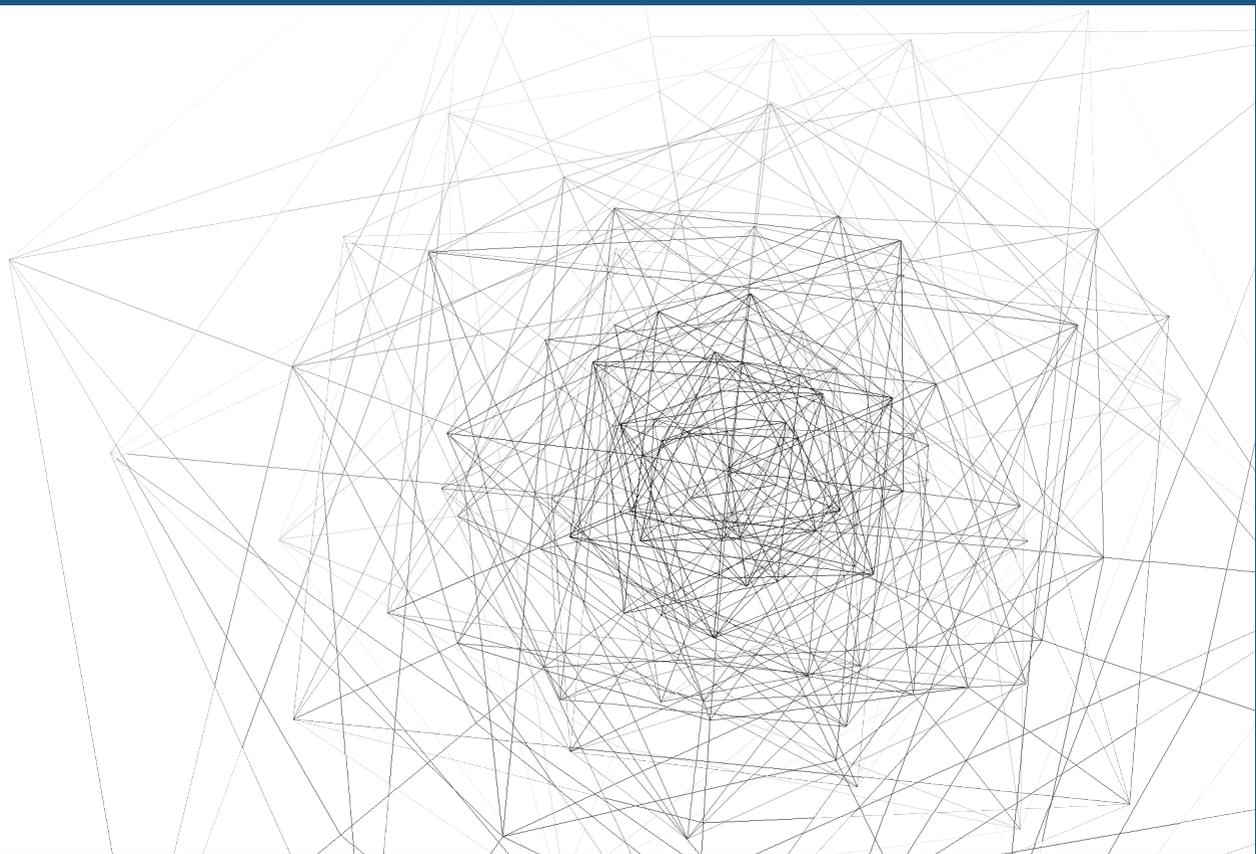


La carrera administrativa en el marco de la función pública



Germán Puentes González



Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y
de Relaciones Internacionales





UR

LA CARRERA ADMINISTRATIVA
EN EL MARCO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
EN COLOMBIA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES –CEPI–

GERMÁN PUENTES GONZÁLEZ



Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2009 Editorial Universidad del Rosario
© 2009 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales
© 2009 Germán Puentes González

ISBN: 978-958-738-048-4

Primera edición: Bogotá D.C., septiembre de 2009
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Diagramación: María del Pilar Palacio Cardona
Impresión: _____
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 N° 13-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00. Ext. 7724
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo por escrito de la
Editorial Universidad del Rosario

PUENTES GONZÁLEZ, Germán

La carrera administrativa en el marco de la función pública en Colombia / Germán Puentes
González.—Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Centro de
Estudios Políticos e Internacionales, CEPI. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.
912 p. Incluye CD

ISBN: 978-958-738-048-4

Función pública – Colombia / Carrera administrativa – Legislación – Colombia / Funcionarios
públicos – Colombia / I. Título.

350.861 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción	10
1. La gestión de los recursos humanos	12
1.1. Marco general	12
1.2. Gestión de recursos humanos.....	15
1.3. Los roles que deben desempeñar quienes dirigen los recursos humanos	16
1.3.1. Planificar, reclutar y seleccionar recursos humanos.....	17
1.3.2. Desarrollo de los recursos humanos	22
1.3.3. Velar por la aplicación de los sistemas de remuneración y de prestaciones sociales	23
1.3.4. Mantener buenas relaciones laborales con los empleados ...	23
1.3.5. Velar por la seguridad e higiene organizacionales.....	24
1.3.6. Investigar sobre los recursos humanos.....	25
1.4. ¿Cómo contribuyen quienes dirigen los recursos humanos al logro de los objetivos de la organización?.....	25
1.5. Laboratorio	28
2. La función pública	29
2.1. ¿Cómo debe entenderse la función pública?	29
2.2. Algunos referentes conceptuales	32
2.2.1. La preeminencia de las personas.....	33
2.2.2. La profesionalidad de los recursos humanos.....	33
2.2.3. La estabilidad del empleo público y su protección.....	34
2.2.4. Mérito, desempeño y capacidad.....	34
2.2.5. Transparencia.....	35
2.2.6. Pleno sometimiento a la ley y al derecho.....	35
2.3. Problemas que debe resolver la función pública.....	36
2.3.1. La formación – Los generalistas y los especialistas	36
2.3.2. La gestión – El sistema.....	37

2.3.3. La participación en política – De 1821 a 1991	38
2.3.4. La organización – Cuerpos profesionales o sistema de empleo	40
2.4. Laboratorio	42
3. Marco constitucional y legal de la función pública en Colombia	44
3.1. Antecedentes.....	44
3.1.1. Antes de la Constitución Política de 1991.....	44
3.2. Título V, Capítulo 2 de la Constitución Política de 1991	56
3.2.1. Contexto	56
3.2.2. Artículo 21 transitorio de la Constitución.....	59
3.2.3. Noción de empleo	60
3.2.4. De la asunción de funciones públicas.....	62
3.2.5. Pérdida de los derechos políticos.....	64
3.2.6. Nueva clasificación de los servidores públicos	64
3.2.7. Diferencias entre empleados públicos, trabajadores oficiales y auxiliares de la administración	65
3.2.8. Empleos de carrera administrativa y el mérito	66
3.2.9. Normas contra el nepotismo y la concentración de ingresos provenientes del Tesoro en pocas familias y en pocos bolsillos	68
3.2.10. La Comisión Nacional del Servicio Civil	69
3.2.11. Servicio notarial.....	77
3.3. Laboratorio	77
3.4. Ley de Carrera Administrativa, 909 de septiembre 23 de 2004	79
3.4.1. Antecedentes	79
3.4.2. La carrera administrativa en el gobierno del presidente Uribe	89
3.4.3. Algunos comentarios sobre la Ley 909 de 2004.....	93
3.4.4. La función pública y los principios que la rigen	95
3.4.5. Ámbito de aplicación.....	96
3.4.6. Carreras especiales y sistemas específicos de administración de personal	96
3.4.7. Aspectos fundamentales de la carrera administrativa	97
3.5. La capacitación	108
3.6. La evaluación	108

3.6.1. ¿Qué es la evaluación del desempeño?	109
3.6.2. ¿Qué se pretende obtener con la evaluación por resultados?.	110
3.6.3. Métodos de evaluación de resultados.....	111
3.7. Laboratorio	112
4. La gerencia pública.....	122
4.1. Antecedentes	122
4.2. La función gerencial y sus principios	125
4.3. Ingreso a los empleos de naturaleza gerencial.....	126
4.4. Acuerdos de gestión	127
4.5. Laboratorio	127
5. La ética en el ejercicio de la función pública. El Código Único Disciplinario y el estatuto anticorrupción	128
5.1. Marco de referencia.....	128
5.2. Discusión sobre la naturaleza jurídica del régimen disciplinario....	130
5.3. ¿Qué es la potestad disciplinaria?.....	135
5.4. ¿Qué constituye falta disciplinaria?.....	136
5.5. Principios rectores del Código Único Disciplinario	137
5.6. ¿Quiénes ejercen la acción disciplinaria?.....	137
5.7. Factores para fijar la competencia.....	138
5.8. Calidades de la competencia.....	138
5.9. Estatuto Anticorrupción	139
5.10. Decálogo del servidor público	142
5.11. Laboratorio sobre el Código Único Disciplinario	143
6. Laboratorio general	157
Bibliografía.....	162

Introducción

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, se hace necesaria la construcción de un Estado moderno, sustentado en instituciones y entidades que funcionen con criterios de calidad humana en la orientación y coordinación de las personas, con eficiencia y eficacia en la presentación de resultados, con economía en la selección del mejor curso de acción, con transparencia en la conducción de los destinos de las organizaciones, con buenas prácticas y costumbres en las relaciones con el ciudadano, y con efectividad en los logros. Un Estado que logre dar cuenta de los principios de justicia, equidad, igualdad de oportunidades, entre otros, y que garantice la apuesta permanente por el bienestar y la calidad de vida para todas las personas que habitan su territorio. Para alcanzar lo anterior es imprescindible contar con la presencia activa de recursos humanos sólidamente formados, actualizados y comprometidos éticamente con el manejo de los recursos públicos.

Sólo contando con su talento, idoneidad y espíritu de servicio público, con su disponibilidad, compromiso y firme convicción de la dignidad implícita en el servicio a la sociedad se puede imaginar posible la transformación de nuestras realidades y su consecuente proyección hacia mejores estadios de desarrollo.

Las normas, los procedimientos, las estructuras y las políticas son importantes pero, al fin y al cabo, son sólo eso, instrumentos a disposición de las personas, únicas capaces de transformar las realidades y construir el bienestar que todos anhelamos desde los ámbitos público y privado. Por ello, este texto pretende contribuir a la reflexión en torno a la importancia de la función pública y al profundo significado que tiene el servicio que se presta a la sociedad cuando se es funcionario o funcionaria de cualquiera de las instituciones públicas. En este sentido, busca inducir preguntas sobre la forma en que se cumple con las funciones asignadas y sobre la ética que debe orientarlas. Igualmente, sobre la consistencia entre las normas y la práctica administrativa, es decir, la correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace.

Este libro se ha estructurado en cinco capítulos. En el primero se analizan los conceptos generales relacionados con la gestión y administración del recurso

humano de cualquier organización sin diferenciarlo específicamente de aquel de las entidades de carácter estatal. Igualmente, se abordan los asuntos que deben manejar quienes dirigen las áreas del talento humano, la gerencia de Recursos Humanos o, sencillamente, las oficinas o dependencias de personal, que no son otros que los concernientes a la *planificación*, el *reclutamiento* y la *selección de los recursos humanos*; igualmente, a la previsión de las necesidades de recursos humanos de la empresa para lograr los objetivos propuestos; a la elaboración y ejecución de planes para satisfacer las necesidades de la entidad en cuanto a recursos humanos; a la promoción del *desarrollo de los recursos humanos*; a la aplicación de los sistemas de remuneración y de prestaciones sociales; al seguimiento a los sistemas de *seguridad e higiene organizacionales*, y a la investigación sobre el perfil de los recursos humanos. El segundo capítulo se refiere directamente al tema de la función pública entendida como el proceso de administración de las personas que prestan servicios en las diferentes entidades del Estado; el tema se aborda desde la doctrina y, por lo mismo, se plantean definiciones de diversos autores y se analiza tanto su evolución como los problemas que han caracterizado su desarrollo. El tercer capítulo complementa el tema de la función pública mediante un análisis riguroso sobre su evolución normativa a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 y de la carrera administrativa como herramienta para garantizar la calidad y estabilidad del servicio público. El capítulo cuarto se refiere al tema de la gerencia pública, sus principios, criterios y la forma de ingreso a ésta. Finalmente, en el capítulo quinto se presentan los elementos generales del Código Disciplinario y del Estatuto Anticorrupción que, unidos a los mandatos constitucionales pertinentes, constituyen el código de ética del servidor público. Para complementar el tratamiento de cada uno de los temas anteriores se anexa la jurisprudencia citada a lo largo de todo el texto y algunos conceptos relevantes que posibilitan la mejor comprensión y profundización de los temas expuestos.

¿Cómo utilizar este libro? Se recomienda leer cada capítulo de manera completa y, a continuación, se resuelvan los laboratorios incluidos, los cuales tienen el propósito de poner a pensar y a utilizar las herramientas de carácter normativo, constitucionales, legales, jurisprudenciales, y alguna doctrina que se considera pertinente. Por esta razón, se incluyen las correspondientes referencias bibliográficas.

El presente manual, *La carrera administrativa en el marco de la función pública*, es el producto de varios años de ejercicio profesional en cargos de dirección administrativa y de asesoría externa en la función pública en los órganos y las entidades de la rama ejecutiva en los niveles nacional y territorial, y en los sectores central y descentralizado. Igualmente, es el resultado de varios años de investigación y reflexión sobre el tema de la función pública en el ejercicio de la docencia en programas de posgrado en la Escuela Superior de Administración Pública, la Universidad Jorge Tadeo Lozano y especialmente en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, donde se viene trabajando el tema desde hace diez años.

La novedad del libro se encuentra en el hecho de reunir y presentar de manera analítica conceptos de la función pública, su origen y evolución en Colombia, los grandes interrogantes que debe resolver, sus reglas de juego, la doctrina y jurisprudencia pertinentes para solventar problemas tomados de la vida real que, a medida que se estudian, se analizan y se proponen soluciones, hacen posible aclarar la nomenclatura, es decir, el leguaje respectivo y que permiten construir, de manera sistemática, las competencias que deben tener y poner a prueba tanto los estudiosos del tema como los funcionarios que se desempeñan en este campo, así como los servidores públicos que de manera directa o indirecta son afectados por el ejercicio de la función pública.

El aporte más importante está representado en una mirada integral al tema, pasando por conceptos fundamentales sobre la gestión de los recursos humanos, su importancia en la vida de las organizaciones y su impacto en la conducción de los intereses de la Nación, del Estado y de la Administración Pública. Lo integral del texto se refleja también en el análisis que se hace de los tres grandes aspectos que confluyen en la relación que se presenta entre las personas y las organizaciones para las que trabajan, pasando por el ingreso, la permanencia y el retiro del servicio. Adicionalmente se presentan elementos concomitantes como la conducta, es decir, el sentido ético que deben asumir los servidores públicos, y el régimen disciplinario que les es propio.

