

**LOS ORGANOS RESPONSABLES DE LA FUNCION
PUBLICA COLOMBIANA**

**DIEGO YOUNES M.
Abogado. Asesor Jurídico del
Departamento Administrativo del
Servicio Civil.**

PLAN DEL ARTICULO

INTRODUCCION

1. CONGRESO NACIONAL
2. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
3. LA RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PUBLICO
4. EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SERVICIO CIVIL
5. EL CONSEJO SUPERIOR DEL SERVICIO CIVIL
6. JEFES SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION
7. COMISIONES DE PERSONAL
8. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA —ESAP—

INTRODUCCION

La organización de la Función Pública tanto colombiana como de otros países del mundo obedece a la noción de Sistema. Este término (sistema) abarca la idea de un conjunto de variables interrelacionadas entre sí, que persiguen una finalidad determinada. Para nuestro caso tales variables estarán representadas por los distintos órganos que de una u otra manera tienen a su cargo algunas de las varias competencias frente al **manejo de los recursos humanos al servicio del Estado**, noción esta igualmente identificable con la de Función Pública o Servicio Civil. Tales órganos y sus principales actividades se describirán a continuación.

1. El Congreso Nacional

En un sistema constitucional como el colombiano, de repartición y distribución equilibrada de funciones entre los distintos órganos del Estado, la rama legislativa tiene que contar con atribuciones importantes frente a la dirección de los recursos humanos del Estado.

Las principales tareas del Congreso frente a la función pública, o al Servicio Civil si se prefiere el término, entendido este concepto como el conjunto de empleados que conforman la rama ejecutiva, son principalmente los siguientes:

- a. La prevista en el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución Nacional,

según la cual le corresponde al Congreso "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales". Esta facultad expresada en otras palabras comprende la competencia parlamentaria para fijar el sistema económico salarial de los empleados públicos, y solo puede ser ejercida a iniciativa del gobierno, según lo enuncia el Artículo 76 de la Constitución Nacional;

b. La contemplada en el ordinal 10 del precitado Artículo 76, según la cual también pertenece al legislador el "dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar";

c. Igualmente le corresponde expedir los estatutos de Personal de los Establecimientos Públicos Descentralizados del orden nacional, según lo ha sostenido la jurisprudencia nacional.

2. El Presidente de la República

En un régimen presidencialista no pueden escaparse atribuciones, también muy importantes en el dominio que estudiamos, al Presidente de la República, quien es además de Jefe del Estado, también la suprema autoridad administrativa. Podemos enunciar como sobresalientes las siguientes atribuciones:

a. La ejercida a través de la potestad reglamentaria, pues con esta facultad desarrolla entre otras, las leyes de servicio civil o función pública. Así por ejemplo, los Decretos 1950 de 1973 y 1848 de 1969 de tanta trascendencia en Derecho Administrativo Laboral, son de linaje reglamentario;

b. De Innegable importancia es la atribución presidencial consagrada en el ordinal 1º del Artículo 120 de la C.N., según la cual el presidente nombra y

separa libremente los jefes superiores de la administración (Ministros y Jefes de Departamentos) y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Descentralizados;

c. En armonía con la anterior puede citarse la contenida en el ordinal cuarto del mismo artículo anteriormente anotado, para "Nombrar y separar libremente los gobernadores" en cuanto a la función pública departamental se refiere;

d. A continuación puede mencionarse la autorización para "nombrar cualesquiera empleados nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o leyes posteriores".

El inciso segundo del ordinal citado le otorga al Presidente la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes y tienen tal carácter entre otros, los representantes de la Nación en las direcciones colegiadas de las entidades descentralizadas;

e. El ordinal 16 del mismo Artículo 120 radica asimismo en el Presidente la atribución para "Dar permisos a los empleados nacionales que lo soliciten, para admitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros", disposición que armoniza con la prohibición consagrada en el Artículo 66 de la Carta Política que prohíbe a los colombianos al servicio de Colombia aceptar sin permiso del gobierno cargo o merced alguna, so pena de perder el empleo que ejerce.

f. La nueva atribución trasladada del Congreso al Presidente en la reforma constitucional de 1968 para que este pueda "crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio

Público, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos" que constituye un instrumento básico para amoldar la administración a sus necesidades, lo cual justifica plenamente la radicación de esta competencia en el ejecutivo, y nó como lo era antes de la reforma constitucional de 1968 en el legislativo.

3. La Rama Jurisdiccional del Poder Público

Los órganos que la componen tienen genéricamente la función de definir el derecho. Por lo tanto ahí radica el interés de su participación puesto que de los fallos sobre las materias que aquí nos interesen surgen elementos muy importantes en la hermenéutica del Derecho Administrativo Laboral.

Podemos resaltar la función de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el siguiente orden:

a. Corte Suprema de Justicia.

Como es sabido, el Artículo 214 de la Carta confiere a esta entidad la guarda de la integridad constitucional. Es así como en diversos fallos de su Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional la Corte ha hecho importantísimos pronunciamientos en materia de servicio civil. A título simplemente indicativo bastaría señalar las sentencias de inexequibilidad del Artículo 49 del Decreto 2400 de 1968 y el Artículo 38 del Decreto 3130 de ese mismo año.

En la primera se precisan las notas básicas de la Carrera Administrativa, y en la segunda la Corte determina que es el Congreso el órgano competente para expedir el estatuto de personal de las entidades descentralizadas del orden nacional.

b. Organos Contencioso-Administrativos

La función de la jurisdicción administrativa debe examinarse desde un doble punto de vista. El primero como consecuencia de la tarea puramente contenciosa, ejercida por el Consejo de Estado (principalmente por la Sección Segunda para los dominios de nuestro interés), y en segundo término haciendo mención de la actividad consultiva que se ejerce a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil del mismo Consejo.

En efecto, la Ley 19 de 1958 que creó dicha sala dispuso que a ella habrían de someterse los proyectos de Ley o de Decreto en materia de Servicio Civil. La doctrina sentada por la Sala es variada y numerosa.

4. El Departamento Administrativo del Servicio Civil

Este organismo fué previsto por el legislador para organizar el Servicio Civil y la Carrera Administrativa mediante la Ley 19 de 1958, que como antes se anotó, creó también la Sala de Consulta y la Escuela Superior de Administración Pública.

Este organismo se ha venido reorganizando en distintas oportunidades, y en la actualidad se rige por el Decreto 147 de 1976, según el cual son sus funciones "formular, asesorar y adelantar las políticas de administración de personal y desarrollo de los recursos humanos al servicio del estado y en especial, los planes y programas en los campos de **Servicio Civil, Carrera Administrativa y Bienestar Social** de los empleados oficiales y sus familias en la rama ejecutiva del poder público".

Si discernimos los anteriores objetivos (Servicio Civil, Carrera Administrativa

y Bienestar Social en actividades más concretas, se encontrará que al mencionado Departamento le corresponde:

a. En el campo de Servicio Civil

- Velar por el desarrollo de los recursos humanos que trabajan al servicio del Estado.
- Igualmente vigilar porque todos los aspectos de personal satisfagan las necesidades presentes y futuras del servicio público. Esta tarea incorpora al Departamento, la moderna noción de "gestión provisional", desarrollada en otros países como Francia;
- Estimular, promover y emprender investigaciones y estudios en organización y dirección de personal, entre otros fines, para mantener la reputación del estado como empleador;
- Establecer, administrar y asesorar en los sistemas de clasificación, remuneración y nomenclatura de empleos públicos;
- Dirigir, controlar y asesorar los sistemas de selección de los diversos organismos públicos;
- Formular la política y los planes generales en materias de desarrollo de los recursos humanos;
- Establecer, implementar y mantener y coordinar con los organismos administrativos pertinentes, el sistema integral de información de los empleados públicos;

b. En el campo de la Carrera Administrativa

- Dirigir y administrar la Carrera Administrativa;

- Adelantar los estudios sobre carreras especiales, cuadros y cuerpos profesionales, prestando asistencia a los organismos en su preparación e implantación;

- Adelantar los trámites para la Incorporación, escalafonamiento, actualización y retiro de los funcionarios frente a la carrera;

- Expedir los reglamentos para la evaluación del desempeño de los empleados públicos;

c. En el campo del Bienestar Social

En esta materia le corresponde realizar, fomentar y coordinar con los organismos administrativos pertinentes, los servicios y programas de bienestar social para el personal civil de empleados oficiales y sus familias.

5. El Consejo Superior del Servicio Civil

Se creó por medio del Decreto Extraordinario 728 de 1968, estatuto que suprimió la antigua Comisión del Servicio Civil, y la cambió por un Consejo políticamente paritario, adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil, e integrado así:

- El Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien lo preside;
- El Director de la Escuela Superior de Administración Pública, y
- Dos asesores designados libremente por el Presidente de la República.

A este Consejo se le asignaron las siguientes funciones:

- Asesorar al Presidente de la República y al Jefe del Departamento Admi-

nistrativo del Servicio Civil en la formulación de la política de Carrera Administrativa y administración de personal;

- Asesorar al Departamento Administrativo del Servicio Civil en el estudio de los sistemas de clasificación, selección y remuneración de los funcionarios públicos, como en los programas de capacitación, adiestramiento y bienestar social de los funcionarios públicos;
- Colaborar en la preparación de los reglamentos de las carreras civiles y normas disciplinarias;
- Resolver discrecionalmente y en forma definitiva sobre las observaciones que presenten los organismos administrativos ante el Departamento Administrativo del Servicio Civil, en los casos de incorporación de funcionarios en la Carrera Administrativa;
- Además de las anteriores tareas consignadas en el preanotado Decreto 728 de 1968, cumple las siguientes que le asigna el Decreto 2400 de 1968:
- Cuando un organismo de la rama ejecutiva del orden nacional juzga que no existen empleos equivalentes a los que desempeñaban funcionarios de carrera cuyo cargo se suprimió, tales servidores pueden formular una petición al Consejo Superior del Servicio Civil para que éste considere su caso.

Igualmente le compete pronunciarse sobre las solicitudes de conformación en la Carrera Administrativa o reclasificación en la misma, que deben presentar los funcionarios escalafonados, conforme a estatutos anteriores al Decreto Ley 2400 de 1968, es decir la Ley 165 de 1938 y el Decreto 1732 de 1960.

En materia de Prima Técnica le corresponde ejercer las funciones que le previeron los Decretos 1912 y 2554 de 1973.

6. Jefes Superiores de la Administración

Estos funcionarios (Ministros y Jefes de Departamento Administrativo) desempeñan un rol muy importante en la estructura del Estado Colombiano, toda vez que son los órganos de comunicación entre el Gobierno y el Congreso, y en tal virtud presentan a consideración de las Cámaras Legislativas proyectos de Ley y participan en los debates de los mismos.

En lo que a nuestro estudio concierne, el Artículo 12 del Decreto 1050 de 1968 les asigna entre otras funciones "Las de administración de personal conforme a las normas sobre la materia", y por lo tanto son funcionarios dotados de especiales atribuciones en materia de función pública.

En efecto, muchas de las más importantes decisiones sobre personal caen bajo la órbita ministerial. A título de ejemplo piénsese en la competencia para nombrar, remover o trasladar que adquieren en virtud de la delegación presidencial, la que se les atribuye para imponer ciertas sanciones, para seleccionar candidatos a cursos de perfeccionamiento, etc.

7. Comisiones de Personal

Las Comisiones de Personal son organismos colegiados que también cumplen una importante misión en tratándose de asuntos atinentes a la función pública.

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 y un representante de los em-

pleados del organismo, elegido por votación universal y directa entre los empleados públicos de la entidad. Tal comisión se ocupa de conocer tanto de las reclamaciones de los funcionarios sobre desmejoramiento en sus condiciones de trabajo y calificación de servicios como de emitir concepto previo sobre las sanciones de suspensión mayor de diez días y de destitución.

De otra parte, siempre que se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un empleado escalafonado en la Carrera Administrativa, habrá de producirse un concepto previo de este ente disciplinario.

8. Escuela Superior de Administración Pública "ESAP"

Su creación se previó en la Ley 19 de 1958. El Decreto 3119 de 1968 que la reorganizó previó que seguiría funcionando como Establecimiento Público Descentralizado adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Se le califica como Institución de Educación Superior de carácter universitario, cuyos objetivos son: "La enseñanza, la investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y en particular el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado".

Son funciones de la Escuela:

a. Preparar, a nivel superior, personal para la Administración Pública. Esta preparación se hará en dos etapas: una consagrada al estudio de las disciplinas y conocimientos generales de las ciencias políticas y administrativas, y otra de especialización o diversificación en ramas determinadas que irá señalando, de acuerdo con las necesidades del servicio público, el Consejo Directivo.

b. Impartir, en carreras intermedias de corta duración a niveles medio y superior, los conocimientos indispensables para ejercer funciones específicas dentro de la Administración Pública.

c. Impartir enseñanza para mejorar la preparación de los empleados públicos que forman los niveles medio y superior de la Administración Pública.

d. Adelantar programas de adiestramiento del personal en servicio, para la enseñanza de las técnicas básicas requeridas para satisfacer las necesidades permanentes de racionalización y modernización de la Administración Pública.

e. Realizar programas de especialización y cursos de posgrado regulares y avanzados, de acuerdo con la Ley, destinados para los graduados universitarios que deseen seguir carreras administrativas en disciplinas propias de nivel de gerencia administrativa y en las fundamentales para el cumplimiento de los planes de desarrollo, en campos de administración, tales como: el financiero y el fiscal, el social, el regional y local y en materias relacionadas con los procesos de planificación y programación, desde el punto de vista administrativo.

f. Proyectar y, cuando fuere el caso, realizar cursos que habiliten a los empleados para que puedan presentarse a los concursos que se realicen para ascensos dentro de la Carrera Administrativa.

g. Realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública, en sus distintos niveles, y que sirvan como instrumento para el desarrollo de los programas de la Escuela.

h. 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.

i. Promover programas de capacitación para funcionarios de los niveles regional y local.

j. Actuar, a solicitud del Gobierno, como órgano consultivo para estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública, dentro del ámbito de sus Investigaciones y estudios.

k. Mantener relaciones con personas e Instituciones nacionales, internacionales o extranjeras interesadas en los problemas de la Administración Pública, especialmente con los que se dedican a la Investigación y a la docencia en este campo.

La estructura y organización de la Escuela Superior de Administración Pública, se halla actualmente compendiada en el Decreto 1816 de 1976, que aprueba el Acuerdo 021 del mismo año contentivo de sus estatutos.

Según tales normas se dispone que la dirección, administración y orientación docente de la Escuela corre a cargo del Consejo Directivo y del Director,

previéndose también un Consejo Académico, dado el linaje universitario de la Institución.

El Consejo Directivo está integrado en la siguiente forma:

a. Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien lo preside.

b. El Secretario de Administración Pública del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

c. Un representante del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-

d. El Director del Instituto de Crédito Educativo y de Especialización Técnica en el Exterior -ICETEX-

e. Un representante personal del Presidente de la República.

El Director de la Escuela forma parte del Consejo Directivo, con derecho a voz, pero sin voto.

Los anteriores apuntamientos son líneas muy generales que sin embargo permiten apreciar cómo en materia de administración de personal, la participación de diversos órganos estatales es múltiple e interrelacionada.