

Bogotá D. C., 21 FEB. 2011

Of. 62321,

Rad: 03-02-2011-3037-3537

Doctora  
**DORA I. SANCHEZ TORRES**  
Subdirectora de Talento Humano (C)  
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC  
Calle 26 No. 27 – 48  
Bogotá D.C.

*Ref.: Oficio 7210 – STH – SVE del 18 de enero de 2011. Radicado  
CNSC 3037 de 2011.*

Respetada doctora Dora,

Procede este Despacho a dar respuesta a su solicitud del asunto, atendiendo para ello, la órbita de competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, establecida en el artículo 130 de la Constitución Política Nacional y desarrollada en los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004 y, demás normas concordantes, en los siguientes términos:

#### I. ANTECEDENTES:

Refiere en su escrito, que:

*"En noviembre de 2008, se conformaron siete Comisiones de Personal a Nivel Regional y Sede Central y una Comisión de Personal del orden Nacional, para una vigencia de dos (2) años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 del decreto 1228 de 2005 y Artículo 84 del decreto 407 de 1994, el cual establece el Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.*

*El 16 de diciembre de 2010, se llevó a cabo a Nivel Nacional la elección de los Representantes ante las Comisiones de Personal Regional, Sede Central y del Orden Nacional, estando a la espera que algunos establecimientos de Reclusión envíen la votación para hacer los escrutinios para elegir los Representantes ante la Comisión de Personal del Orden Nacional, como quiera que los escrutinios para la conformación de las Comisiones Regionales y sede Central ya se realizaron, estando a la espera de proferir los diferentes actos administrativos para su conformación.*

*En este orden de ideas y en razón a que se hace necesario verificar y tomar decisiones por parte de las Comisiones de Personal sobre algunas situaciones administrativas entre ellas emitir concepto NO VINCULANTE sobre la insubsistencia de algunos funcionarios que no superaron el período de prueba, amablemente le solicito emitir pronunciamiento en el sentido de establecer si las Comisiones de Personal conformadas en noviembre de 2008, tienen competencia para tomar decisiones al respecto o en temas de orden administrativo, de competencia de dichas comisiones de personal. (...)"*

Al respecto y previo a emitir respuesta a sus inquietudes, me permito exponer las siguientes:

## II. CONSIDERACIONES:

### - Las Comisiones de Personal.

Instituida dentro del Capítulo II del Título II de la Ley 909 de 2004, la Comisión de Personal hace parte de los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública y las Unidades de personal de las entidades.

La Ley 909 de 2004 establece la conformación de Comisiones de Personal en todos los organismos y entidades del Estado regulados por la misma. Al respecto, el artículo 16 determina su conformación y funciones y define que debe existir una comisión de la entidad y comisiones en los niveles regional o seccional, si éstos existen. Dispuso, además, que las comisiones de personal deberán estar integradas por 2 representantes de los empleados y dos representantes de la entidad designados por el nominador o por quien haga sus veces.

Dicho artículo imprime a la institución, unas características propias, a saber:

1. Naturaleza legal,
2. Vocación de permanencia,
3. Ámbito de competencias determinado, (entre otros aspectos, funge como órgano garante de los derechos de carrera y primera instancia de vigilancia en dicha materia),
4. Conformación colegiada y paritaria.

El procedimiento para la conformación de las Comisiones de Personal está establecido en el **Decreto 1228 de 2005** "Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal", el cual en su artículo 1°, señala:

Línea nacional CNSC 01 900 331 10 11

Sede principal: Carrera 4 No. 75-49, Bogotá D.C., Colombia  
 Pbx: 57 (1) 3259700, Fax: 3259711/12/13  
 Horario atención público: 8:00 a.m.-5:00 p.m.

*"En todos los organismos y entidades regulados por la Ley 909 de 2004 deberá existir una Comisión de Personal conformada por dos (2) representantes del organismo o entidad, designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera.*

*Los dos representantes que para el efecto designe el jefe del organismo o entidad serán empleados públicos de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa.*

*Los dos representantes de los empleados serán elegidos por votación directa de los empleados públicos del organismo o entidad y cada uno tendrá un suplente que deberá acreditar los mismos requisitos y condiciones del titular. No podrán participar en la votación los empleados cuya vinculación sea de carácter provisional o temporal.*

*En igual forma se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de los organismos o entidades.(...)" (Negrilla deliberada)*

Antes de entrar a revisar la particularidad del modo de selección de los miembros de la Comisión de Personal, conviene precisar que el mismo, debe ejecutarse, en uno y otro caso (tanto para la designación de los miembros que representan al Jefe de la entidad, como para la elección de los representantes de los empleados), atendiendo las finalidades generales inherentes a la función pública y las particulares implícitas en la norma que la autoriza, en virtud de lo cual, su conformación está condicionada a criterios materiales de **oportunidad y de representatividad**.

**De oportunidad**, en tanto, la selección de los miembros de la Comisión de Personal, está dispuesta normativamente, de tal forma, que no debe existir afectación negativa en su conformación y/o funcionamiento. La norma es explícita e imperativa en indicar que **"En todos los organismos y entidades... deberá existir una Comisión de Personal..."** De lo cual se desprende que la Comisión de Personal como entidad garante de los derechos de carrera y primera instancia de vigilancia en relación con los asuntos de su competencia (art. 16 de la Ley 909 de 2004), **goza de vocación de permanencia**.

**De representatividad**, pues la Comisión de Personal fue instaurada atendiendo uno de los fines esenciales del Estado, cual es el facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan y en la vida administrativa de la Nación (Artículo 2 Superior), en virtud de lo cual se confiere a los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que se hace efectivo, entre otros aspectos, con la posibilidad de elegir y ser elegido y tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos y demás formas de participación democrática (Art. 40 Ibídem)

La naturaleza de sus funciones (referidas a temas propios de la relación laboral, en el ámbito de lo público) determinó que el legislador al estructurar su conformación, acudiese a un esquema que garantice la representación de las partes, a través de una figura colegiada y paritaria.

En efecto, señala la precitada norma: **“...conformada por dos (2) representantes del organismo o entidad, designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera...”**

Como se observa del aparte antes transcrito, la designación de los representantes de la administración no tiene complejidad alguna, pues corresponde al ejercicio de una facultad discrecional y exclusiva del jefe de la entidad y, por lo mismo, se materializa con el sólo pronunciamiento inequívoco de su voluntad.

Por su parte, el artículo 4° del mencionado decreto, establece que **“Para la elección de los representantes de los empleados en la Comisión de Personal y los suplentes, el Jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional, según sea el caso, convocará a elecciones con una antelación no inferior a treinta (30) días hábiles al vencimiento del respectivo período.”** (El resaltado es nuestro)

A partir de dicho artículo, se desarrolla el procedimiento para llevar a cabo la elección de los representantes de los empleados, el cual, como se observa, establece términos perentorios, **con el fin de que antes de la finalización del período de la Comisión de Personal saliente, se integre en debida forma su remplazo.**

Así por ejemplo, conforme al artículo 11 ibídem, las votaciones se efectuarán en un sólo día y se abrirán y se cerrarán en las horas previstas en la convocatoria. Así mismo, cerrada la votación uno de los miembros del jurado leerá en voz alta el número total de sufragantes y se dejará constancia en el acta de escrutinio y en la lista general de sufragantes.

Surtido el anterior trámite la urna se deberá abrir públicamente y se contará uno a uno los votos en ella depositados sin desdoblarlos; si el número de ellos superase el número de empleados públicos que sufragaron, se introducirán de nuevo en la urna y se sacarán al azar tanto votos cuantos sean los excedentes y sin desdoblarlos se incinerarán en el acto.

Los jurados procederán a hacer el escrutinio y a anotar en la correspondiente acta el número de votos emitidos a favor de cada candidato, así como el de los votos en blanco. Terminado el escrutinio se leerá el resultado en voz alta y el jurado o jurados entregarán

al Jefe de la Unidad de Personal o a quien haga sus veces los votos y los demás documentos utilizados. (Art. 12 lb.)

Implica lo anterior, que el escrutinio se efectúa inmediatamente se agota el procedimiento de votación, razón por la cual, llama la atención que el escrutinio de la elección de los representantes de los empleados de la Comisión del INPEC del orden nacional, aún no hayan culminado.

En este punto, debe anotarse sin embargo, que como se indicó anteriormente, tanto la designación de los representantes del empleador, como la elección de los representantes de los empleados debe ejercerse atendiendo las condiciones de oportunidad y de representatividad.

- La condición de oportunidad implica que la selección de los miembros de la comisión de personal, debe estar adecuada a la obligación legal de existencia permanente de ésta, lo cual, en el caso de los integrantes que actúan en nombre del jefe de la entidad se encuentra facilitado por la norma, al establecer que su designación será de carácter discrecional y del resorte exclusivo del representante legal de la entidad. Así mismo, en el caso de los representantes de los empleados, la norma dispone un mecanismo de selección, con términos perentorios y preclusivos, que pretenden asegurar la continuidad de la Comisión de Personal y evitar suspensiones o interrupciones en el desarrollo de sus actividades por cuenta de falencias en su conformación.

Ahora bien, en relación con la obligatoriedad de existencia de la Comisión de Personal (proveniente de su vocación de permanencia), resulta imperioso resaltar que en ningún aparte de la Ley 909 de 2004 o del Decreto 1228 de 2005, se indica que esta tiene un término de vigencia bienal. Dicha idea ha surgido de la interpretación del artículo 16 del mencionado decreto, que establece que "*Los representantes de los empleados en la Comisión de Personal y sus suplentes serán elegidos para períodos de dos (2) años, que se contarán a partir de la fecha de la comunicación de la elección*"

Al respecto considera el Despacho, que la norma por ser clara no tiene lugar interpretación, de manera que, debe entenderse categóricamente que la Comisión de Personal debe constituirse con vocación de permanencia, independientemente de que dos de sus miembros (los representantes de los empleados) sean renovados cada dos años.

El hecho de que la Comisión de Personal no esté limitada en el tiempo, y que la designación de los representantes de la administración no tenga previsto un término de

Dicha representatividad se renueva periódicamente, pues se encuentra establecido que antes de terminarse los dos años del período de sus representantes en la Comisión de Personal, los electores vuelven a tener la oportunidad de expresar sus preferencias de representación, las cuales sin embargo, por virtud de la ley no pueden recaer en los representantes salientes, pues está vedada la reelección para el período siguiente (Inciso 2° del Art. 16, Dcto. 1228 de 2005).

Ahora bien, no obstante la participación de los empleados de la entidad se considera un derecho laboral básico, que se puede ejercer a través de órganos paritarios como la Comisión de Personal, una vez finalizado el período de sus representantes en este órgano, se torna improcedente en cualquier forma, que estos continúen adelantando dicho rol.

Téngase en cuenta que en su acepción más general, el término "período" (Del lat. *periōdus*, y este del gr. *περίοδος*), hace alusión al "*Espacio de tiempo que incluye toda la duración de algo*".<sup>2</sup>

### III. CONCLUSIÓN Y RESPUESTA:

Corolario de lo expuesto se tiene que, no obstante dos de sus miembros (representantes de los empleados) y sus respectivos suplentes, deben ser renovados por orden de la ley cada dos (2) años, **las Comisiones de Personal son conformadas con vocación de permanencia en el tiempo, dado su carácter de órgano garante y primera instancia de protección de los derechos de carrera y guardiana, en su respectiva entidad, de las normas de la misma naturaleza.**

Lo anterior, implica que este órgano debe estar permanente y satisfactoriamente integrado, bajo los mecanismos de selección que la ley concibió para el efecto. Vale decir que, en su debida oportunidad, tanto nominador como empleados deben elegir sus representantes a fin de no interrumpir la continuidad en el ejercicio de las funciones legalmente encomendadas.

Ahora bien, si la Comisión de Personal no se encuentra debidamente conformada, tal como ocurre en el caso *sub examine*, en el que, terminado el período de los dos representantes de los empleados y efectuada la nueva elección, no se ha culminado el escrutinio de la votación, se entiende que carecen de validez las decisiones que tome la anterior comisión, pues dos de sus miembros no tienen capacidad.

<sup>2</sup> Diccionario De La Lengua Española - Vigésima segunda edición.




7  
145

Así mismo, es importante señalar que las funciones encomendadas a la Comisión de Personal por ministerio de la Ley son de su exclusiva competencia y por lo tanto no podrán ser asumidas por ningún otro órgano o dependencia.

El presente concepto se emite con fundamento y con los alcances previstos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo

De la manera más atenta,



JORGE ALBERTO GARCÍA GARCÍA  
Comisionado

P: AECJ

Linea nacional CNSC 01 900 331 10 11

Sede principal: Carrera 4 No. 75-49, Bogotá D.C., Colombia  
Pbx: 57 (1) 3259700, Fax: 3259711/12/13  
Horario atención público: 8:00 a.m.-5:00 p.m.

