



ISS : 0120 -- 193X
PERMISO No. 319
ADMINISTRACION
POSTAL NACIONAL

ESTADO Y FUNCION PUBLICA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL
SEPTIEMBRE - OCTUBRE 1987

No. 47

CARTA ADMINISTRATIVA

CARTA ADMINISTRATIVA

Bogotá, D.E.

2a. Etapa

No. 47

Año 1987

CONTENIDO

	<i>Pág.</i>
<i>Presentación</i>	5
 <i>EL ESTADO Y LA FUNCION PÚBLICA</i>	
<i>Servicios Públicos</i>	9
 <i>Sistema de Administración de Personal</i>	 25
 <i>Aspectos Generales sobre el Estado Colombiano</i>	 41
 <i>Bibliografía</i>	 47

<i>Carta</i>	<i>Bogotá, D.E.</i>	<i>2a. etapa</i>	<i>p.p. 1-48</i>	<i>Sept. - Oct.</i>	<i>ISSN:</i>
<i>Activa.</i>	<i>Colombia</i>	<i>No. 47</i>		<i>1987</i>	<i>0120-193X</i>

PRESENTACION

El gobierno nacional estableció mediante el Decreto 1726 de 1976, el “Programa Nacional de Orientación al Servicio Público”, con el ánimo de propender porque los servidores del Estado se inicien en la función pública con una amplia información sobre su estructura, funciones y relaciones políticas de gobierno, programas sectoriales e institucionales, régimen laboral, salarial y prestacional y una conciencia clara de las responsabilidades que conlleva la condición de empleado público, frente a sí mismo, a la comunidad y al propio Estado.

El Departamento diseñó, estructuró y desarrolló directamente este programa, con la colaboración de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP -, en la infraestructura física, en el período 1976 - 1983, habiendo participado 12.500 funcionarios del orden nacional, en Bogotá, D.E. y las ciudades de Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Pasto, Ibagué, Pereira, Neiva y Popayán.

En el período 1984 - 1987 se diseñó una nueva estrategia para ampliar su cobertura, hacerlo más ágil, mejorar su calidad metodológica e integrarla con la etapa de inducción institucional.

A ello obedece la edición de las cartas administrativas Nos. 47

de septiembre-octubre y 48 de noviembre-diciembre de 1987, con la primera parte de los materiales auxiliares, que serán suministrados a las entidades públicas para su reproducción.

El programa de orientación - inducción al servicio público con esta nueva publicación contará con los siguientes medios:

- 1. Cassete de motivación e introducción al servicio público con una duración de 10 minutos.*
- 2. Cartilla para la administración del programa de orientación.*
- 3. Cartilla para la administración de programas de inducción*
- 4. Carta Administrativa No. 47, cuyo contenido versa sobre aspectos generales en relación con el Estado y la Función Pública.*
- 5. Carta Administrativa No. 48, con la información correspondiente a los elementos mínimos en materia de la Estructura del Estado Colombiano.*

Posteriormente se editarán las cartas administrativas, relacionadas con los temas de régimen jurídico laboral del empleado público, régimen disciplinario, régimen prestacional y procedimientos básicos de carrera administrativa.

Confía el Departamento Administrativo del Servicio Civil, en que las presentes cartas administrativas se constituyan en un verdadero instrumento de apoyo para la planeación y ejecución de los programas institucionales de orientación inducción, en beneficio de una adecuada gestión de personal en los organismos gubernamentales.

*JOAQUIN BARRETO RUIZ
Jefe del Departamento Administrativo
del Servicio Civil*

EL ESTADO
Y LA FUNCION PUBLICA

PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO
PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO
PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO

ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO Y LA FUNCION PUBLICA

SERVICIOS PUBLICOS

La acción del Estado en la época moderna se manifiesta en diferentes formas como son: la regulación de la actividad privada, el estímulo económico a dicha actividad, o la prestación directa o indirecta de una serie de servicios que interesan a la comunidad. En este último caso, nos encontramos frente a los llamados "Servicios Públicos" o Servicios Estatales.

Para atender debidamente a las necesidades de la comunidad, el Estado debe organizar sus recursos humanos, técnicos y financieros, y asesorarse de un equipo humano de dirección y ejecución preparado y capaz, para satisfacer adecuadamente el reto que se le plantea como consecuencia lógica de la necesidad cada vez más creciente de la intervención del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas.

La Noción de Servicio Público en Colombia

El Decreto Legislativo 758 de 1956 que reglamenta el derecho de huelga y que sustituyó el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, dice que se considera servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado

directamente o por personas privadas. Así mismo el citado Decreto enumera como actividades de esta naturaleza las que se prestan en cualquiera de las Ramas del Poder Público, las empresas de transporte, de acueducto, energía, telecomunicaciones, establecimientos sanitarios, las de establecimientos de asistencia social, de caridad y beneficencia, la de las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos, las de los servicios de higiene y aseo, las de explotación, refinanciación y distribución de sal, de petróleo y sus derivados. Posteriormente y basado en la autorización contenida en el mismo Decreto Ley el Gobierno, mediante Decreto 1953 de 1959, declaró la industria bancaria como un servicio público.

Prestación de Servicios Públicos a cargo del Estado

En todas las épocas de las sociedades políticas han existido servicios a cargo del Estado. La sustentación radica en que además de los intereses de cada miembro de la comunidad, existen otros que son comunes a los habitantes de un territorio y que, naturalmente, la conveniencia aconseja que estén en manos de las respectivas autoridades. Lo cierto en este campo es que bien sea para obedecer a criterios filosóficos, políticos o por razones coyunturales, o para suplir deficiencias del sector privado, el Estado moderno ha aumentado considerablemente sus servicios.

Clasificación de los Servicios Estatales

Estos servicios pueden ser prestados por las autoridades o instituciones nacionales, por las entidades territoriales, ya sea a través del sector central o descentralizado.

Para el caso de nuestro país, la Reforma Constitucional de 1968, previó una distribución lógica de servicios entre la nación y las entidades territoriales.

Una clasificación tentativa de los servicios públicos nos daría cuatro grupos genéricos principales a saber: los puramente administrativos, o sea aquellos que atienden a las gestiones que los ciudadanos hacen ante las autoridades para su vida civil; los de carácter social referidos a la vivienda, educación, salud,

previsión social, recreación, etc.; los industriales y comerciales destinados a aumentar la producción nacional; y los de mejoramiento de la vida ciudadana como transportes, comunicaciones, mercados, electricidad, telecomunicaciones, etc.

Modos de Gestión de los Servicios Públicos

La atención de los servicios públicos puede hacerla el Estado, con exclusión o con participación de los ciudadanos.

Cuando el Estado quiere prestar el servicio sin intervención de los beneficiarios, lo adscribe a una estructura administrativa ya existente, o crea una agencia o entes nuevos y le proporciona los fondos requeridos para su funcionamiento.

La participación de los particulares es cada día mayor, bien desde el punto de vista financiero o en la dirección del aparato creado para atender el servicio. La participación financiera de los gobernados para la atención de los servicios es variada; puede ser por el pago de impuestos especiales creados para sostenerlos, o aumento de tasas de los ya existentes. (Ej.: las Corporaciones del Valle del Cauca CVC y de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, disponen en su favor de un recargo en el impuesto predial de las propiedades que comprende su jurisdicción), o por suscripción de acciones a cambio del pago de cuotas de impuesto (el Fondo Ganadero se alimenta de las compras de acciones que hacen los contribuyentes a cambio de una parte del impuesto sobre la renta, o por la suscripción espontánea de acciones que capitaliza el organismo rector del servicio).

La participación en la dirección de los servicios por parte de los particulares se efectúa a través de la presencia de representantes de los interesados directos, que suelen ser llamados usuarios, o de personas de experiencia vinculados a la actividad correspondiente, designados junto a las autoridades en las Juntas o Comités Directivos del organismo correspondiente. Sin embargo, la participación de particulares en los órganos de dirección debe ser controlada de tal manera que no se desvirtúe la finalidad de interés público, lo cual consigue a veces, dando la mayoría a la representación gubernamental.

Los artículos 17 y 18 del Decreto 3130 de 1968 prescriben que los miembros de las Juntas o Consejos de Establecimientos Públicos y de Empresas, deben obrar consultando la política gubernamental del respectivo sector y el interés del organismo ante el cual actúan y que si bien no tienen la calidad de empleados públicos, si ejercen funciones públicas que les pueden acarrear responsabilidades e incompatibilidades. Los artículos 27 y 28 del mismo estatuto precisan algunas de éstas y el Decreto Ley 128 de 1976 trata el tema de las incompatibilidades, lo mismo que el 222 de 1983 en el campo contractual.

Forma Jurídica de los Servicios

Desde otro punto de vista, la atención de los servicios puede confiarse a la administración ya existente, o se puede crear un organismo con ese encargo especial, que puede ser un establecimiento público, una empresa industrial y comercial del Estado, o una sociedad de economía mixta principalmente.

El primer ente se emplea para las funciones que implican autoridad y que tradicionalmente han sido consideradas como privativas del Estado; el segundo, para las actividades que bien pudieran estar a cargo de los particulares, o que lo están parcialmente y que son generalmente de naturaleza industrial y comercial o pueden manejarse con ese criterio, para los cuales el capital privado no se muestra interesado o al cual el Estado quiere hacer competencia para abaratar su prestación; el tercero corresponde a actividades de la misma índole de la anterior, pero en las cuales se logra la participación financiera ciudadana bajo los moldes de una sociedad anónima.

La Reforma Administrativa de 1968 triplicó estas tres categorías de entidades descentralizadas, a las cuales deben agregarse las asociaciones de municipios y la participación de entidades públicas y particulares en Corporaciones y Fundaciones que registra el Decreto 130 de la citada Reforma.

Competencia para la Determinación de los Servicios Públicos

Según los objetos a que se refiere el servicio o la extensión que tenga, su creación deberá hacerla la autoridad nacional, departamental o municipal. Los principios generales de distribución de competencias asignados en la Constitución y en las Leyes, guían el proceso de creación de servicios, según que el interés en cuestión sea de carácter nacional, departamental o municipal.

Coordinación de Servicios Públicos

Es a veces común en nuestro país que un mismo tipo de servicio sea atendido por diferentes entidades sin ninguna articulación y con el consecuente aumento de los costos.

La Reforma Administrativa de 1968 reforzó el papel del Ministro en cuanto a la coordinación que debe ejercer de los servicios que presta el correspondiente sector, mediante el ejercicio del control de tutela.

El Presidente de la República dispone constitucionalmente de un poder racionalizador de los servicios que ejerzan las entidades nacionales en su respectiva jurisdicción.

El Servidor Estatal y los Servicios Públicos

Dentro del contexto y orientación expuesto anteriormente en relación con los servicios públicos, el servidor estatal es el vínculo cierto entre el Estado y la comunidad y por lo tanto es el factor que hace vibrar y moviliza la Administración Pública, crea y desarrolla la infraestructura necesaria para, por medio de unos servicios públicos llegar al desarrollo normal de la comunidad, lo que hace que sea aquella a quien le corresponda conforme a la división del trabajo en el sector oficial; además de la razón expuesta, crear imagen de eficacia y efectividad en la gestión gubernamental. Si bien es cierto que los elementos normativos o jurídicos y las técnicas incluyendo el económico inciden en la formación de dicha imagen, debe anotarse, además, que la eficacia del aparato administrati-

vo depende en buena parte de la calidad del personal a su servicio, de tal manera que su competencia, buen criterio, asimilación de los hechos políticos, económicos, sociales y técnicos, ética, responsabilidad y honestidad en el cumplimiento de sus labores se traduzca en algo real y perceptible y en operaciones de tipo ejecutivo las decisiones del poder político, otorgándole de esta manera, sentido, equilibrio y dinamismo a los planes de desarrollo. Los conocimientos técnicos y calidades morales de los funcionarios asegurarán el logro de las metas propuestas en el tiempo señalado y su competencia y dedicación se constituirán en el elemento primordial de la capacidad del Gobierno para abordar con éxito los problemas nacionales.

En consecuencia, el equipo humano de servidores públicos, para cumplir con los fines del Estado y en especial con el de proporcionar adecuados servicios a la comunidad, poseer sentido y vocación de servicio, experimentar entusiasmo por los asuntos públicos y profesar un profundo respeto por el estado de derecho, y esto solo se logra con el cultivo permanente de la "función pública", pues ella le da la solidez y credibilidad al Estado para continuar su ardua tarea en un mundo moderno convulsionado por dificultades cada vez más crecientes en todos los órdenes.

EL SISTEMA DE FUNCION PUBLICA EN EL CONTEXTO JURIDICO COLOMBIANO

La organización de la función pública en Colombia, al igual que en los otros países del mundo que la han desarrollado y cultivado, obedece a la noción de Sistema, entendiéndose por éste el conjunto de variables interrelacionadas entre sí que orientan a la búsqueda de una finalidad determinada como lo es el manejo, dirección y desarrollo técnico del factor humano al servicio del Estado.

Para nuestro caso debemos distinguir entre las diversas variables que interactúan, las que se relacionan directa o indirectamente con la administración y dirección del factor humano y las que de acuerdo con nuestra normatividad expresamente

se les ha asignado la competencia como organismos responsables de la administración de personal civil que presta sus servicios al Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional.

En relación con los primeros tenemos:

El Congreso Nacional

Posee atribuciones importantes frente a la dirección del factor humano al servicio del Estado, como son: la fijación de las escalas de remuneración y el régimen prestacional (ord. 9 art. 76 C.P.), la determinación del Estatuto de Carrera (art. 76 ord. 10 C.P.) y la expedición de Estatutos de Personal de los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional.

El Presidente de la República

De acuerdo con nuestro régimen presidencialista y como suprema autoridad administrativa ejerce funciones de especial relevancia en relación con el área a que nos venimos refiriendo como son: la designación de los Jefes Superiores de la Administración (ord. 1o. art. 120 C.P.); la designación de Gobernadores (ord. 4o. art. 120 C.P.), el ejercicio del principio general de competencia nominadora (ord. 5o. art. 120 C.P.); la concesión de permisos para aceptar cargos de gobierno extranjero (ord. 16 art. 120 C.P.); la creación y supresión de empleos y el ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes sobre función pública y servicio civil.

La Rama Jurisdiccional

Los órganos que la conforman tienen, genéricamente hablando la función de definir el derecho; participa activamente en este campo puesto que sus fallos en relación con función pública determinan elementos de juicio de gran trascendencia para la interpretación y aplicación del derecho administrativo laboral. Es así como la Corte Suprema de Justicia ha producido diversos fallos, previo estudio de la Sala Constitucional en

los cuales ha hecho importantes pronunciamiento en materia de Función Pública o Servicio Civil (ej.: Sentencia de Inexequibilidad del Art. 49 del Decreto Ley 2400 de 1968).

En cuanto a los órganos Contencioso-Administrativos debe especificarse lo relativo a la función puramente contenciosa o falladora ejercida por el Consejo de Estado, principalmente por su Sección II, y en segundo lugar en cuanto a su función consultiva desarrollada por la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma Corporación.

Dicha Sala fue creada por la Ley 19 de 1958 y a ella deben someterse los proyectos de Ley o de Decreto en materia de servicio civil o función pública. Los fallos y conceptos emitidos por el máximo organismo de lo Contencioso Administrativo han aportado elementos de especial importancia para la aplicación del Derecho Administrativo Laboral.

Los Jefes Superiores de la Administración

Los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo, ejercen funciones relevantes en lo relacionado con el tema que nos ocupa puesto que el Decreto 1050 de 1968 les asigna "La Administración de Personal conforme a las normas sobre la materia"; en consecuencia, están dotados de especiales atribuciones en materia de función pública (Ej.: competencia para nombrar y remover empleados en virtud de la delegación presidencial, con arreglo a las disposiciones vigentes, para imponer sanciones, para seleccionar candidatos a cursos de perfeccionamiento, para otorgar estímulos y distinciones, etc.).

En relación con los segundos, o sea los organismos responsables de la Administración de Personal, tenemos:

El Departamento Administrativo del Servicio Civil

Creado por el Legislador mediante Ley 19 de 1958, reorganizado en varias ocasiones, se rige actualmente por el Decreto Ley 147 de 1976. Su existencia obedece a la necesidad de un organismo especializado en atender el sistema de adminis-

tración de personal civil en el sector público y la carrera administrativa.

Sus principales funciones en forma detallada son:

En el campo del servicio civil: formular, dirigir y coordinar las políticas sobre administración de personal de los empleados públicos, velando primordialmente por el desarrollo de los recursos humanos al servicio del Estado; velar porque todos los aspectos del manejo de personal satisfagan las necesidades presentes y futuras del servicio público; estimular, promover y emprender investigaciones y estudios en problemas del Gobierno, en organización y dirección de personal y efectuar las propuestas sobre tecnificación correspondientes; establecer, administrar y asesorar en los sistemas de clasificación, remuneración, nomenclatura de empleos y de conformación y modificación de las plantas de personal en los organismos públicos; formular la política y planes generales en materia de desarrollo de recursos humanos, la formación, el adiestramiento, la inducción y el perfeccionamiento del personal en servicio; asesorar a los organismos nacionales, a las entidades territoriales y a sus Unidades de Personal en todos los aspectos relacionados con la Administración de Personal; establecer, implementar, mantener y coordinar con los organismos administrativos pertinentes el Sistema Integral de Información de empleados oficiales.

En el campo de la Carrera Administrativa: dirigir y administrar la Carrera Administrativa; adelantar los estudios sobre Carreras Especiales y prestar la asesoría a las entidades para su implementación; adelantar los trámites para la incorporación, escalafonamiento, actualización y retiro de los funcionarios frente a la Carrera.

En el campo del Bienestar Social: le corresponde realizar, fomentar y coordinar con los organismos de la administración, los servicios y programas de Bienestar Social para el personal civil de empleados oficiales y sus familias, ejecutando la política gubernamental, programando y ejecutando investigaciones sobre necesidades de bienestar social en el sector oficial.

El Consejo Superior del Servicio Civil

Es un organismo de carácter asesor, creado por el Decreto 728 de 1968, estatuto que suprimió la antigua Comisión del Servicio Civil y la reemplazó por este Consejo políticamente paritario, adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil.

El Consejo Superior del Servicio Civil está integrado por el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien lo preside, por el Director de la Escuela Superior de Administración Pública y por dos Asesores designados libremente por el Presidente de la República. El Secretario del Consejo es el Secretario General del Departamento.

El Artículo 23 de la Ley 13 señala las funciones que debe cumplir el nuevo Consejo Superior del Servicio Civil, entre las que se destacan:

- Servir de órgano asesor del Gobierno en materia salarial, de servicio civil, carrera administrativa y carreras especiales y el control de la marcha de la carrera administrativa en el orden nacional.
- Colaborar en la solución de los problemas que se presenten con los sindicatos de empleados públicos.
- Decidir definitivamente los reclamos que por desmejoramiento en las condiciones de trabajo le formulen los empleados y emitir concepto previo en el caso de traslado de funcionarios incapacitados para el ejercicio de las funciones propias de su empleo.
- Absolver privativamente las consultas sobre servicio civil y carrera administrativa que formulen los distintos organismos del Estado y las organizaciones de empleados públicos.

blicos, cuando no le corresponda hacerlo al Consejo de Estado en su sala de consulta y servicio civil.

Las Comisiones de Personal

Son organismos colegiados que cumplen funciones importantes en relación con la función pública y en especial dentro del Sistema de Administración de Personal Civil. En cada uno de los organismos de la Rama Ejecutiva, debe funcionar una Comisión de Personal integrada por el Secretario General, el Jefe de la Oficina Jurídica o quienes hagan sus veces, y un representante de los empleados del organismo, elegido por votación directa general entre los empleados públicos de la entidad y de acuerdo con las disposiciones vigentes. Actuará como Secretario el Jefe de Personal. La Comisión de Personal se ocupa de conocer tanto los reclamos de los funcionarios sobre desmejoramiento de sus condiciones de trabajo, como de las calificaciones de servicios, así como de emitir concepto previo sobre las sanciones ~~de suspensión mayores de diez días y las~~ de destitución. Así mismo cuando se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un empleado escalafonado en Carrera Administrativa, habrá de producirse previamente un concepto de este organismo.

La Escuela Superior de Administración Pública

Fue creada por la Ley 19 de 1958. Es un establecimiento público de educación superior de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil y sus objetivos son: "la enseñanza, la investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y en particular al adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado. Sus principales funciones: preparar a nivel superior personal para la administración pública; impartir en carreras intermedias de corta duración a niveles medio y superior, los conocimientos indispensables para ejercer funciones específicas en la administración pública; impartir enseñanza para mejorar la preparación de los empleados públicos que conforman los niveles medio y superior de la administración; adelantar programas de adiestramiento del

personal en servicio en los niveles nacional y regional para satisfacer las necesidades permanentes de racionalización y modernización de la administración pública; realizar programas de especialización y cursos de posgrado regulares y avanzados; proyectar y cuando fuere el caso, realizar cursos que habiliten a los empleados para presentarse a concursos que se realicen para ascensos dentro de la Carrera Administrativa; realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa que permitan el conocimiento de las diferentes situaciones que afronta la administración pública en sus diversos niveles; divulgar el resultado de las investigaciones y estudios que realice y formar un centro de documentación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública; actuar a solicitud del Gobierno, como órgano consultivo para estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración y mantener relaciones con personas e instituciones nacionales e internacionales que se dediquen especialmente a la investigación y a la docencia en el ámbito de la administración.

Unidades de Personal

En cada uno de los organismos de la Rama Ejecutiva debe existir una Unidad encargada de adelantar las tareas relacionadas con personal. Tanto su denominación como ubicación, varían según el respectivo organismo y en algunos casos operan como oficinas asesoras y en otros, de ejecución. La importancia de estas Unidades depende en gran medida del deslinde que se logre en las funciones tradicionales de registro y archivo para avanzar en las modernas tareas de desarrollo de los recursos humanos y gestión de personal.

Las Unidades de Personal de los organismos de la Rama Ejecutiva, están encargadas de cumplir, con sujeción de las normas legales y reglamentarias y con la asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil, las funciones de realizar los estudios referentes a la clasificación de los empleos y

elaborar los manuales descriptivos de los mismos, seleccionar el personal requerido para el organismo, formular los programas de capacitación y perfeccionamiento de los empleados en coordinación con la administración pública, velar por la aplicación del sistema de calificación de servicios y del régimen disciplinario, colaborar con la Oficina Jurídica en el trámite de los negocios que se susciten ante lo Contencioso-Administrativo en materia de personal, desarrollar las actividades de bienestar social para los empleados y sus familias, llevar los registros de control de las estadísticas e informar al DASC sobre las novedades de personal, expedir certificaciones y elaborar las providencias sobre las diferentes situaciones administrativas del personal al servicio del respectivo organismo.

*SISTEMA DE
ADMINISTRACION
DE PERSONAL*

*PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO
PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO
PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO*

SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

NOCION

El Sistema de Administración de Personal en Colombia es el conjunto de políticas, objetivos, normas sustantivas, técnicas, procedimientos, organismos especializados, unidades de capacitación y/o personal y demás entidades públicas o privadas que puedan ofrecer servicios que beneficien la administración pública y a los empleados oficiales.

FINES

Las principales finalidades del sistema de Administración de Personal son:

- La racionalización de los recursos humanos, para la modernización de la administración.**
- El mejoramiento en la prestación de los servicios del Estado.**
- El desarrollo de los recursos humanos, elevando la moral y el compromiso del funcionario, promoviendo el interés por el trabajo y su eficiencia en la prestación del servicio y facilitando el desarrollo integral del funcionario y su familia.**

OBJETIVOS

Los objetivos generales del sistema son:

- Crear mecanismos que permitan un alto grado de cooperación institucional y mayor eficacia organizativa mediante el desarrollo del subsistema de información.
- Brindar asesoría integral y permanente a las entidades públicas en todo lo relacionado con la administración de personal.
- Canalizar la utilización de los recursos financieros en las áreas de capacitación y bienestar social.
- Formular planes y programas dando énfasis a la capacitación de los empleados oficiales.
- Implantar el sistema de descentralización de servicios, mediante la utilización racional y óptima de recursos financieros, materiales y del factor humano disponible.

INTEGRACION DEL SISTEMA

El sistema de administración de personal está conformado por los siguientes subsistemas:

Remuneración

Este subsistema se orienta a la determinación de parámetros para la racionalización de la administración de personal, mediante la conjugación de factores socio-económicos con los requerimientos de personal, de acuerdo a las características de los diferentes sectores.

Igualmente se proyectan los estudios y análisis comparativos tendientes a la estandarización de las funciones y requisitos para los diferentes cargos, a nivel general de las escalas salariales, prestaciones sociales, el mantenimiento racional de la planta de personal en las entidades oficiales de acuerdo a sus

necesidades, guardando concordancia con la Constitución Nacional, las leyes, normas y reglamentos que enmarcan los diversos elementos que conforman este subsistema como son: salarios, cargos, estructuras, funciones, requisitos, etc. Así mismo persigue junto con normas adecuadas de previsión social disminuir en lo posible la distancia entre la remuneración de los empleados oficiales y la de los trabajadores privados.

Selección

A través de este subsistema se da desarrollo a los preceptos legales sobre administración de personal que se han previsto para que sea el mérito, comprobado por medio del proceso de selección, el que determine el ingreso a los cargos de carrera y ascenso dentro de ellos, de tal manera que a la vez que se mejore la eficiencia de la administración pública se ofrezca igualdad de oportunidades para el ascenso al servicio público.

Igualmente interpreta la importancia de la vinculación de personal preparado para el desempeño de la función pública y permite al individuo aspirar a la clase de trabajo que mejor pueda realizar, según sus aptitudes e intereses y obtener una respuesta de aceptación o rechazo de acuerdo a criterios objetivos previamente definidos.

Dentro de esta concepción la entidad conoce a los futuros empleados en una forma más segura, a través de datos que pueden ser clasificados, tabulados y confrontados eligiendo entre varios aspirantes solo aquellos que hayan demostrado poseer nivel suficiente para desempeñar las labores que le han de ser asignadas.

De esta manera el subsistema de selección cambia el concepto de selección confiado a la simpatía o antipatía personal y lo sustituye por un proceso sistemático y objetivo, con criterio uniforme y basado sobre parámetros precisos.

Se incluyen dentro de dicho subsistema los registros y controles de los diferentes hechos que afectan al funcionario selec-

cionado y nombrado de acuerdo con las normas sobre servicio civil, y proporciona instrumentos para la evaluación del desempeño de los empleados y de los propios sistemas de selección, dejando de un lado la creencia de que la selección finaliza con la admisión del candidato.

Capacitación

El subsistema de capacitación se determina como el conjunto integrado y coherente de políticas, normas, técnicas y procedimientos, desarrollados y aplicados por organismos y unidades técnicas especializadas, con el propósito de lograr el desarrollo personal y profesional de los funcionarios en función de las metas del gobierno, la tecnificación de la administración pública y la eficiencia en la prestación de los servicios.

Este subsistema acoge dentro de su filosofía el desarrollo del recurso humano, como el proceso que conduce a lograr en el funcionario su realización personal y satisfacción en el trabajo, el aporte creciente a la entidad y su motivación permanente para desempeñar el rol que le corresponde en la función social de su organización. De esta manera, dicho subsistema no solamente se orienta hacia la adquisición de nuevos conocimientos, el desarrollo de destrezas, aptitudes y habilidades, por parte del funcionario, sino que pretende concientizar a cada empleado sin discriminación de su nivel jerárquico, para que sea el motor de su propio desarrollo y de su autoformación, considere su trabajo como parte de una obra común, posea sentido de pertenencia hacia la entidad y la mística necesaria para unir a los individuos alrededor de las metas y objetivos del trabajo asociado, característica esencial de la función pública.

De la misma forma el subsistema de capacitación procura la institucionalización de los planes y programas en esta materia la permanente profesionalización del servidor público y la adecuación de los contenidos de éstas a las necesidades y exigencias institucionales y de los funcionarios para mejorar la calidad en la prestación de los servicios estatales y atender en forma eficiente las demandas de la comunidad.

Carrera Administrativa

Este subsistema desarrolla los principios constitucionales y legales de implantar y mantener un procedimiento técnico de administración de personal para los servidores del Estado, que en la selección de sus empleados reconozca exclusivamente el mérito, las virtudes y talentos de los candidatos que aspiren a ejercer un empleo público.

Dicho subsistema tiene como directriz ofrecer igualdad de oportunidades de acceso al servicio público, condiciones de estabilidad mas no de inamovilidad, progreso en razón de su eficiencia y prerrogativas con arreglo a las disposiciones vigentes en materia de ascensos y comisiones de estudio.

Siendo el eje de la carrera administrativa "el mérito" el único mecanismo reconocido dentro de ésta para las promociones son los concursos u oposiciones y para la permanencia las calificaciones de servicios.

Así mismo este subsistema incluye la organización de los registros y el control de los diferentes hechos que afecten directa o indirectamente a los funcionarios escalafonados o nombrados por las normas de carrera.

Bienestar Social

Este subsistema se define como el conjunto interrelacionado y coherente de entidades encargadas de atender las necesidades primordiales y el desarrollo integral de los funcionarios y sus familias, para que dentro de un marco institucionalizado de políticas, normas y procedimientos logren los servidores públicos elevar su nivel de vida y mejorar su estatus social y cultural.

Las áreas de este subsistema (sin indicar prioridad) son: salud, vivienda, educación, recreación (incluye lo cultural, social, deportivo y vacacional), economía familiar y lo laboral propiamente dicho.

El subsistema se orienta a crear y mantener mecanismos que permitan el desarrollo armónico y coordinado de las políticas y programas de bienestar social e integrar la acción de los organismos públicos y privados para obtener así mayor racionalización de los recursos existentes e institucionalizar programas y distribuir beneficios en forma equitativa.

De Control

Este subsistema de apoyo comprende el conjunto de elementos que involucran en forma sistematizada y funcional, una serie de factores generales y específicos internos y externos, que permitan crear y utilizar los mecanismos necesarios en la consecución de los resultados mediatos e inmediatos del organismo mediante la solicitud, registro e investigación de la información básica que conduzca y coadyuve a este propósito.

El subsistema de control se orienta a racionalizar permanentemente los procesos para hacerlos más ágiles y dinámicos y de esta manera prestar un eficiente servicio a los usuarios del sistema de administración de personal.

De Información

Este subsistema de apoyo e infraestructura se refiere a la compilación mediante la utilización de modernas técnicas de la informática, del tratamiento y transmisión de flujos de informaciones precisas para asegurar dentro del sistema de administración de personal el cumplimiento de las políticas y funciones inherentes al mismo.

El subsistema de información permite a los demás subsistemas y a los organismos que conforman el Sistema de Administración de Personal trabajar a "igual ritmo", es decir adaptarse a situaciones de continua evaluación tecnológica.

A través del subsistema de información se manejan los datos que fluyen de los subsistemas (y se coordinan los correspondientes a los demás organismos que conforman el sistema de Administración de Personal), los cuales operan como unida-

des lógicas que integran el sistema de manera modular. Cada unidad o módulo suministra la información específica y necesaria que facilite el cruce y análisis de la misma.

**Rol del Departamento Administrativo del Servicio Civil
como organismo rector del Sistema de
Administración de Personal**

Corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil estatutariamente encargarse de lo atinente a la formulación, ejecución y asesoramiento de las políticas de administración, desarrollo de los recursos humanos y mejoramiento de los niveles de vida del funcionario y su familia, en orden a lograr una mayor eficiencia de la gestión pública, buscando la dignificación del servicio público y el desarrollo de los principios esenciales de los subsistemas descritos anteriormente.

Desde este punto de vista y como organismo rector de las políticas en materia de servicio civil, carrera administrativa y del sistema de administración de personal en Colombia, se constituye en el principal órgano de apoyo del gobierno en esta materia y muy especialmente en lo que corresponde a la implantación y desarrollo de una "auténtica" carrera administrativa.

Para el cumplimiento del rol que le compete en esta materia, el Departamento Administrativo del Servicio Civil ha adoptado para su concepción, programación y ejecución de las acciones, el enfoque sistemático, por cuanto le permite visualizar y tratar integralmente los diferentes componentes y áreas del Sistema General de Administración de Personal y al mismo tiempo diferenciar y especificar modularmente las particularidades del mismo.

Es importante resaltar otras competencias esenciales del Departamento, como son las relaciones con las siguientes funciones:

Asesora

La función asesora del Departamento se constituye en el principal vehículo de apoyo al gobierno en la orientación y fija-

ción en la política de Administración de Personal, servicio civil y carrera administrativa y de los organismos públicos para el desarrollo de la misma.

Esta acción irradia las instituciones estatales con el doble propósito de captar el entorno social y administrativo, las realidades, tendencias y dificultades para aportar al mismo tiempo asistencia y soluciones eficaces a la problemática de la burocracia oficial, de la modernización administrativa y de la adecuada prestación de los servicios públicos.

Presenta el liderazgo para la discusión y análisis de los temas concernientes a su radio de acción, buscando participación, concurso, apoyo y compromiso en los estamentos implicados en el proceso, divulga el patrimonio jurídico y técnico del Departamento, para que sea adecuadamente aprovechado por las entidades públicas.

Permite la realización de eventos de alto nivel donde se expone, analiza y estudia la problemática de la función pública y se dispone de la información más utilizada sobre ésta, tanto en el plano nacional como internacional.

De Infraestructura y Asesoría Jurídica

Las acciones en el área jurídica permiten lograr una mayor coherencia y flexibilidad, acorde con los requerimientos de cada entidad, dentro de la uniformidad conceptual y doctrinaria propia de nuestras instituciones. Lo anterior permite dar orientación legal a los funcionarios y asesoría especializada a los directivos y unidades de personal de las entidades públicas.

De Producción de Tecnología

Las acciones básicas de este campo se orientan a impulsar las actividades de investigación y producción de tecnología administrativa que permita dar un tratamiento adecuado a la problemática del elemento humano de tal manera que las actividades que se desarrollen en materia de administración de per-

sonal caucen un impacto cualitativo en el funcionamiento de los organismos públicos.

La orientación de estas acciones también se dirige hacia la elaboración de instrumentos y documentos de carácter técnico que sirvan de fundamento o refuerzo a la función asesora.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES ACCIONES DEL DEPARTAMENTO EN SUS DIFERENTES FRENTE DE TRABAJO

- SALARIOS:**
- Asistencia técnica en lo referente a la modificación o elaboración de manuales de funciones y requisitos, planta de personal, análisis y unificación posible de las prestaciones existentes en la Rama Ejecutiva del Poder Público.
 - Creación de infraestructura técnica a las consultas y necesidades de las entidades oficiales en materia salarial.
 - Estudios y desarrollo de actividades tendientes a unificar los diferentes sistemas especiales y/o producir las reformas necesarias a las normas que regulan las funciones y requisitos de los empleos para un manejo más racional de los mismos.
- SELECCION:**
- Asistencia técnica a las entidades en aspectos relacionados con el proceso de selección, desde la estructuración del concurso en sí hasta la evaluación y seguimiento del personal escalafonado.
 - Mantenimiento y actualización del banco de preguntas y de las pruebas existentes.
 - Estudio y conocimiento de las diversas

técnicas de selección para determinar en cada caso, en función de exigencias específicas, cuáles son los procedimientos y las técnicas más indicados para una selección de personal idóneo.

- Crear infraestructura técnica y humana para prestar adecuadamente todos los servicios inherentes a la especialidad, a las entidades públicas.

**CAPACITACION
Y DESARROLLO
DE PERSONAL:**

- Asistencia técnica a las entidades oficiales y a los centros oficiales de capacitación en todas las etapas del proceso y en la estructuración y funcionamiento adecuado de las unidades de capacitación.

- Preparar anteproyectos relacionados con la reglamentación de las actividades de capacitación en el sector público, y elaborar los manuales y documentos requeridos para conformar la infraestructura técnica y procedimental necesaria para la función asesora.

- Mantener un flujo permanente de información de las actividades ejecutadas en este campo por el Departamento, la Escuela Superior de Administración Pública, los Centros Oficiales de Capacitación y las Unidades de Capacitación y/o Personal.

- Desarrollar el subsistema de capacitación y propender por la institucionalización de la capacitación y desarrollo de personal en las entidades públicas.

**CARRERA AD-
MINISTRATIVA:**

- Asesoría permanente a las entidades públicas en todos los aspectos relativos a la carrera administrativa.

- Divulgar el pensamiento y la posición del gobierno sobre la carrera administrativa a fin de concientizar a todos los estratos administrativos y a la opinión pública sobre sus bondades y conveniencias para el Estado.

- Estudio y permanente adecuación de los diferentes aspectos relacionados con la carrera administrativa para neutralizar los elementos obstaculizadores de su desarrollo.

- Establecimiento de mecanismos de coordinación, descentralización y desconcentración según el caso para asegurar efectividad en la administración de la carrera.

BIENESTAR SOCIAL :

- Organización, coordinación, promoción, orientación y ejecución con base en las investigaciones o estudios, ya sean ejecutados directamente o en asociación con entidades públicas o privadas sobre programas para los empleados oficiales y sus familias, en áreas tales como:

Recreacional: Deportiva. Preparación técnica, administración deportiva e intercambio a través de eventos que se organicen para tal fin.

Cultural: Promoción de las diferentes manifestaciones culturales y artísticas.

Vacacional: Ofrecimiento de los servicios turísticos en diferentes sitios del país y especialmente a los centros vacacionales de propiedad del Fondo Nacional de Bienestar Social.

Social: Brindar al empleado y a su familia posibilidades de participar en actividades de esta modalidad que generen mayor cohesión y a las entidades la infraestructura necesaria para la planeación y desarrollo de sus programas.

Educacional: Ejecución de actividades de carácter sistemático que le den la oportunidad al empleado de finalizar sus estudios a nivel medio para continuar su propia formación a nivel superior.

Económica : Establecimiento de líneas de crédito para educación, vacaciones y calamidad doméstica.

CONTROL :

- Crear y establecer infraestructura técnica y procedimental para coadyuvar al mejoramiento del sistema de gestión de personal, incluido su entorno.

- Mantener un flujo permanente de información objetiva, amplia, confiable y oportuna para ser entregada o cúspide del sistema sobre manejo de recursos, cumplimiento de metas y logro de objetivos en el contexto de los programas proporcionando con ello los elementos necesarios para la correspondiente toma de decisiones que garantice a su vez la dinámica y efectividad del sistema.

INFORMACION:

- Crear y mantener flujos de información básica y estudiar y determinar en qué nuevas áreas se requiere diseñar otros flujos.

- Prestar asesoría a cada una de las unidades lógicas que conforman el sis-

tema de administración de personal, para que estén en capacidad de suministrar la información requerida.

- Manejar la información que fluye de los subsistemas (coordinación con los demás organismos del sistema de personal) y mantener la estructura física de la base de datos.

ASPECTOS GENERALES

SOBRE EL

ESTADO COLOMBIANO

*PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO
PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO
PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACION AL SERVICIO PUBLICO*

ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO COLOMBIANO

Noción de Estado

El Estado representa la culminación, no definitiva del proceso de perfeccionamiento de las formas de organización política y ejercicio del poder. Existen tantas definiciones de Estado como autores y corrientes hay. Sin embargo hemos seleccionado una de ellas para presentarla en este folleto informativo como ilustración. “Estado dice el doctor Luis Carlos SÁCHICA en su libro Constitucionalismo Colombiano, es la forma concreta de actuación de las ramas del poder público que establece la Constitución Nacional y a la vez la representación jurídica de una comunidad política, nacional o no”.

El Estado Colombiano

Es un Estado democrático organizado como república independiente y unitaria, con separación de poderes públicos. La nación colombiana, de acuerdo con nuestra Constitución, se reconstituye en forma de república unitaria, esto es que la comunidad se da esa forma de organización política y que es de la nación de quien emana el poder público, porque la soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación misma. Lo anterior significa que el Estado expresa jurídicamente el hecho de la unidad nacional y que es la esencia del Estado Colombiano el carácter de representante de la totalidad de la comunidad nacional.

El Estado Colombiano es Estado de Derecho, pues el sistema subordina toda la actividad del Estado y la de los particulares a una orden de leyes; el nuestro es un gobierno de la ley, no de personas.

Los poderes públicos de acuerdo con la Constitución se ejercerán en los términos que ella establece.

El Estado de Derecho es un Estado sujeto a un orden normativo, dentro del cual se tutelan los derechos de la comunidad y de las personas que la integran; en él se despersonaliza la titularidad y se racionaliza el ejercicio del poder público. Además de los aspectos enunciados es importante mencionar que el Estado Colombiano posee régimen representativo, con clara vocación democrática, con organismos electivos, con responsabilidad efectiva, republicano, con régimen de partidos, con unidad política, tendencia a la descentralización administrativa, con régimen económico de base capitalista (pero con función social de la propiedad), con régimen presidencialista, con distribución funcional del poder público, coordinado con el orden jurídico internacional, con tendencia codificadora-constitución- escrita y de inspiración individualista.

Constitución Política

Data de 1886 con las modificaciones introducidas hasta los actos legislativos expedidos en 1977 y 1986. Constituye el sistema jurídico político creado por y para la comunidad. Como se enunció anteriormente nuestra Constitución es escrita, con la finalidad de evitar cualquier decisión de hecho. Desde este punto de vista el sistema es rígido, puesto que el ordenamiento jurídico solo puede ser modificado en declaración formal hecha en la Ley por el procesamiento previsto en ella misma.

Corresponde al Congreso introducir a la Constitución Política las reformas que estime procedentes, en el período de sesiones ordinarias, mediante actos legislativos.

Los derechos civiles y las garantías sociales en la Constitución se clasifican en relación con: la persona como tal, ejemplo: a

su vida, honra y bienes, libertad de conciencia y religiosa, de escoger profesión u oficio, garantía de la propiedad privada, a no ser condenado sin antes ser oído y vencido en juicio, etc., de la persona en comunicación con otras, ejemplo: derecho de asociación, de reunión, de huelga salvo en los servicios públicos; libertad de prensa y de cultos, de la persona al frente del Estado, ejemplo: igualdad ante la Ley, inviolabilidad de la correspondencia, derecho de petición, etc., del ciudadano frente al Estado, ejemplo: función del sufragio, derecho a desempeñar cargos públicos, etc., prestaciones del Estado, ejemplo: a proteger la vida, honra y bienes de las personas, garantizar el derecho al trabajo, a la asistencia pública y a la educación.

Las autoridades de la República según nuestra Constitución están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares.

Relaciones Iglesia - Estado

El problema de la libertad religiosa y las relaciones Iglesia-Estado, ha sido uno de los más debatidos en los órdenes social y político. Nuestra Constitución consagra la libertad religiosa y el establecimiento de convenios con la "Santa Sede", sujetos a la posterior aprobación del Congreso, como sucede con los demás Tratados Públicos. El Concordato vigente fue suscrito en 1887, aprobado por la Ley 35 de 1888. Este ha sido adicionado por Convenciones pactadas.

El Concordato es una Ley Pontificia y Civil dada por una nación determinada, a fin de ordenar las relaciones entre la Iglesia y el Estado sobre materia concerniente a los dos poderes; lleva consigo fuerza de pacto público, ajustado entre la Santa Sede y la correspondiente nación y obliga a ambas partes. (Werns, citada por López Lleras en Constitucionalismo Colombiano).

Tipos de Unidad

De Centralización Política. Es característica del Estado Unitario.

De Soberanía. Esta reside esencial y exclusivamente en la nación.

De Legislación. Consiste en que el Congreso es la entidad encargada de dictar las Leyes que han de regir en todo el país, y como el elector no confiere mandato ni impone obligaciones al elegido, éste no actúa a nombre de la Circunscripción Electoral dentro de la cual se produjo la elección, sino como representante de los intereses generales de la nación.

Judicial. Es ejercida por la Rama Jurisdiccional, la cual dispone de una organización nacional, lo que significa que las entidades territoriales no poseen un sistema propio de administración de justicia.

De Tributación. Solamente el Congreso tiene la facultad de regular el sistema impositivo en toda la nación y el poder que tienen las Asambleas y los Consejos de imponer contribuciones en sus jurisdicciones respectivas, está subordinado a normas de carácter general.

Clases de Descentralización

Territorial. Tiene como base la división del territorio del Estado, en departamentos, municipios y comunas dentro de los cuales la prestación de determinados servicios públicos está a cargo de las respectivas entidades locales.

Administrativa. Consiste en el traslado que se hace de ciertos negocios de carácter económico, industrial, fiscal, etc., de la capital del país hacia las regiones dentro de los límites precisados en la Constitución.

Por Servicios. Es aquella que se da cuando el Estado radica determinadas competencias de carácter técnico administrativo en ciertos organismos a los cuales dota también de autonomía.

Funcional o por Colaboración. Se presenta cuando a las entidades privadas se les obliga o se les autoriza para que realicen

funciones de orden técnico de las que en términos generales corresponde realizar al Estado.

Aquí la actividad pública se cumple por un ente particular, pero el Estado conserva la vigilancia y el control, lo mismo que la facultad de revocar la autorización concedida al particular en caso de no prestar el servicio en forma debida.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Política
Decreto Legislativo 758 de 1956
Ley 19 de 1958
Acto Legislativo No. 1 de 1968
Decreto 2400 de 1968
Decreto 3130 de 1968
Decreto 728 de 1968
Decreto 1950 de 1973
Decreto Ley 147 de 1976

Nota : C.P. : Constitución Política