

**REFLEXIONES SOBRE LA ÉTICA EN EL ACTUAR DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS EN COLOMBIA DESDE 1991 HASTA LA ACTUALIDAD**

ANDREA MELISA RAMÍREZ RAMOS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

Reflexiones sobre la ética en el actuar de los servidores públicos en Colombia desde 1991
hasta la actualidad

Estado del arte
Presentado como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Andrea Melisa Ramírez Ramos

Dirigido por:
Germán Puentes González

Semestre II, 2016

*A Dios, por darme la oportunidad de alcanzar un logro más.
A mi mamá, por hacer de mí una gran persona con su ejemplo.
A mi papá, por su dedicación y apoyo incondicional.
A mis hermanos y Tomi, por su acompañamiento y amor.
¡Muchas gracias familia!*

AGRADECIMIENTOS

La construcción de este trabajo de grado ha sido muy gratificante tanto para mi vida personal como profesional. Fue un estado del arte que, más allá de ser un requisito de grado, me permitió estar rodeada de personas valiosas y conocedoras del tema, cuyas opiniones sirvieron para consolidar el presente trabajo.

Como creyente ferviente en Dios, debo agradecerle a él en primera instancia por haberme dado la vida en una familia tan maravillosa como la mía, por reconfortarme cuando lo necesito y por hacer posible que esté ad portas de ser politóloga.

Le agradezco infinitamente a mis padres por haberme dado la oportunidad de estudiar lo que realmente me apasiona en tan prestigiosa Universidad. Sin su amor, su acompañamiento, sus consejos y su esfuerzo no habría sido posible alcanzar un logro más en mi vida. De igual manera, le doy las gracias a mis hermanos, a quienes pretendo servir como ejemplo y respaldar en lo que necesiten.

Mis más sinceros agradecimientos a mi director de trabajo de grado: mi gran maestro Germán Puentes González, quien no solo me inspiró con sus cátedras para tomar un tema tan álgido como este y me apoyó de principio a fin con la elaboración del texto, sino que también, fue quien me realizó la entrevista que me daría el boleto para emprender el viaje con el cual había soñado toda mi vida: formarme en Ciencia Política y Gobierno en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Finalmente y no menos importante, le agradezco a mi mejor amiga y compañera de estudios Paula Ramírez. Resulta ser alentador saber que desde primer a último semestre cursamos todas las materias juntas y sacamos adelante nuestro pregrado con mucho esfuerzo, lágrimas, dedicación, empeño y un sinfín de anécdotas.

Y para todos los que no están aquí, pero que de seguro están en mi mente, también va mi gratitud.

RESUMEN

El presente estado del arte se propone abordar lo concerniente a la ética en las actuaciones de los servidores públicos en Colombia, mediante una revisión exhaustiva de la literatura pertinente que existe del tema, así como de las distintas normas regulatorias y documentos oficiales que versan sobre los servidores públicos. De esta manera, se hará especial énfasis en los cambios que ha tenido la organización, el funcionamiento y el control de quienes sirven al Estado colombiano desde la instauración de la actual Constitución Política de 1991. En consecuencia, se encontrarán algunas reflexiones sobre el tema, las cuales provienen de la investigación y de entrevistas realizadas a servidores públicos.

Palabras clave:

Ética, servidores públicos, Constitución Política de 1991.

ABSTRACT

This state of the art is intended to address concerning ethics in the conduct of public servants in Colombia, through a comprehensive review of the relevant literature that exists on the topic, as well as the different regulatory standards and official documents that deal with the public servers. Thus, special emphasis will be on the changes that has taken the organization, operation and control of those who serve the Colombian state since the establishment of the current Constitution of 1991. Consequently, some reflections on the subject will be found, which come from research and interviews with public servants.

Key words:

Ethics, public servants, Constitution of 1991.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	6
1.1 La Función Pública en Colombia	7
1.2 Del empleo público	9
1.3 Del servidor público	13
1.4 Del sistema de gestión de los recursos humanos en el sector público	15
1.5 De la Comisión Nacional de Servicio Civil	19
2. DE LA ÉTICA EN EL ACTUAR DEL SERVIDOR PÚBLICO EN COLOMBIA	21
2.1 El concepto de ética aplicado a los servidores públicos	22
2.2 Los valores éticos que profesan los servidores públicos	26
2.3 Afectaciones de la ética de los servidores públicos	29
3. DE LA NORMATIVIDAD QUE RIGE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA	33
3.1 Régimen disciplinario de los servidores públicos en Colombia	34
3.2 Acciones disciplinables que a la vez dan lugar a otro tipo de reproches	39
3.3 Otros reproches derivados de ciertas faltas disciplinables	42
5. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tabla 1.	Niveles jerárquicos de clasificación de los empleos públicos en Colombia.	11
Tabla 2.	Distribución de valores en recurrencia en las leyes analizadas por el estudio de la PGN.	27
Gráfico 3.	Histórico de Sanciones Disciplinarias.	40
Gráfico 4.	Cantidad de sanciones penales por delito.	44

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Gráfica: Organigrama de la Comisión Nacional de Servicio Civil.

Anexo 2. Entrevista: Dra. Diana Ramírez Brand.

Anexo 3. Entrevista: Embajador Julio Londoño Paredes.

LISTA DE SIGLAS

ACP-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
CNSC	Comisión Nacional de Servicio Civil
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DGSC	Dirección General del Servicio Civil
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ITEP	Índice de Transparencia de las Entidades Públicas
PGN	Procuraduría General de la Nación
SIRI	Sistema de registro de sanciones y causas de inhabilidad

INTRODUCCIÓN

El presente estado del arte sobre la ética de los servidores públicos, presenta y analiza el actuar de los servidores públicos en Colombia desde 1991 hasta la actualidad: un dilema entre la normatividad y el positivismo.

Las acciones de los servidores públicos comprenden un sinnúmero de variables que se encuentran de manera explícita en textos de diversos tipos como: leyes, informes, manifiestos, decretos, libros, entre otros, y de forma implícita y abstracta ya sea en las pautas de comportamiento que han sido instauradas a lo largo del tiempo, o en los valores que se difunden en cierta sociedad.

De ahí que, sea imprescindible en el estudio de la ética de los servidores públicos, tener en cuenta las ventajas que ofrece entablar dos enfoques o puntos de vista sobre su actuar: uno que podría denominarse normativo, ya que permite conocer el lugar en el que están consignados textualmente los preceptos por los que se rige la acción del servidor; y otro positivo, el cual proporciona un bosquejo de las pretensiones que tiene una sociedad determinada frente a los parámetros de conducta que se han establecido con el paso del tiempo.

Esto quiere decir que el funcionario público se encuentra inmerso en un campo de acción en el que confluyen elementos normativos que controlan el desempeño de sus funciones, y otro, en donde la costumbre y los ideales de una sociedad pretenden lograr que el servidor contribuya al bienestar de todos.

No obstante, la realidad es otra. Muchos escándalos sobre corrupción por parte de servidores públicos aquejan a la administración, gestando sentimientos de descontento en la sociedad colombiana y haciendo que los medios de vigilancia y control se tornen a ser más excesivos mediante la creación de leyes y dependencias encargadas de inspeccionar su comportamiento al interior de las entidades.

Así entonces, es preciso decir que la relevancia del tema recae en la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en las instituciones estatales, a causa de la desviación equivocada del actuar de algunos servidores públicos que parecieran ejercer su labor en

beneficio propio y en detrimento de la sociedad, lo cual es una ofensa para su investidura, ya que pone en duda la razón de ser de su labor: el servicio a la comunidad.

Es por esto que, se ha gestado un creciente interés por delimitar y recordar los patrones de comportamiento a los que deben estar sujetos los servidores públicos, lo cual ha derivado en la necesidad de insertar este tema en las agendas gubernamentales de diversos países. Lo anterior, da cuenta de una preocupación arraigada en las acciones malintencionadas de algunos funcionarios estatales, que conllevan a escándalos de corrupción, la irrupción de faltas disciplinables que a su vez constituyen conductas delictuales y, paulatinamente, a la desconfianza de la burocracia del Estado por parte de los ciudadanos.

Algunos países como Colombia, México, Argentina, España y Venezuela han adoptado mecanismos que permiten -en primera instancia- mitigar la problemática que se genera al momento de dejar de lado los parámetros establecidos para el obrar correctamente como servidor público, para luego, darle una solución apropiada y fortalecer así las entidades estatales.

Dichos mecanismos van desde la creación de instituciones como el Jurado de Enjuiciamiento en Argentina para inspeccionar y sancionar cuando debiere “a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial” (García 1994, pág. 206), hasta la promulgación de Leyes específicas que dictaminan el comportamiento de los servidores públicos, como la “Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios” en México.

Sin embargo, el caso colombiano es el que merece la mayor atención en el presente estado del arte, pues desde la independencia se pretendió organizar el grupo de personas que trabajaban para el Estado, a partir de las funciones que desempeñaban, la locación laboral o la denominación que iban a detentar.

No fue sino hasta 1991, cuando con la proclamación de la vigente Constitución Política, se le otorgó un significado a la categoría de servidor público y se sentaron las bases que de ahí en adelante regirían la ejecución de sus actividades.

Desde entonces, en Colombia se han establecido una serie de disposiciones legales que comprometen el accionar del servidor público, de igual forma, ha monitoreado la actividad delictiva al interior de algunas entidades así como, las iniciativas de otras dependencias que pretenden combatir aquellas maniobras que desdibujan el correcto funcionamiento de las mismas. También, ha adquirido compromisos con otros países para la profesionalización y el fortalecimiento de la Función Pública, tal es el caso de la firma de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en 2003.

Además, se han generalizado determinadas apreciaciones entre los ciudadanos, en torno a cómo deberían ser ejecutadas las funciones de los servidores públicos colombianos. Por ejemplo, se ha visto en distintos medios de comunicación que las reacciones frente a los fenómenos de corrupción son cada vez más fuertes, en tanto que la ciudadanía manifiesta su indignación por la mala gestión de la burocracia estatal a la hora de destinar los recursos para fines específicos.

La inclinación de algunos servidores públicos por actuar en beneficio propio, ya sea en calidad de funcionarios o jefes de instituciones del Estado, ha sido rechazada por quienes se ven directamente afectados. Es por esto que han incrementado las denuncias y, públicamente, han sido los ciudadanos quienes cuestionan la efectividad de su gobierno. Todo esto conlleva finalmente, a un atraso en los procesos que adelantan los distintos gobiernos en materia de confianza estatal y gestión pública en nuestra sociedad.

Teniendo en cuenta todo lo anterior con relación a la ética de los servidores públicos, esta investigación materializada en un estado del arte es relevante para el entendimiento de la Función Pública en Colombia, desde un plano más humano y social que funcional.

El hecho de estudiar las actuaciones de quienes le sirven a la comunidad colombiana, plantea una serie de retos interesantes a asumir, puesto que se trata de extraer tanto las conductas que enriquecen como las que empobrecen la actividad pública del país y analizarlas en aras de encontrar la dificultad de su actuar y con ello, una debilidad del Estado Colombiano tal y como se conoce desde 1991.

Explorando las conductas de quienes están al servicio del Estado, se puede entrar en el campo ético de estos comportamientos para así lograr entender la complejidad de su actuación. Encontrarse administrando bienes públicos o incluso, actuando bajo el nombre del Estado, conlleva al encuentro de estímulos que desvían el correcto actuar a causa del beneficio propio.

Entonces, ¿cómo puede ser posible buscar a como dé lugar el beneficio individual y no el colectivo, cuando se trabaja para una nación y el desarrollo de un país? ¿Qué despertará en algunos servidores públicos ese deseo de pasar por alto las disposiciones existentes sobre su actuar? ¿Cómo afecta esto la confianza de los colombianos en las instituciones del gobierno?

Cuestiones como estas son las que busca responder esta investigación mediante elementos pertinentes que han sido extraídos de fuentes bibliográficas suficientes y acertadas, con el objeto de constituir una herramienta de estudio de la ética en el actuar de los servidores públicos.

Así, el objetivo general del presente estado del arte es analizar en la literatura existente los elementos que convergen y divergen en cuanto al enfoque normativo y positivo del actuar de los servidores públicos en Colombia desde 1991 hasta la actualidad. A su vez, se consideran los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar los valores y los principios que confluyen alrededor de la actuación de los servidores públicos en Colombia desde una óptica legal.
- b) Describir el comportamiento del servidor público a partir de las investigaciones académicas e informes oficiales pertinentes.
- c) Evaluar el funcionamiento de la Función Pública colombiana a la luz de la organización y actuación de los servidores públicos en algunos países latinoamericanos.

De esta manera, el lector podrá encontrar interesante la presente investigación en tanto que surge en un momento en el que hay una gran cantidad de documentos tanto académicos como legales, que pretenden moldear el comportamiento de quienes sirven al

Estado; pero que, infortunadamente para algunos, parecen estar condenados al olvido por las ansias de poder o la satisfacción personal. Sin embargo, con la sistematización de la información correspondiente, se puede construir un punto de vista más social y humano que permita visibilizar la raíz del problema que aqueja a la Función Pública colombiana para así, generar mecanismos que puedan evocar la ética en el actuar de los servidores públicos.

En ese orden de ideas, este estado del arte comprende la siguiente estructura: en primer lugar, se hablará sobre la Función Pública en Colombia, mediante el recuento de los principales temas de estudio en la organización y funcionamiento del empleo público, de esta manera se hará especial énfasis en lo referente a los nuevos y novedosos matices que adquirió la noción de servidor público desde la instauración de la Constitución Política de 1991.

En segundo lugar, se harán algunas aproximaciones sobre la ética en el actuar del servidor público, para lo cual se traerán a colación diferentes reflexiones propuestas por filósofos y autores cuyos textos están en concordancia con el ideal que se tiene de quienes le sirven al Estado. Mediante dos entrevistas realizadas a servidores públicos, se llegará a complementar la visión que se tiene sobre la importancia de la ética en el desempeño de las funciones de los funcionarios públicos, así como el establecimiento de las posibles causas de la comisión de faltas disciplinarias que ultrajan el funcionamiento de la administración.

En tercer lugar, se abordará lo referente a la normatividad que rige a los servidores públicos en Colombia entendida en el Código Único Disciplinario, además, se analizarán algunos de los datos contenidos en el Sistema para el Registro de inhabilidades e Incompatibilidades –SIRI– sobre las faltas disciplinarias de los servidores públicos y también, se nombrarán algunas faltas disciplinables que a su vez constituyen conductas delictuales que atentan contra la administración pública.

Finalmente, se darán algunas conclusiones con carácter de reflexiones que pretenden alentar la estructura, el funcionamiento y el control de la Función Pública en el país, pero que al mismo tiempo, hacen un llamado de atención a las autoridades y a los servidores públicos con el fin de disminuir las acciones disciplinables que a la vez constituyen delitos o reproches fiscales, que cometen durante el desempeño de sus funciones.

1. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Dentro del estudio de la administración, quizá uno de los temas que mayor controversia ha generado ha sido la idoneidad técnica y ética de los responsables de manejar los recursos públicos.

Por esta razón, se hace necesaria la creación de una serie de preceptos mediante los cuales se formalice un “sistema de articulación en procesos, procedimientos, normas, entre otros, de los recursos humanos encargados de administrar lo público” (Puentes 2009, pág. 29). Tal sistema constituye lo que se conoce como: la Función Pública.

Para clarificar el concepto, se puede partir de una definición pródigamente empleada en la academia, proporcionada por Younes (1995, pág. 195) para quien la Función Pública es “el conjunto de normas, instituciones y técnicas, encaminadas a administrar el personal o el recurso humano en el Estado”. De este modo, puede ser posible gestionar adecuadamente los recursos públicos del Estado para lograr beneficios sociales.

En el análisis que hace el catedrático de Derecho Administrativo Ramón Parada, en su libro *“Derecho Administrativo II: Organización y empleo público”*, divide la Función Pública, ya que la clasifica en dos sistemas, de acuerdo a lo lejos o cerca que se esté del régimen laboral, a saber, un sistema abierto y otro cerrado.

Por un lado, el sistema abierto de la función pública o sistema de empleo, se puede concebir como un facilitador de la administración, en tanto que no tiene la necesidad de formar, ascender, pensionar y liquidar a sus empleados, pues a medida que se genere un puesto de trabajo específico, éste será ocupado por una persona especial para el cargo y, cuando no se requiera más de ella en ese puesto, simplemente se despide de la empresa.

Además, este sistema le representa a las empresas, una disminución de costos dado que solo tiene a su cargo a los empleados justos y necesarios para asumir las funciones que requiere. Es por esto que este modelo es propio de las empresas privadas occidentales.

Por otro lado, el sistema cerrado de la función pública, también llamado sistema de carrera; comprende tres elementos importantes:

- a) El Estatuto General: “impone a los funcionarios mayores deberes y responsabilidades que al personal privado” (Parada 1999, pág. 397).
- b) El Cuerpo: “significa que el reclutamiento se hace para ingresar no en un puesto concreto, sino en un colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público, en el que se permanece de por vida ocupando sucesivamente los empleos que ese cuerpo tiene reservados, cada vez de mayor importancia, responsabilidad y remuneración” (Parada 1999, pág. 397).
- c) La Carrera: “la selección no se hace para un puesto de trabajo, sino para un cuerpo, y dentro de él se tiene derecho a una progresión profesional reglada, a un derecho al ascenso, a hacer carrera” (Parada 1999, pág. 397).

De ahí que el manejo de la Función Pública sea tan diverso como Estados lo adopten, puesto que cada Estado determina el funcionamiento y uso de la Función Pública dependiendo del sistema que desee tomar.

El presente capítulo dará cuenta, en primer lugar, de las generalidades de la Función Pública colombiana y en segundo lugar, de los servidores públicos en Colombia, sus funciones más representativas y su envergadura en la consecución de los fines estatales.

1.1 la función pública en Colombia

Una vez precisado el alcance del concepto de Función Pública, es necesario traer a colación lo referente a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, de la cual, Colombia es signataria.

Esta Carta fue aprobada por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” celebrada en Bolivia en el año 2003 con los siguientes propósitos:

Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública. Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito (Dirección General del Servicio Civil [DGSC] 2003, pág. 21).

De esta forma, la Carta Iberoamericana de la Función Pública se refiere a ella afirmando que:

La Función Pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos ([DGSC] 2003, págs. 22-23).

Adicionalmente, la Carta concede elementos relevantes para la conducción de la Función Pública en los países Iberoamericanos, como es el caso de la puesta en práctica de éstos en Colombia y otros han derivado en disposiciones legales debido a su importancia.

Por ejemplo, provee una serie de orientaciones mediante las cuales se puede regenerar el sistema de administración de lo público en los Estados, en aras de modernizar los procesos que tienen que ver con la implementación de políticas que conlleven al adecuado servicio a la comunidad. Algunas de estas orientaciones son:

La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos. La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destinación arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca. La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos ([DGSC] 2003, pág. 24).

En Colombia, la mayoría de los lineamientos propuestos por este documento son aplicables a la actividad de la función administrativa. Por ejemplo, en lo que concierne a los principios rectores “y orientaciones dadas en materia de empleo público por la Carta Iberoamericana de la Función Pública –se puede decir que- fueron la base para la elaboración

del proyecto de Ley que posteriormente se convirtió en la Ley 909 de 2004” (Escuela Superior de Administración Pública [ESAP] 2005, pág. 4).

También, la Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” (Ley 909 2004, párr. 1), contempla los principios rectores de la Función Pública que ofrece la Carta para todos los países Iberoamericanos, los cuales son:

Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. Transparencia, objetividad e imparcialidad. Pleno sometimiento a la Ley y al derecho ([DGSC] 2003, pág. 25).

Así entonces, ya se puede tener una primera aproximación sobre el actuar de quienes sirven al Estado, por cuanto el documento Iberoamericano plantea un claro marco de acción de la función administrativa.

1.2 Del empleo público

El artículo 19 de la Ley 909 de 2004 define el empleo público como “el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado” (Ley 909 2004, párr. 1).

Según el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, los empleos públicos son, en principio, de carrera, puesto que:

La idea de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fue la de que la gestión del Estado debía ser desarrollada por funcionarios públicos con capacidad y eficiencia, teniendo en cuenta los intereses del servicio público, antes que los compromisos políticos; para ello había necesidad de establecer, como regla general, que los funcionarios se vincularan mediante un sistema de selección objetiva, que su promoción fuera el resultado de una evaluación imparcial de méritos y que su permanencia en el cargo gozara de una protección especial, de manera que el retiro obedeciera sólo a causales legales claramente determinadas (Martínez y Ramírez 2008, pág. 46).

Sin embargo, existe una serie de tipologías de empleo público, en donde se encuentran cargos que no obedecen a la carrera administrativa propiamente dicha, es decir, cargos cuyos detentores no han sido elegidos por mérito y no hacen parte de:

Un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna (Ley 909 2004, pág. 29).

En primer lugar, están los de libre nombramiento y remoción, cuyos funcionarios son:

- a) los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices;
- b) los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los funcionarios que toman decisiones, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos” (Ley 909 2004, párr. 1),
- c) “los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado; y
- d) los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos¹.

En segundo lugar, figuran los empleos de elección popular, donde “el cargo se provee con el candidato elegido por los ciudadanos, a través del sufragio universal, para un periodo institucional” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 48).

En tercer lugar, los empleos de trabajador oficial, los cuales “son los señalados en la ley para ser desempeñados por personas naturales, vinculadas mediante una relación contractual, regulado por disposiciones especiales” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 49).

En cuarto lugar, los demás que determine la Constitución y la Ley, como por ejemplo: el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, entre otros.

¹ Ver artículo 5 de la Ley 909 de 2004. Documento electrónico.

Ahora bien, “según la naturaleza de las funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos se clasifican en los siguientes niveles” (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] s.f., pág. 13):

Tabla 1. Niveles jerárquicos de clasificación de los empleos públicos en Colombia

NIVEL JERARQUICO	RESPONSABILIDADES
DIRECTIVO	Dirección y liderazgo
	Formulación de políticas institucionales.
	Adopción de planes, programas y proyectos.
ASESOR	Asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección.
PROFESIONAL	Ejecución y aplicación de conocimientos propios de la carrera profesional.
	Coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.
TÉCNICO	Desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.
ASISTENCIAL	Actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores.
	Actividades manuales o tareas de simple ejecución.

Fuente: (DAFP s.f., pág. 13).

Por último, cabe destacar que la remuneración de quienes ocupen los empleos públicos debe estar prevista en el presupuesto general de la nación.

Existen seis órganos fundamentales que han sido creados para supervisar lo referente al sistema de gestión de la Función Pública en Colombia. Éstos pueden ser divididos en dos clases, a saber, externos e internos. Los externos, hacen referencia a aquellos órganos del Estado que inspeccionan la gestión del servicio público por fuera de las entidades en que éstos desempeñan sus funciones. Los internos, por su parte, son aquellos que se crean al interior de las entidades estatales con el fin de regular el servicio público que allí trabaja.

Así entonces, uno de los órganos externos es la Comisión Nacional de Servicio Civil, la cual está dada por mandato constitucional, donde se especifican sus dos funciones : “habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial” (Constitución Política de Colombia 1991).

Adicional a ello, se encuentra el Departamento Administrativo de la Función Pública, que es “la Entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos, mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional” (DAFP s.f., párr. 1).

Por último, está la Escuela Superior de Administración Pública, cuya misión es:

Formar ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, el estado y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público, en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial, nacional y global (ESAP s.f., párr. 1)

Ahora bien, a nivel interno se encuentran los nominadores, quienes “detentan el poder de nombrar y remover los empleados conforme a la ley” (Consejo de Estado 2005, párr. 4).

También, las Unidades de Personal de las Entidades, las cuales son responsables de “elaborar los planes estratégicos de recursos humanos, el plan anual de vacantes y los proyectos de plantas de personal” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 84), entre otros.

Finalmente, las Comisiones de Personal, “conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismo (...) y dos (2) representantes de los empleados, quienes deben desempeñar empleos de carrera administrativa y son elegidos por votación directa de los empleados” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 84). La relevancia de estas comisiones se debe a que son las encargadas de velar por el correcto funcionamiento del sistema de provisión de empleos (concurso de méritos).

1.3 Del servidor público

A lo largo de la historia política colombiana, se ha abordado el tema del Estado: su naturaleza, su organización, su funcionamiento y su control. Sin embargo, llama profundamente la atención lo que respecta a las personas que lo componen y más aún, las que trabajan por y para él.

Aunque este grupo de personas -las que trabajan en el Estado colombiano- han sido denominadas de diferentes maneras desde 1823 hasta hoy, debido a factores como la función que cumplen en cada época, la administración del personal, la locación laboral, las potestades que poseen, todos están de acuerdo en que la esencia de su labor es la misma, sin importar el momento histórico que se esté analizando: servir al Estado, servir a la comunidad colombiana.

Con la instauración de la Constitución Política de 1991 en Colombia, se definió de manera más clara lo concerniente a la Función Pública, específicamente lo que tiene que ver con los servidores públicos.

Luego de pasar por una serie de reformas, el concepto de servidor público se concretó en nuestro país en 1991, de la siguiente manera:

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el reglamento. La Ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio (Constitución Política de Colombia 1991).

En concordancia con lo anterior, el artículo 125 de la Constitución Política de 1991 sostiene:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción (Constitución Política de Colombia 1991).

La entrada en vigencia de la actual Constitución Política, supuso la paulatina reglamentación de todo lo concerniente a los servidores públicos. Uno de los avances que vale la pena destacar es la obligatoriedad del acceso a la carrera administrativa por parte de todas las personas que quieren integrar el servicio a la comunidad, con todo lo que ello implica. También, la aplicación del nombramiento por concurso público de la mayoría de servidores públicos. De igual modo, nombra las causales de retiro del empleo público.

En Colombia, los servidores públicos se clasifican de acuerdo a cuatro criterios principales según la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Primero, con vínculo laboral: “se presenta cuando concurren estos tres elementos esenciales: actividad personal, subordinada y remunerada” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 27). Hacen parte de este criterio los funcionarios y empleados públicos; los trabajadores oficiales o quienes trabajan en las empresas industriales y comerciales del Estado y los supernumerarios o quienes suplen vacancias temporales.

Segundo, el criterio de las modalidades laborales indirectas, el cual está integrado por los trabajadores por administración delegada o quienes son contratados para efectuar obras públicas y los contratistas independientes.

Tercero, las modalidades no laborales como en el caso de los miembros de las corporaciones públicas que no gozan de un vínculo laboral con el Estado pese a cumplir funciones públicas (Martínez y Ramírez 2008, pág. 32), como por ejemplo “los integrantes del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales o Municipales y de las Juntas Administradoras Locales” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 32).

También, hacen parte de esta modalidad no laboral quienes suscriban contratos administrativos de prestación de servicios; quienes suscriban contratos de servicios especiales (en convenios internacionales) y los empleados y fiducia mercantil donde el intermediario entre la Administración y la persona natural es la fiducia.

Cuarto, los auxiliares (peritos, jurados de votación, obreros para ejecutar obras de la Administración).

De ahí que, al hablar de servidores públicos se tenga que ser lo suficientemente cauteloso y claro, pues se trata de quienes sirven a la totalidad de los colombianos. Es por esto que el actuar y la forma de vinculación de estas personas está regido por una serie de disposiciones legales.

1.4 Del sistema de gestión de los recursos humanos en el sector público

Haciendo alusión a los sistemas de Función Pública explicados con anterioridad, se puede decir que Colombia es un Estado que integra tanto el sistema cerrado como el sistema abierto en la organización de sus servidores públicos.

Aunque puede llegar a ser confusa la mixtura de sistemas, se buscará explicar en qué se asemejan y en qué se diferencian estos sistemas en la aplicación de la Función Pública colombiana, ya que por ejemplo, ambos parten del hecho de que los servidores públicos deben ser de carrera.

En cuanto al sistema cerrado o sistema de carrera administrativa, se debe enfatizar una vez más en la existencia del artículo constitucional que a la letra dice “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”² (Constitución Política de Colombia 1991). Las implicaciones de la carrera administrativa recaen en el establecimiento del mérito como condición de acceso a los empleos públicos y a la posibilidad de ascenso en la carrera administrativa.

Respaldando este sistema, la ley 909 de 2004 proporciona algunos elementos que ilustran la organización de los procesos de carrera administrativa como lo que concierne al ingreso por concurso de méritos y ascenso a los empleos de carrera, las capacitaciones que se le brindan a los empleados de carrera y el desarrollo de evaluación del desempeño de los servidores, entre otros.

Es indispensable en este punto, traer a colación dos reflexiones muy puntuales pero enriquecedoras sobre la importancia de la meritocracia en la carrera administrativa

² Ver artículo 125 de la Constitución Política de Colombia.

colombiana. Por un lado, González (2010, pág. 147) sostiene que “debe entenderse que si el Estado Colombiano fija un sistema asegurador del mérito como eje central de la vinculación, permanencia y ascenso en el empleo público, ampliado a ciertos cargos de dirección, avanzará con prontitud hacia el logro de la eficacia, eficiencia y progreso en la prestación de los servicios públicos y el logro de los cometidos estatales³”.

Por otro lado, la Corte Constitucional en la sentencia T-604/13, emitida como respuesta a una Acción de Tutela interpuesta con motivo de fallos en un concurso de méritos, manifiesta que:

Los sistemas de ingreso basados en el mérito tienen como objeto garantizar la permanencia de los empleados y funcionarios en los cargos públicos del Estado y el acceso de los ciudadanos a la administración de acuerdo a sus cualidades, talentos y capacidades. Así mismo, constituye plena garantía que consolida el principio de igualdad, en la medida en que propende por eliminar las prácticas de acceso a la función pública basadas en criterios partidistas, los cuales han sido imperantes en nuestro país a lo largo de toda su historia⁴.

Estos dos conceptos le permitirán al lector comprender que la implementación de un sistema basado en las capacidades de quienes aspiran a detentar un empleo público, reducirá el margen delictivo en el que pueden incurrir algunos funcionarios públicos a causa de las responsabilidades que tienen a cargo, pues con la efectiva verificación y evaluación del desempeño de los puestos de trabajo y el ingreso meritario de las personas que aspiren a tales, se disminuirán esas faltas disciplinables que constituyen conductas delictuales como: el tráfico de influencia de servidor público.

Ahora bien, en el ascenso de la carrera administrativa, está bien visto que luego de una serie de evaluaciones de desempeño se determine si la persona es apta o no para recibir mayores responsabilidades o si por el contrario, debe mejorar la ejecución de las funciones que han sido encomendadas previamente. De esta forma, se busca incentivar los objetivos institucionales.

³Con el establecimiento del mérito como base de todos los procedimientos concernientes a la carrera administrativa en Colombia, “problemas como la corrupción, la ineficiencia y el desgüeño administrativos, perturbadores de nuestro orden jurídico institucional, podrán erradicarse con voluntad política sobre erradicación de prácticas parciales o inmorales sobre el ingreso al servicio público, en especial en cargos de alta gerencia o de dirección intermedia” (González 2010, pág. 148).

⁴ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-604 de 2013. 2013”. Documento electrónico.

Quienes ingresan a la carrera administrativa propiamente dicha, no solo se ocupan de desempeñar las funciones del empleo público para el cual fueron seleccionados meticulosamente, sino que además, “cuentan con un estatuto propio, pueden ingresar a un colectivo que presta un servicio público de manera corporativa, no ingresan a un cargo específico sino a un servicio, y conservan los derechos de carrera aún después de retirarse del servicio” (Puentes 2009, pág. 40).

Así entonces, servidores públicos que hayan estado en las Fuerzas Militares o en el Servicio Diplomático y Consular mantienen los derechos conferidos por el ejercicio de sus funciones de carrera administrativa incluso después de jubilarse.

Por el contrario, sobre el sistema abierto, también llamado sistema de empleo, se puede decir que “aglutina la inmensa mayoría de los servidores públicos en Colombia, regulados por la carrera administrativa general, igualmente por algunas carreras especiales, y también por algunos sistemas específicos de administración de personal” (Puentes 2009, pág. 41).

Este sistema se ve reflejado en la Ley 909 de 2004, ya que provee una serie de empleos públicos que se clasifican conforme sus características y para los cuales se dispone de unos servidores públicos asignados según las funciones que se les encomiendan.

En este sistema y al igual que en el sistema cerrado, las personas que ingresan en calidad de servidores públicos lo hacen mediante carrera administrativa y quienes sean escalafonados “tienen el derecho a permanecer en el empleo siempre y cuando aprueben las evaluaciones periódicas practicadas con el fin de verificar el desempeño en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo; además, tienen derecho a recibir una indemnización cuando se les suprima el empleo de carrera” (Puentes 2009, pág. 41).

Sin embargo, es preciso decir que en el sistema abierto, se debe contemplar aquellos servidores que detentan un empleo público de libre nombramiento y remoción, el cual ya fue examinado con anterioridad. Estas personas ingresan a su cargo por un nombramiento ordinario y no mediante un concurso de méritos.

Pueden ocupar cargos a manera de reemplazo o simplemente para cubrir alguna vacancia, pero como se sabe, una vez termine el periodo por el cual fueron nombrados, serán retirados del cargo. De ahí que, no tengan la posibilidad de ascender en el organigrama de la institución para la cual estén sirviendo.

Una vez examinados los sistemas abierto y cerrado de la Función Pública colombiana por separado, se puede observar una serie de similitudes en cuanto a la participación de la mayoría de los servidores en la carrera administrativa. No obstante, la gran diferencia radica en que los empleados de libre nombramiento y remoción (sistema abierto), no conservan los derechos de su cargo una vez han sido retirados; no contemplan la posibilidad de ascenso; no reciben las respectivas capacitaciones y pueden ser removidos una vez deje de ser necesario el puesto o llegue una persona a sustituir el cargo.

La razón de ser de los empleos públicos de estos servidores radica en la ocupación de un cargo por un periodo de tiempo determinado, lo que conlleva a la carencia de la estabilidad laboral en dicho cargo y a la consecuente elaboración de actos discrecionales motivados o no motivados para la remoción del cargo.

Mientras que, con la implementación del sistema cerrado la Corte Constitucional en la sentencia C-553/10 afirma que, “el concurso público de méritos permite la selección de los ciudadanos más idóneos para el ejercicio de la función pública, lo que redundará indefectiblemente en el cumplimiento de dichos objetivos, que se encuadran a su vez en las finalidades esenciales del aparato estatal” (Corte Constitucional de Colombia 2010, párr. 67). Además:

El sistema de carrera administrativa está íntimamente vinculado con la protección del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Art. 40-7 C.P.) en condiciones que satisfagan la igualdad de oportunidades. La exigencia de un concurso público de méritos permite, a partir de un procedimiento abierto y democrático, que los ciudadanos, sin distinción ni requisitos diferentes a las calidades profesionales que se exijan para el cargo correspondiente, pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de su estructura burocrática⁵. (Corte Constitucional de Colombia 2010, párr. 67).

⁵ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-553 de 2010. 2010”. Documento electrónico.

Finalmente, es preciso decir que la razón de ser de los empleos públicos propios de carrera administrativa, se basa en la ocupación de un cargo conforme a las capacidades que la persona posea para desempeñar las funciones encomendadas, con la firme intención de ascender en el escalafón de empleos de la determinada institución y con la garantía de permanecer en su lugar de trabajo toda vez que cumpla a cabalidad con sus deberes.

1.5 De la comisión nacional de servicio civil

De conformidad con el artículo 130 de la Constitución Política de Colombia, “habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial” (Constitución Política de Colombia 1991).

Así entonces, “la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC es un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público” (Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC] s.f., párr. 1), cuyas funciones giran en torno a “posicionar el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público; velar por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del sistema de carrera; y generar información oportuna y actualizada, para una gestión eficiente del sistema de carrera administrativa” (CNSC s.f., párr. 3).

Se trata del órgano que está encargado de supervisar la correcta aplicación a grandes rasgos del sistema de carrera, el cual según la Corte Constitucional en la sentencia C-285/15: “hace parte de todo el entramado constitucional e irradia la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho, al punto que la jurisprudencia no ha dudado en calificarlo como un principio fundamental, pilar esencial y eje definitorio de la estructura básica de la Carta Política de 1991”⁶

⁶ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-285 de 2015. 2015”. Documento electrónico.

Actualmente, la estructura orgánica de la Comisión presenta cuatro dependencias que fueron aprobadas a la luz del Acuerdo 179 de 2012 “Por el cual se establece la estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC y se determinan las funciones de sus dependencias”, pero que no han empezado a funcionar debido a que no cuentan con viabilidad presupuestal. Estas dependencias son: la Oficina Asesora de Informática, la Oficina Asesora Jurídica, la Dirección de Administración de Carrera Administrativa y la Dirección de Vigilancia de Carrera Administrativa⁷.

Estas dependencias tienen funciones importantes que contribuyen a los objetivos de toda la entidad en materia de vigilancia de los procesos de carrera administrativa. Tal es el caso de la Oficina Asesora Jurídica, que dentro de sus funciones está “custodiar los expedientes de los procesos judiciales que adelante y se adelanten contra la Comisión, con el fin de propender por el cabal desarrollo de los mismos y efectuar una permanente vigilancia con el fin de garantizar la intervención oportuna de la Comisión” (Acuerdo 179 de 2012).

La Dirección de Administración de Carrera Administrativa, por su parte, es una dependencia encargada entre otras cosas de:

Dirigir, implementar y controlar la conformación, organización y administración del Banco Nacional de Listas de Elegibles, el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser reincorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia, de conformidad con los reglamentos y la normatividad vigente (Acuerdo 179 de 2012).

Así entonces, el lector puede reflexionar sobre la viabilidad de la no implementación de estas dependencias que contribuyen al bienestar general de la Función Pública en Colombia. De igual modo, podrá opinar sobre el manejo que se le dan a los recursos que le destina el Gobierno a la Comisión Nacional del Servicio Civil conforme el Presupuesto General de la Nación y por último, cuestionará la pertinencia de la creación de estas cuatro dependencias en el año 2012.

⁷ Ver Anexo 1. Organigrama de la Comisión Nacional de Servicio Civil. 2012.

2. DE LA ÉTICA EN EL ACTUAR DEL SERVIDOR PÚBLICO EN COLOMBIA

La ética puede definirse como “la conducta moral de las personas en sociedad” (Amaro 2015, párr.6), esto quiere decir que a la ética le concierne el estudio de las pautas de comportamiento de los individuos, pues gracias a ella:

Los gobernantes pueden orientar el comportamiento de los individuos, con ella se determina la justicia o injusticia de los hombres, se eleva la cultura política de un pueblo; por ella, los hombres están bien consigo mismos y si ello es así, lo estarán con respecto de los demás. Por ella es posible hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de virtud capaces de emprender acciones bellas y nobles (Bautista 2001, pág. 46).

Así entonces, es relevante estudiar la ética de quienes le sirven al Estado colombiano, no solo desde un enfoque meramente individualista sino grupal, puesto que el conjunto de servidores públicos debe seguir una serie de conductas socialmente establecidas en aras de velar por el correcto funcionamiento del Estado y el servicio a la comunidad.

Estas conductas socialmente aceptadas fácilmente permiten apreciar que el ideal que se tiene respecto a quienes sirven al Estado, es que lo hagan personas que verdaderamente se comprometan al cuidado de los bienes públicos y que contribuyan al bienestar social, por cuanto “la confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta” (Bautista 2007, pág. 5).

Ahora bien, para hablar de ética es necesario hablar de moral, que en una sociedad “consiste en aquellas regularidades en el comportamiento de sus miembros que están basadas en presión social. Una moral es un sistema de normas sociales bajo las cuales los individuos se ven por toda su vida” (Tugendhat 2001, p. 27).

Esto quiere decir que los servidores públicos se encuentran sujetos a una serie de principios, normas y conductas previamente establecidas por la sociedad incluso antes de portar su investidura como tal. Así, se puede decir que existe un marco de acción precedente

para todas las personas, solo que al tratarse del ejercicio de servir al Estado, se le añaden otras cuantas responsabilidades y con ello comportamientos morales en su actuar.

Lo que vale la pena señalar en este punto es que la presión social que tienen los servidores públicos, por cuenta de la puesta en práctica de los valores socialmente establecidos y de los que están acordados en distintos documentos afines a sus funciones, parece no ser suficiente para lograr que la totalidad de ellos actúen correctamente.

Es por esto que la actuación de algunos de los servidores públicos en Colombia cuestiona el manejo de la Función Pública y deja entrever el mal funcionamiento de los mecanismos de control disciplinarios dispuestos para la vigilancia de estas personas.

De esta forma, este capítulo pretende explorar los conceptos bibliográficos pertinentes sobre la ética de los servidores públicos, plantear una serie de conductas que benefician o perjudican el funcionamiento del Estado por parte de los servidores públicos y por último, dará a conocer algunas percepciones que tienen dos servidores públicos acerca de la gestión de la Función Pública en nuestro país.

2.1 El concepto de ética aplicado a los servidores públicos

Para el presente estado del arte es imprescindible hablar de ética, para esto, se han seleccionado tres enfoques en concordancia con el desempeño de las funciones de los servidores públicos en Colombia. Un enfoque está a cargo de Aristóteles, otro de Erich Fromm y el último corresponde a un concepto emitido por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

En primer lugar, es preciso decir que el enfoque de Aristóteles se basa en que la ética se encuentra vinculada a la felicidad, en su *Ética* a Nicómaco afirma que:

Todo arte y toda investigación e, igualmente, toda acción y libre elección parecen tender a algún bien; por esto se ha manifestado, con razón, que el bien es aquello hacia lo que todas las cosas tienden. Sin embargo, es evidente que hay algunas diferencias entre los fines, pues unos son actividades y los otros son obras aparte de las actividades (Rossi 2007, pág. 100).

Esto significa que las acciones y los comportamientos de las personas se guían por la consecución de un fin determinado que conduce al bien. De ser así, las conductas que se siguen para lograr ese objetivo apuntan a la correcta ejecución de las actividades. Hacer que las conductas conlleven a hacer el bien, tiene su fundamento en el pensamiento de Aristóteles, para quien “vivir bien y obrar bien es lo mismo que ser feliz, (...) de modo que para él la ética es el camino de la felicidad” (Blaquier 2008, pág. 14).

Entonces, emplear la ética en la cotidianidad hace alusión a seguir el camino que conduce a la felicidad, ya que “el Estado más perfecto es evidentemente aquel, en que cada ciudadano, sea el que sea, puede, merced a las leyes, practicar lo mejor posible la virtud y asegurar mejor su felicidad” (Moreno 1988, pág. 115).

Según el boletín N° 3 emitido por la Procuraduría General de la Nación, “solo puede ser feliz una persona, trátase o no de un servidor público, si se siente bien con lo que hace, porque percibe su trabajo como el cumplimiento de su vocación y no como una obligación” (Procuraduría General de la Nación s.f., pág. 4). De ahí que, “el ejercicio de la función pública no debe entenderse como una forma de resolver un problema de subsistencia, de tener un salario, sino como una vocación” (PGN s.f., pág. 4).

La vocación se refiere a “actividades de especial excelencia intrínseca y a motivaciones e intenciones moralmente elevadas, desinteresadas” (González s.f., pág. 50), lo que significa que lo ideal es que los servidores públicos sean personas totalmente convencidas de querer desarrollar sus oficios no por la recompensa monetaria que este traiga, sino por la seguridad de querer servirle a la comunidad. Esto es fundamental para el aseguramiento del bienestar colectivo, ya que se trata de ansiar velar por el buen funcionamiento de las entidades del Estado.

En ese sentido, el Embajador Julio Londoño Paredes, quien ejerció como diplomático colombiano durante más de veinte años, afirma que es necesario “trabajar en las tareas que uno tiene asignadas con toda la pasión, con todo el entusiasmo, con todo el cariño, como

deben ser las cosas en la vida”⁸, aunque es fundamental “que prevalezca sobre todo la tarea que se tenga asignada, no importa cuál sea”⁹.

En segundo lugar, es preciso traer a colación el enfoque que ofrece Erich Fromm, quien plantea dos tipos de ética conforme a los criterios que cada persona establezca sobre la objetividad de las normas, a saber, la ética humanista y la ética autoritaria.

Por un lado, en la ética humanista, “es el hombre mismo quien da las normas y es a la vez el sujeto de las mismas, su fuente formal o agencia reguladora y el sujeto de su materia” (Fromm 1947, pág. 20). Esto quiere decir que la ética deviene de la naturaleza de la persona, pues es quien puede en única instancia fijar su propio marco de acción bajo sus creencias y percepciones sobre lo que está bien y lo que está mal.

Por otro lado, en la ética autoritaria, “una autoridad es la que establece lo que es bueno para el hombre y prescribe las leyes y normas de conducta” (Fromm 1947, pág. 20). Este tipo de ética, aplicado al caso de los servidores públicos, se plasma en las leyes regulatorias del desempeño de sus funciones y en los distintos códigos de conducta que existen en las entidades estatales. Se trata del conjunto de directrices que ya se han dado y sobre las cuales se rigen las acciones y el comportamiento de quienes le sirven a la comunidad colombiana.

Con estos dos tipos de ética se podría plantear un dilema: ¿Un servidor público debería actuar bajo la ética humanista -dándose sus propias normas en calidad de ser humano- o bajo la ética autoritaria -siguiendo unas normas previamente establecidas- en el ejercicio de sus funciones?

En tercer lugar, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia emitió un concepto de ética aplicado a los servidores públicos que alude a “la ética pública como un conjunto de principios y valores que guían las conductas de sus servidores hacia acciones íntegras, efectivas y transparentes, las cuales permiten promover cada día la

⁸ Ver Anexo No. 1. Entrevista realizada al Embajador Julio Londoño Paredes, el 31 de mayo de 2016.

⁹ Ver Anexo No. 1. Entrevista realizada al Embajador Julio Londoño Paredes, el 31 de mayo de 2016.

legitimidad y la credibilidad de la entidad” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia] 2013, pág. 3).

Es por esta razón que los servidores públicos deben tener un margen de acción debidamente fijado en el que puedan evitar la extralimitación de sus funciones y la inoperancia de las mismas, en el marco de las buenas prácticas, la profesionalidad y la custodia del bien público.

Los ciudadanos basan sus expectativas, percepciones y creencias sobre una entidad estatal en particular o el Estado en general, de acuerdo al accionar de los servidores públicos, pues son quienes conocen de primera mano el *management* de las entidades estatales. Dicho accionar está regido por una serie de disposiciones legales y de principios y valores consagrados en documentos como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, de la cual ya se ha hecho mención.

De modo que, para evitar una mala gestión en determinada dependencia, los servidores públicos se encuentran -de cierta manera- adscritos a un código de ética, el cual a grandes rasgos “es un referente formal e institucional de la conducta personal y profesional que deben cumplir todos los trabajadores, miembros de la Junta Directiva, proveedores y contratistas de una empresa, independientemente del cargo o función que ocupen” (ECOPETROL s.f.). Sin embargo, este referente que debería ser de carácter obligatorio y cuyo incumplimiento debería acarrear graves sanciones, en la práctica puede ser pasado por alto en pro del beneficio propio.

Así entonces, se han creado comités de ética al interior de las entidades estatales, con el fin de perseguir y condenar el quebrantamiento de alguna disposición del código de ética. Esto resulta ser interesante para reflexionar, puesto que es controversial que aparezca una figura que inspeccione el comportamiento de los servidores públicos aun cuando su actuar debería ser impecable solamente por la magnitud de su responsabilidad frente a toda la comunidad. Entonces, ¿por qué los servidores públicos yerran en el desempeño de sus funciones, lo cual deteriora la credibilidad en las instituciones gubernamentales?

Cuestiones como estas solo pueden ser resueltas a partir de las percepciones que gesta cada servidor sobre su labor y sobre la realidad de los fenómenos que observa al interior de la entidad para la cual sirve. Por ejemplo, la Dra. Diana Ramírez, secretaria ejecutiva grado 13 de la Procuraduría General de la Nación, afirma que las acciones malintencionadas de algunos empleados públicos, “son producto de la politiquería que abunda en este país, que permite pagar los grandes cargos públicos por medio del pago de prebendas con otorgamiento de cargos provisionales y contrataciones que ingresan al sistema a improvisar y saquear el gasto público”¹⁰.

Por lo pronto, es ineludible sustentar que el código de ética “contempla los estándares de integridad que se esperan de las acciones de la entidad y caracteriza las relaciones que se deben dar entre sus miembros, enunciando los principios, valores y directrices que deben orientar las actuaciones de los mismos” (APC-Colombia 2013, pág. 3). Esto es muy importante, puesto que en toda organización, el buen clima laboral y el respeto de los derechos contribuyen a la correcta ejecución de las tareas y al mantenimiento de la cultura organizacional, una cultura basada en valores y en el bienestar de todos los que ejercen sus funciones allí.

2.2 Los valores éticos que profesan los servidores públicos

Los valores difundidos en una sociedad:

Expresan el perfil del hombre resultante de un contexto cultural y de un concepto de nación [...] se refieren a pautas deseables de conducta individual o colectiva, y proporcionan los parámetros que determinan qué conductas son adecuadas [...] son los cimientos de una educación encaminada a lograr un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta (Bautista 2001, pág. 38).

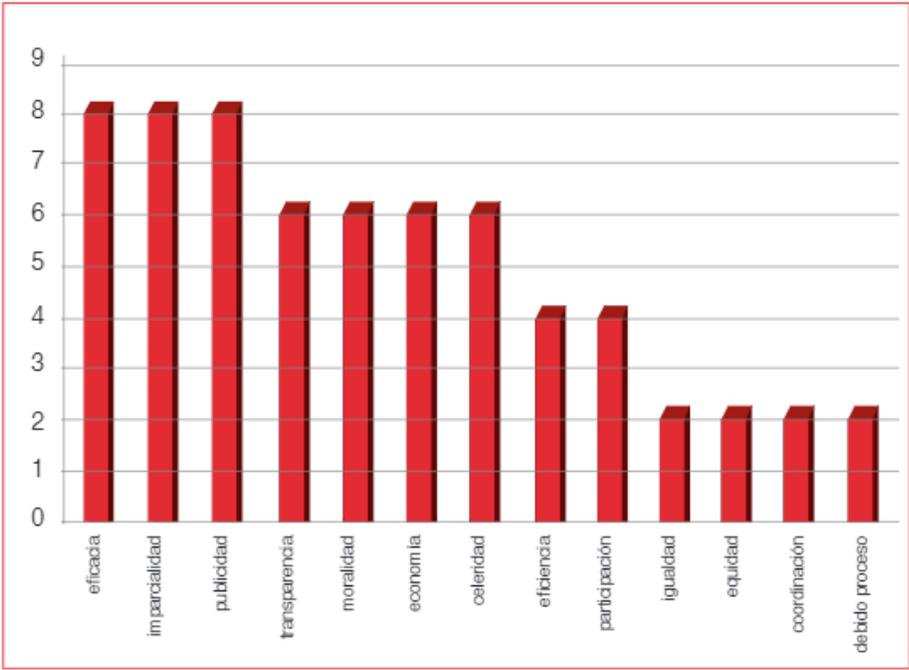
Es por esto que se espera que en la sociedad se practiquen conductas que contribuyan a la sana convivencia y al beneficio de todos los integrantes de la misma. Sin embargo, existe

¹⁰ Ver Anexo No. 2. Entrevista realizada a la doctora Diana Ramírez Brand, secretaria ejecutiva grado 13 de la Procuraduría General de la Nación, el 5 de mayo de 2016.

una serie de anti-valores que degradan la sociedad, incitando a sus individuos a actuar en detrimento de lo colectivo y a favor de lo particular.

Los valores éticos que rigen el actuar de los servidores públicos en Colombia, se encuentran consignados tanto en Leyes como en los estatutos y códigos de ética de las distintas entidades estatales. La siguiente gráfica muestra los valores que con mayor frecuencia se encuentran expresados en dichos textos:

Tabla 2: Distribución de valores en recurrencia en las leyes analizadas por el estudio de la PGN



Fuente: (PGN s.f., pág. 2).

Algunos de estos valores también se encuentran consignados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública como principios rectores del ejercicio de la Función Pública, los cuales “deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal” ([DGSC] 2003, págs. 9-10). A manera de ejemplo se pueden nombrar los siguientes: igualdad, eficacia, eficiencia y transparencia.

Adela Cortina, por su parte, selecciona diez palabras que son importantes para constatar valores éticos, ya que:

Políticos y empresarios, periodistas y agentes económicos, médicos y docentes se lamentan día tras día de la escasa moral de que hacen gala sus actividades y profesiones, y añoran -nostálgicos- un tiempo futuro en que los valores morales auténticos se coticen más en la vida social que la aburrida charlatanería de los políticos, el morbo de programas macabros y anuncios zafiamente provocativos, la carrera descompuesta hacia los puestos de poder (Cortina 1998, pág. 9).

Se han seleccionado dos palabras relevantes para el presente estudio de caso, las cuales se abordarán a continuación. En primer lugar, se encuentra el deber, que no solo corresponde a las limitaciones en el actuar de las personas, dictaminado en Leyes y códigos de comportamiento sino que para García (1997), citado por Cortina (1997, pág. 71), “se trata ahora de una autoobligación, de una autolimitación, que, a diferencia de otro tipo de coacciones, se enfrenta solo a las sanciones internas derivadas de nuestra propia conciencia de la responsabilidad de la acción”.

Es interesante entrar a ver la importancia que ejerce la conciencia para realizar un juicio personal sobre las acciones propias de cada persona. Ya el deber deja de ser un mecanismo de coacción impuesto legalmente para ser un compromiso de índole personal, cuyo incumplimiento trae consigo una valoración en la conciencia de cada persona que puede derivar en una autoacusación o en algo íntimamente favorable.

El cumplimiento o no de un deber se basa entonces en el conjunto de valores y principios que ya han sido adoptados por la persona previamente, de modo que siguiendo a García (1997), citado por Cortina (1997, pág. 72), “deber hacer algo, implica tener buenas razones para hacer algo. A la ética, como teoría de la moral, le corresponde averiguar qué convierte a una razón en «buena razón» para justificar nuestra conducta”.

En segundo lugar y en concordancia con lo anterior, se habla de conciencia moral. Para Gómez (1997), citado por Cortina (1997, pág. 17), la conciencia moral es entendida como “el conocimiento del bien y del mal”, esto quiere decir que cada persona asume una responsabilidad de sus actos a partir de lo que significa actuar bien y actuar mal. Esta responsabilidad deviene de los mismos valores y principios que le han sido impartidos a cada persona.

De esta manera, es posible establecer una relación entre la ética humanista de Erich Fromm y la conciencia moral, pues es el servidor público quien conoce qué está bien y mal a partir de su construcción como persona. En este sentido, el Embajador Julio Londoño Paredes resalta la importancia que tiene la educación que se imparte desde la familia hasta la universidad en la formación personal de todos.

No obstante, en lo que se refiere a las actuaciones de los servidores públicos, el Embajador afirma que:

Los servidores públicos tienen que vivir en la función del cumplimiento de la misión y la integridad a toda costa. Integridad en todos los aspectos: en su comportamiento, en la parte administrativa, en todo, yo creo que eso es absolutamente fundamental y tiene que tener en cuenta además, que tiene que dar lo mejor que pueda en el trabajo que esté desarrollando. No simplemente cumplir de mala gana o durante un horario determinado una función¹¹.

Los valores éticos que profesan los servidores públicos contribuyen, finalmente, al apropiado desempeño de sus funciones y al consecuente cumplimiento de sus deberes, ya que “los valores ético morales son la significación positiva de propiedades de elementos de la conciencia social previamente internalizados (...) y contribuyen a la adaptación social de agentes sociales por medio de una orientación con relación al mundo de los valores, y una influencia directa en la autorregulación de la conducta” (Sánchez 2003, párr. 28).

2.3 Afectaciones de la ética de los servidores públicos

Tal y como se dijo con anterioridad, es claro que la ética es concebida como el bien que persigue el hombre, y hacer el bien conduce al máximo estadio de satisfacción: la felicidad. Sin embargo:

Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso (Aristóteles 350 a.C. pág. 79).

Para Aristóteles, el hombre está expuesto continuamente a decidir entre dos caminos: la virtud y el vicio o el bien y el mal. En lo que respecta a los servidores públicos, la virtud

¹¹ Ver Anexo No. 1. Entrevista realizada al Embajador Julio Londoño Paredes, el 31 de mayo de 2016.

se manifiesta en la adecuada ejecución de sus actividades; mientras que el vicio puede presentarse en la extralimitación de sus funciones o en la omisión de las mismas, lo que origina que el servidor ejecute acciones malintencionadas.

Dichas acciones malintencionadas derivan en una serie de problemas de carácter social, político, administrativo y económico. En primer lugar, se crean problemas sociales porque el malestar social generado por tan malas conductas, aparte de producir un descontento generalizado, cuestiona la credibilidad que se le tiene a la actividad pública y conduce a pensar que “la vida pública está desmoralizada. Falla la moral cívica que debería ser el subsuelo del diálogo, el buen entendimiento y la concordia” (Camps 1996, pág. 32).

En segundo lugar, se gestan problemas políticos ya que se cometen actos delictuales derivador de faltas disciplinables dentro de la burocracia del Estado, que arremeten contra la confianza depositada por la sociedad en la administración.

En tercer lugar, se fundan problemas de carácter administrativo debido a que estas acciones malintencionadas cuestionan el manejo de la Función Pública, dejan entrever el mal funcionamiento de los mecanismos de control disciplinarios dispuestos para la vigilancia de estas personas y, además, alteran la articulación de la administración pública.

Por último, se engendran problemas económicos por cuanto “la politiquería que abunda en este país permite costear los grandes cargos públicos por medio del pago de prebendas con otorgamiento de cargos provisionales y contrataciones que ingresan al sistema a improvisar y saquear el gasto público”¹².

Así entonces, cabe preguntarse ¿cuáles se considera que son las principales causas para que los servidores públicos no sean éticos? El Embajador Julio Londoño Paredes afirma que:

Por una parte, la educación en eso es una educación del hogar, de la familia. (...) La segunda parte es que en Colombia se ha creado una cultura absolutamente funesta que es de la avivatada: cada uno en un momento determinado si logra en algún negocio tumbar al señor que le está vendiendo un carro porque el motor está fundido, ese merece el reconocimiento de los que lo rodean. El que logra colarse en una cola y pasar de primero dejando a los demás

¹² Ver Anexo No. 2. Entrevista realizada a la doctora Diana Ramírez Brand, secretaria ejecutiva grado 13 de la Procuraduría General de la Nación, el 5 de mayo de 2016.

haciendo cola, ese asunto. El que trata en alguna forma de ser ventajoso en las cosas. En Colombia se generó una cultura en ese sentido, esa cultura hay que erradicarla ¿que no la tienen otros países? Desafortunadamente en nuestro medio se generó una cultura de que el colombiano es sinónimo de avivato y de habilidoso¹³

A su vez, la doctora Diana Ramírez sostuvo que estas causas están segmentadas en dos aspectos, “las causas malintencionadas que por exceso de conocimiento del sector público y aprovechando las grandes posiciones en cargos de manejo, utilizan el poder para saquear el presupuesto nacional, y por último, el exceso de normatividad y tramitología que nos rigen que impide la celeridad en las actuaciones públicas”¹⁴.

De esta manera, vale la pena examinar las desviaciones de la ética de los servidores públicos y mencionar las faltas disciplinables que constituyen conductas delictuales a las que comúnmente se ven expuestos de cometer durante el ejercicio de sus funciones.

Sin duda alguna, son innumerables las acciones delictivas que cometen algunos servidores públicos en Colombia, sin embargo, llama la atención lo que respecta a la incesante lucha anticorrupción. La Corte Constitucional manifestó al respecto en la Sentencia C-397/98 que “las prácticas de corrupción desde luego son contrarias y nugatorias de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; ellas se oponen a la realización efectiva de los mismos y los debilitan al punto de afectar gravemente el interés general” (Corte Constitucional de Colombia 1998, párr. 258).

Pero, no solo la corrupción es el problema que afecta las actuaciones de los servidores públicos, pues “de acuerdo al estudio realizado por el observatorio de anticorrupción liderado por la Presidencia de la República de Colombia a través de su Oficina de Transparencia entre los años 2008 y 2012; los delitos más recurrentes de los funcionarios públicos son seis: peculado, cohecho, concusión, prevaricato, celebración indebida de contratos y abuso de autoridad” (Gobernación del Valle del Cauca 2013, párr. 1)¹⁵.

En conclusión, la labor de los servidores públicos en Colombia es fundamental para la construcción del bienestar de la sociedad. El estar a disposición del Estado, hace de esta

¹³ Ver Anexo No. 1. Entrevista realizada al Embajador Julio Londoño Paredes, el 31 de mayo de 2016.

¹⁴ Ver Anexo No. 2. Entrevista realizada a la doctora Diana Ramírez Brand, secretaria ejecutiva grado 13 de la Procuraduría General de la Nación, el 5 de mayo de 2016.

¹⁵ Ver Anexo No. 3 Delitos más recurrentes de los servidores públicos en Colombia.

labor, una labor meritoria y honorífica para quien la ejerce, puesto que se está en contacto directo con la ciudadanía y se contribuye a la construcción y fortalecimiento del mismo Estado.

No obstante, esta labor implica una serie de responsabilidades, específicamente en lo que respecta al manejo de los recursos públicos; de ahí que sea necesario el fortalecimiento de la ética de los servidores públicos, en aras de no atentar contra el Estado mediante conductas malintencionadas que al final, ponen en entredicho la credibilidad de las instituciones estatales y de las personas que las integran.

Es por esto que las disposiciones legales vigentes que versan sobre su comportamiento son lo suficientemente claras y enfáticas en las abstenciones a las que deben estar sujetos los servidores públicos en Colombia, para evitar el quebrantamiento de los valores que orientan el correcto obrar de la burocracia del Estado. De otra forma, se estaría atentando contra los principios constitucionales y en últimas, contra la sociedad colombiana.

Dichas disposiciones legales vigentes serán objeto del siguiente capítulo del presente estado del arte.

3. DE LA NORMATIVIDAD QUE RIGE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA

Una vez abordado el tema de los valores éticos que deben profesar quienes le sirven al Estado colombiano, es relevante traer a colación lo concerniente a las disposiciones legales a las que están sujetos en su actuar.

El conjunto de normas que condicionan las conductas de los servidores públicos hace parte del funcionamiento de la Función Pública, pues provee una serie de directrices necesarias para instaurar un orden y una pauta de comportamiento en la administración. De ahí que el fin de dichas normas sea el de establecer conductas típicas en que pueden incurrir los servidores públicos y que son reprochables a través de un procedimiento y unas penalidades establecidas para el efecto.

No obstante, algunas de las disposiciones legales tienen una connotación distinta al mero ejercicio de regulación jurídica de conductas, ya que, se trata también, de la exhibición de un catálogo de faltas disciplinarias y de conductas delictuales. Cabe anotar que las penalizaciones de estas conductas disciplinables se encuentran consignadas de manera explícita.

La importancia del establecimiento de un marco jurídico para los servidores públicos recae en la necesidad que tiene el Estado de imponer normas para la vigilancia y control de quienes trabajan por y para él; de no existir tal marco, la administración pública sería objeto de ultraje, lo que atentaría contra el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Para aproximarse a este tema, es imprescindible anotar que “el régimen disciplinario vigente para los servidores públicos en Colombia fue adoptado mediante la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, a través de la cual se expidió el denominado Código Único Disciplinario, el cual se encuentra conformado por cuatro grandes bloques temáticos: parte general, parte especial, régimen especial y procedimiento disciplinario” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 161), estos bloques serán objeto de ampliación conceptual a lo largo de este capítulo.

En este punto, se podría decir que el contenido de las disposiciones legales aplicables a los servidores públicos deriva de las necesidades del Estado colombiano. Si se analizan a fondo se podrá observar que llevan impregnadas ciertas nociones éticas que a la luz del ordenamiento jurídico, muestran la existencia de un balance del comportamiento y las actuaciones de los servidores entre lo que debería ser (un enfoque normativo) y lo que en realidad es (un enfoque positivo).

Al final, se podrá dilucidar la concordancia que impera entre las normas establecidas como marco de acción y la ética concebida como parámetros socialmente establecidos de conducta.

3.1 Régimen disciplinario de los servidores públicos en Colombia

El régimen disciplinario está estipulado en la ya mencionada Ley 734 del 5 de febrero de 2002¹⁶. Se podría sintetizar la relevancia que representa la tenencia de este régimen para la organización de la Función Pública en Colombia, aduciendo a las palabras del Procurador General Alejandro Ordoñez:

En el régimen jurídico colombiano, el derecho disciplinario es “una rama esencial al funcionamiento del Estado enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas”, no es una creación legal ni una interpretación de la jurisprudencia, es una vertiente del derecho público que tiene origen en la Constitución Política, y ha sido desarrollado legalmente y por la jurisprudencia al amparo de las normas constitucionales que lo erigen como una disciplina autónoma e independiente, en especial deslindada del derecho penal y el derecho administrativo (Ordoñez 2011, pág. 5).

Así entonces, se pueden examinar a grandes rasgos los cuatro grandes bloques de esta ley.

El primer bloque del Código o *parte general*, señala los principios que regulan acción disciplinaria, establece lo que es la potestad disciplinaria y el “titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier

¹⁶ Ver anexo No. 4 Esquema que reúne el Régimen Disciplinario proporcionado por la ESAP.

investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 161).

Tales principios rectores de la ley disciplinaria son: la titularidad de la potestad disciplinaria, la titularidad de la acción disciplinaria, el poder disciplinario preferente, la legalidad, la ilicitud sustancial, el debido proceso, el efecto general inmediato de las normas procesales, el reconocimiento de la dignidad humana, la presunción de inocencia, la gratuidad de la actuación disciplinaria, la ejecutoriedad, la celeridad de la actuación disciplinaria, la culpabilidad, la favorabilidad, la igualdad ante la ley disciplinaria, la función de la sanción disciplinaria, el derecho a la defensa, la proporcionalidad, la motivación, la interpretación de la ley disciplinaria y la aplicación de principios e integración normativa.

En cuanto a las faltas disciplinarias, las define en el artículo 23 de la siguiente manera:

Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento (Código Único Disciplinario 2002, pág. 26).

Pero también, se prevén determinadas circunstancias en las cuales se pueden presentar ciertas actuaciones de los servidores públicos que se constituyen en razones suficientes para excluir de responsabilidad al actor de la actuación.

Tales causales de exclusión de responsabilidad contenidas en el artículo 28 del Código son las siguientes: a) Fuerza mayor o caso fortuito, b) En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado, c) En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales, d) Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad, e) Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable, f) Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria y g) En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes.

El segundo bloque o *parte especial*, comprende lo relacionado con la clasificación de las faltas disciplinarias. Existen faltas gravísimas, graves y leves. Los criterios que determinan la gravedad o levedad de las faltas son: “grado de culpabilidad, naturaleza esencial del servicio, grado de perturbación del servicio, jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución, trascendencia social de la causa o el perjuicio causado, modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, motivos determinantes del comportamiento y si la falta se realiza con intervención de varias personas” (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción 2015, párr. 5).

El servidor público, por su parte, “está sometido a las siguientes sanciones: destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o gravísimas culposas; suspensión, para las faltas graves culposas; multa, para las faltas leves dolosas, y amonestación escrita, para las faltas leves culposas” (ESAP 2008, pág. 163).

Además, se fijan los límites de las sanciones:

La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente. La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días de salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta. La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida. (ESAP 2008, pág. 163).

El tercer bloque denominado *régimen especial*, hace referencia a la totalidad del procedimiento disciplinario que rige para los particulares:

(...) que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado (Código Único Disciplinario 2002, pág. 60).

Se encuentra la tipificación de sus faltas con sus respectivas sanciones así como todo lo referente al régimen del notario.

Por último, el cuarto bloque denominado *procedimiento disciplinario*, menciona lo concerniente a la competencia, la cual “se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad” (ESAP 2008, pág. 165).

En cuanto a la calidad del sujeto disciplinable, el Código manifiesta que “corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros” (ESAP 2008, pág. 165). Sin embargo, “el particular disciplinable conforme a este Código lo será exclusivamente por la Procuraduría General de la Nación” (Código Único Disciplinario 2002, pág. 66).

Del factor territorial se dice que “es competente en materia disciplinaria el funcionario del territorio donde se realizó la conducta. Cuando la falta o fallas fueren cometidas en diversos lugares del territorio nacional, conocerá el funcionario competente que primero hubiere iniciado la investigación” (ESAP 2008, pág. 165).

Sobre la competencia por el factor de conexidad el Código sostiene que “cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso. Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía” (Código Único Disciplinario 2002, pág. 66).

De igual forma, condensa lo relacionado con el procedimiento disciplinario ordinario, el cual está conformado por: la indagación preliminar, la investigación disciplinaria, los cargos, pruebas y fallos, la segunda instancia y la ejecutoria del fallo; al igual que los procedimientos especiales.

Finalmente, este cuarto bloque hace alusión al régimen disciplinario de los funcionarios de la rama judicial y altos dignatarios del Estado. Por un lado, se dice que “la acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales corresponde al Estado y se ejerce por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales” (ESAP 2008, pág. 170), el Consejo Superior de la Judicatura fue eliminado por el acto legislativo 02 de 2015, así que la acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales la realiza actualmente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Por otro lado, la Ley 734 del 5 de febrero de 2002 con respecto a la competencia para investigar y sancionar a los altos dignatarios del Estado precisó que “es competente la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, para conocer en única instancia, de acuerdo con las formalidades consagradas en el Código, de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra del Procurador General de la Nación” (ESAP 2008, pág. 170).

Así entonces, se ha examinado el Régimen Disciplinario de los servidores públicos en Colombia, el cual “garantiza que la conducta de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas se adecue a los fines y funciones del Estado, con acciones encaminadas a prevenir y corregir comportamientos que los transgredan” (Castañeda 2011, pág. 9).

El Código Único Disciplinario es pues, el marco legal mediante el cual se deben basar todas las actuaciones y comportamientos de los servidores públicos a la hora del desempeño de sus funciones, compuesto por cuatro grandes partes, es un instrumento que permite conocer el proceso disciplinario para quien ha errado en su actuar y es a la vez un texto que advierte sobre las sanciones a las que están expuestos los funcionarios que trabajan para el Estado.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-500 de 2014¹⁷, recuerda que quienes por voluntad propia acceden al empleo público y aspiran a ser servidores juran cumplir con todos los parámetros establecidos por la Ley y la Constitución:

Constituye un elemento fundamental del Estado de Derecho, el deber de los servidores públicos de cumplir sus obligaciones de conformidad con lo establecido en las normas vigentes. El reconocimiento de ese deber y la responsabilidad consecuente en caso de incumplirlo, se encuentra previsto específicamente en el artículo 6º de la Carta conforme al cual los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, de una parte y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones asignadas. En plena consonancia con ello, el artículo 122 de la Carta prevé que todos los servidores públicos, antes de entrar a ejercer su cargo, deberán prestar juramento de cumplir y defender la Constitución así como desempeñar los deberes que les incumben. (...) Este punto de partida, que cualifica la condición del servidor público y determina su relación de sujeción, se encuentra signado además por la regla según la cual la función pública debe encontrarse al servicio de los intereses generales(...) (Corte Constitucional 2014, párr. 18).

¹⁷ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-500 de 2014. 2014”. Documento electrónico.

De tal forma que los servidores se encuentran de alguna manera avisados sobre las consecuencias de una mala ejecución de su función. Sin embargo, ¿por qué algunos servidores se empeñan en obrar malintencionadamente ocasionando que se generen faltas disciplinarias?

3.2 Acciones disciplinables que a la vez dan lugar a otro tipo de reproches

Por regla general, la función pública, está conformada por empleados públicos eficientes y éticos. No obstante, se evidencia a través de los medios de comunicación que algunos servidores públicos pueden encontrar o pueden construir escenarios en los cuales se involucran varios elementos que al final tienen un propósito perverso que consiste en que el servidor actúe en beneficio propio y en desmedro del Estado colombiano y del interés general.

Es por esta razón que se hace necesario prevenir y reprochar disciplinariamente a quienes se desvían del correcto actuar en el desempeño de sus funciones. De esta manera, el Consejo de Estado ha precisado que:

La sanción disciplinaria administrativa tiene por finalidad el logro de la disciplina en el ejercicio de la función pública, y reprimir las transgresiones a los deberes y obligaciones impuestos a los agentes estatales [...] la facultad sancionadora de la administración que tiene por fundamento primo la defensa misma de la administración y de su moralidad, y no sólo la simple corrección del funcionario que no guarda sus deberes y compromisos con aquella¹⁸.

Dicho en otras palabras, la función del Derecho Disciplinario consiste en “encauzar o dirigir la conducta de sus destinatarios específicos, vinculados por las relaciones especiales de sujeción, dentro de un marco de parámetros éticos que aseguren la función social que cumplen dentro de un Estado social y democrático de derecho” (Gómez 2006, pág. 18).

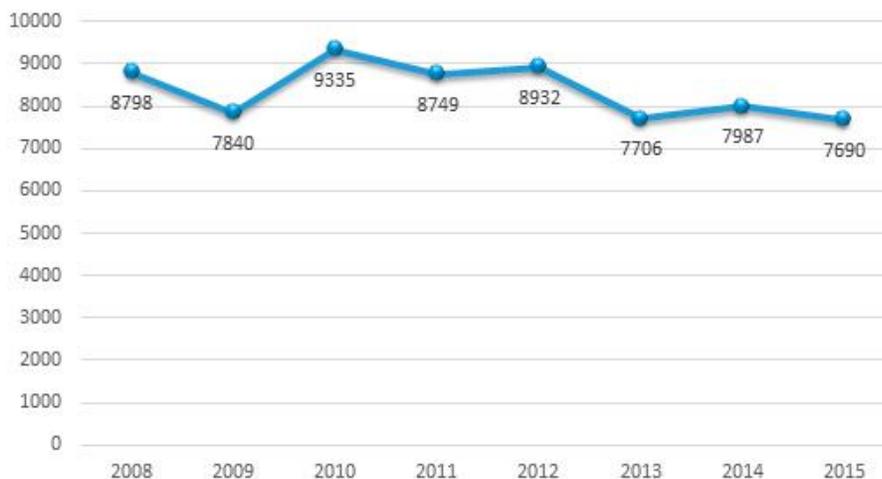
El Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad – SIRI, es una herramienta que ha dispuesto la Procuraduría General de la Nación con el fin de

¹⁸ Ver Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de julio de 1987, M.P. Gaspar Caballero Sierra, exp. 1063.

conocer todo lo concerniente a los procesos disciplinarios que han pasado por dicha entidad y suministrar información gráfica sobre el tema.

Como ya se ha dicho, los servidores públicos están sujetos a un control disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación y sus faltas disciplinarias pueden clasificarse en: faltas gravísimas y faltas graves y leves¹⁹. Así, “a partir del análisis de los datos del Sistema para el Registro de inhabilidades e Incompatibilidades –SIRI–, se han detectado 67.037 sanciones disciplinarias entre 2008 y 2015” (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción 2015, párr. 4):

Gráfica 3: Histórico de Sanciones Disciplinarias



Fuente: (SIRI 2015)

Un análisis de la gráfica muestra que “de las 67.037 sanciones disciplinarias detectadas por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, se determinó, según el criterio del Código Único Disciplinario, que 67% fueron graves, 27,4% leves y 26% gravísimas” (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción 2015, párr. 4).

¹⁹ Ver Código Único Disciplinario Ley 734 de 2002, artículos 48 y 49.

También, se concluyó que los territorios en los que se presentaron una mayor proclividad a cometer faltas disciplinarias conforme al número de sanciones impuestas fueron Bogotá (15%), Antioquia (11%), Valle del Cauca (7,7%), Cundinamarca (6,3%) y Santander (4,7%).

Salta a la vista el enorme número de faltas disciplinarias que se han cometido tan solo en un intervalo de ocho años y la disminución de tan solo mil faltas aproximadamente entre 2008 y 2015. Lo anterior indica que muchos servidores públicos continúan cometiendo faltas disciplinarias haciendo caso omiso a la Ley y atentando contra la sociedad.

Ahora bien, durante el mismo periodo de tiempo se evaluó el número de faltas disciplinarias cometidas de acuerdo a la calidad del sancionado y el estudio dio como resultado que fueron los miembros de la fuerza pública quienes más delinquieron, pues representan más del 50% de las fracciones que evalúa el número de sanciones disciplinarias, con 43.188 faltas versus 23.768 cometidas por servidores públicos.

Sobre las inhabilidades impuestas, la Corte Constitucional en la Sentencia C-500 de 2014²⁰, afirmó que: “su finalidad no es otra que la de preservar la pulcritud de la administración pública, garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios, comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficiencia de la Administración” (Corte Constitucional 2014, párr. 32).

Es por esta razón que resulta inadmisibles para la Función Pública contar con funcionarios que no sean dignos de tal calidad y que pongan en riesgo el bienestar del Estado mediante sus acciones malintencionadas que en últimas, pretenden socavar el funcionamiento de la administración.

²⁰ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-500 de 2014. 2014”. Documento electrónico.

3.3 Otros reproches derivados de ciertas faltas disciplinables

Contra los intereses de la administración pública se suelen presentar múltiples y variadas formas de actuar por parte de los servidores públicos.

Algunas de ellas se salen del ámbito típicamente administrativo y caen en los ámbitos fiscales o puramente delictuales. En cuanto a las conductas delictuales se pueden tipificar como “aquellas conductas sancionables que no dan cuenta de un buen manejo de los recursos estatales” (ESAP 2008, pág. 184). En Colombia, estas faltas disciplinables que a su vez constituyen conductas delictuales se encuentran consignadas en el título XV de la Ley 599 de 2000 o Código Penal, el cual se denomina *Delitos contra la administración pública*.

Para el 2015, las faltas disciplinables más comunes y que a su vez constituyeron conductas delictuales cometidas por los servidores públicos fueron nueve, a saber: abuso de autoridad, que “ocurre cuando el servidor público, fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

La celebración indebida de contratos, que “ocurre por violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades; por interés indebido en la celebración de contratos, o por celebrar contratos sin cumplimiento de requisitos legales” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

El cohecho, que “ocurre cuando el servidor público reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

La concusión, “conducta tipificada cuando el servidor público que abusando de su cargo o de sus funciones constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebidos, o los solicite” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

El enriquecimiento ilícito, “se presenta cuando el servidor público durante su vinculación con la administración, o quien haya desempeñado funciones públicas y en los dos años siguientes a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, siempre que la conducta no constituya otro delito” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

El peculado, que es un “delito tipificado cuando el servidor público se apropie en provecho suyo o de un tercero, bienes del Estado o fondos parafiscales, o de bienes particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

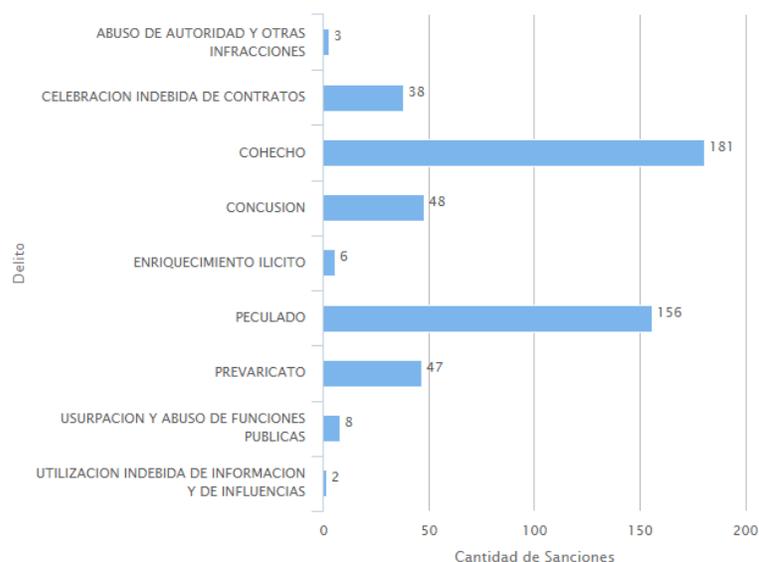
El prevaricato, que se da “cuando el servidor público profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

La usurpación y abuso de funciones públicas que consiste en la ocupación de funciones públicas por parte de un particular (Ley 299 de 2000).

Y, por último, la utilización indebida de información y de influencias que se da cuando “el servidor público utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer” (Martínez y Ramírez 2008, pág. 194).

Estas conductas disciplinables pueden analizarse a partir de una gráfica que señala la cantidad de sanciones penales por delito, emitida por el Sistema Penal Oral Acusatorio y editada por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción:

Gráfica 4. Cantidad de sanciones penales por delito



Fuente: (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción 2015)

Es inevitable no traer a colación el tema de la corrupción en este punto del capítulo, pues generalmente, al hablar de aquellos servidores públicos que han cometido un delito se les llama “corruptos”:

La corrupción es considerada tanto un fenómeno social como un resultado económico; un fenómeno social, por cuanto la misma solamente es manifiesta en la interacción del ser humano con sus semejantes. Se trata de un resultado económico en tanto motivado por la expectativa de beneficios de dos o más particulares de los cuales al menos uno es un funcionario público. (...) se entiende como corrupción el uso indebido del poder que tienen las personas, derivado de los empleos que desempeñan en el nivel gubernamental y como consecuencia de ello obtienen beneficios para sí mismos o para terceras personas, generalmente de tipo económico. (Zuleta 2015, pág. 6).

Según el Índice de Percepción de Corrupción en Colombia, para el 2014 “el país obtuvo un puntaje de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), lo que lo mantiene en el puesto 94 entre los 175 países evaluados” (Transparencia por Colombia 2015, párr. 1).

Lo anterior, debido a que en muchas ocasiones se ha podido observar cómo ciertas acciones desdibujan el ideal colectivo que se tiene de transparencia y honestidad como valores primordiales en la cotidianidad de los servidores públicos.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), por su parte “es una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado” (Corporación Transparencia por Colombia 2014, pág. 6). En los resultados que arrojó su estudio realizado entre 2013 y 2014, a nivel nacional se aprecia que la rama ejecutiva es la que menor riesgo de corrupción presenta, por cuanto las calificaciones que obtuvo el Banco Emisor fueron buenas superando los 90 puntos.

La rama legislativa obtuvo el puntaje inferior de las tres ramas, porque “los resultados dan cuenta de lo lento que van y los urgentes que son los procesos de modernización del Senado y la Cámara de Representantes” (Corporación Transparencia por Colombia 2014, pág. 19).

No obstante, “con 73,5 de calificación promedio, los órganos autónomos obtienen la calificación más alta en la estructura del Estado. La Auditoría General y el Banco de la República obtienen calificaciones superiores a los 80 puntos. Las calificaciones más bajas las obtienen la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil” (Corporación Transparencia por Colombia 2014, pág. 19).

En conclusión:

Aunque ninguna entidad logra un nivel bajo de riesgo de corrupción, una cuarta parte de las entidades quedan clasificadas en riesgo moderado. Si bien no es el óptimo, da muestras de que sí es posible diseñar y actuar de manera eficiente y proba. También es de destacar que en este grupo se encuentren entidades ejecutoras de política como cinco ministerios y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE). En el otro extremo están las entidades en riesgo alto y muy alto, que conforman el 15 por ciento de los entes evaluados. Aquí se encuentran 13 importantes entidades de las tres ramas del poder público. El Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) y el Consejo Superior de la Judicatura, con las calificaciones más bajas de la medición. De la rama ejecutiva, entidades recientemente creadas (a finales de 2011) muestran que apenas avanzan en sus trazados institucionales. Son ellas las Agencias de Minería y Contratación, y la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas. Igual, otras entidades más tradicionales muestran sus debilidades, entre ellas dos ministerios, cuatro institutos, una fuerza armada y un departamento técnico. El resto de las entidades, 60 por ciento, se encuentran en el rango de riesgo medio de corrupción. (Corporación Transparencia por Colombia 2014, pág. 20).

Esto da cuenta de la necesidad que tiene la administración pública de mejorar, modernizar y por qué no, reformar el sistema de acceso, funcionamiento y control de los servidores públicos en Colombia. La mayoría de las entidades estatales se encuentran en riesgo medio de corrupción, que no es bueno en ningún sentido, puesto que colindan con un

riesgo más alto y porque debería ser cero el riesgo de corrupción a sabiendas de todas las normas existentes que regulan las conductas de los funcionarios públicos y del ideal colectivo de bienestar social que convive con toda la ciudadanía.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estado del arte se han proporcionado los elementos suficientes para construir una percepción sobre las actuaciones de los servidores públicos en Colombia. Fueron citadas y proporcionadas varias reflexiones sobre el comportamiento en el desempeño de sus funciones y sobre la importancia que tiene el acatar las normas existentes, el carácter honorífico que tiene el portar la investidura de servidor público como distinción entre los ciudadanos colombianos y la incidencia de la ética en el actuar.

Durante el primer capítulo de la investigación, se profundizó sobre la estructura de la Función Pública en Colombia, haciendo especial énfasis en sus principios rectores y en la meritocracia como punto de partida para la incursión en el funcionariado público. De igual manera, se expresó el viraje que tuvo para la Función Pública la definición y la fijación de la denominación que le dio a los servidores públicos la Constitución Política de 1991.

Además, se mencionaron las entidades más relevantes dentro de la organización del funcionariado público, como la Escuela Superior de Administración Pública o la Comisión Nacional del Servicio Civil, instituciones que intervienen directamente en el manejo de quienes conforman la fuerza laboral de la administración.

El segundo capítulo giró en torno a la ética de los servidores públicos, para lo cual se precisó sobre este concepto a partir de los enfoques suministrados por autores clásicos del tema y por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. No obstante, la ética es un asunto que debe estudiarse con cuidado, en tanto que la subjetividad está presente en ella. Pero lo que sí es claro, es que la ciudadanía tiene ideas claras sobre lo que espera del Estado, sus expectativas están puestas en la correcta ejecución de las labores de quienes le sirven a él.

Por lo tanto, no necesariamente debe estar codificada la ética, pues existen patrones de conducta socialmente establecidos a partir de las costumbres y creencias de las personas.

En este capítulo se cuestionó sobre la insistencia de algunos servidores públicos por claudicar a la puesta en práctica de los valores éticos en su actuar, todo ello derivado de la incesante hambre de poder y de la competencia que existe entre ellos. Lo anterior, solo genera pérdidas económicas para el Estado, su degradación moral manifestada en la antítesis de la ética en las actuaciones de los funcionarios y su consiguiente pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía.

Por último, el trabajo del tercer capítulo fue proveerle al lector los elementos claves de la normatividad que rigen a los servidores públicos en Colombia. Con la expedición del Código Único Disciplinario, quedó tallada la relevancia que tiene el hecho de difundir la información pertinente sobre los delitos, las sanciones y los procedimientos disciplinarios que se le pueden imputar a aquel que no sigue los parámetros de conducta ya establecidos.

Luego, se mostró mediante gráficas obtenidas de estudios realizados por entidades que velan por la transparencia, que en Colombia lastimosamente los índices de corrupción son altos, que no existen aún garantías suficientes para que las entidades estatales le hagan ante-sala a los principios orientadores de la Función Pública. De ahí que, el lector de questione sobre la efectividad de todos los mecanismos que ha dispuesto el Estado para la lucha contra la corrupción en Colombia. Los resultados que entrega el observatorio de Transparencia y Anticorrupción, creado en el año 2012 por la Procuraduría General de la Nación, no parecen representar un estímulo para que se deje de cometer faltas disciplinables, lo cual es preocupante.

El presente texto, más allá de pretender aportar conocimientos sobre la Función Pública en Colombia, procura dar una visión desde la Ciencia Política sobre la actuación de los servidores públicos y el impacto que tiene su accionar en el Estado.

Ser servidor público en cualquier sociedad, pero en Colombia en particular, es un honor que se debe merecer. El servidor público debe ser un referente para la sociedad entera, porque además de representarla es el depositario de la confianza de la sociedad.

Para que esto pueda ser así, el funcionariado debe tener además de la vocación de servicio público, una sólida formación en manejo pulcro y transparente tanto del poder, como del uso de los recursos públicos.

Entonces, las relaciones de poder que se gestan al interior de toda institución pública merecen ser revisadas con detenimiento, por cuanto es ahí donde puede estar el núcleo de las acciones mal o bienintencionadas de los servidores. Desde la manera en la cual se accede al empleo público hasta la cesación del mismo, puede incidir en las intenciones de quien ocupa una plaza en una entidad pública y a su vez, en el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, vale decir que antes de ser servidores públicos y siéndolo, estas personas son ciudadanos colombianos. Es indudable que la construcción del Estado deviene de las personas que lo conforman, por lo tanto, es imprescindible crear escenarios en la vida pública que estén irrigados por principios y valores, en aras de asegurar que a través de la cultura ciudadana el discurso sobre la ética y el cumplimiento del deber sea una realidad. Una realidad de la cual los ciudadanos sean actores y autores de tal discurso que debe perdurar en el tiempo.

Si se proyecta y exterioriza el discurso, con una adecuada praxis, se podría estar constituyendo el principio de un comportamiento integral en los ciudadanos del Estado, y esto es, una total coherencia entre lo que se piensa, lo que se dice y lo que se hace. Sólo así se podrá crear la sociedad que necesita este país: una sociedad formada bajo estandartes de sana convivencia donde se pretenda por el bien y la igualdad para todos y donde la educación sea la base de la construcción social.

Con una sociedad construida por cimientos así, se creará un ambiente donde quienes quieran trabajar por y para el Estado colombiano se comprometan verdaderamente con las instituciones, respetando y coincidiendo así con la totalidad de los preceptos establecidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Camps, V. (1996). *El malestar de la vida pública*. Grijalbo.
- Cortina, A. (2013). *Diez palabras claves en ética*. Madrid: Verbo Divino.
- Fromm, E. (1947). *Ética y psicoanálisis*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston Inc.
- Martínez, E., y Ramírez, J. (2008). *Régimen del servidor público. Programa administración pública territorial*. Bogotá: ESAP.
- Moreno, A. (1988). *La otra política de Aristóteles*. Barcelona: Icaria.
- Parada, R. (1999). *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*. Madrid: Marcial Pons.
- Puentes, G. (2009). *La carrera administrativa en el marco de la Función Pública*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Younes, D. (1995). *Contenido y alcance de la reforma administrativa*. Bogotá: ESAP.

Capítulos de libro

- Borisonik, H. (2007). Aristóteles: adquisición, propiedad y ciudadanía. En M. Rossi (Comp.), *Ecos del pensamiento político clásico* (págs. 99-117). Buenos Aires: Editorial Prometeo
- García, R. (1994). El código ético de los servidores públicos en el derecho comparado con otros países. En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Eds.), *Código Ético de conducta de los servidores públicos* (págs. 205-218). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Tugendhat, E. (2001). ¿Cómo debemos entender la moral? En Cátedra Manuel Ancízar (Trads.), *Ética y bioética* (págs. 27-41).

Publicaciones periódicas académicas

- Amaro, M. (2015). Una aproximación a los valores éticos consensuados por la sociedad cubana. *Educación Médica Superior [revista en Internet]*. 28 (1). Disponible en: <http://www.ems.sld.cu/index.php/ems/article/view/334>
- González, E. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. *Prolegómenos – Derechos y Valores*, 13 (25), 147-163. Disponible en: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/71200/Art+8+rev+25.pdf>
- Mazo, H. (2014). Vocación por el hacer y el ser en las profesiones del sector salud. *Revista Humanismo y sociedad*. 2 (2), págs. 52-64.
- Sánchez, A. (2003). Análisis de la Naturaleza de los valores ético morales. *Revista Scielo [revista en Internet]*. 3 (2). Disponible en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-81202003000200004&lng=es&nrm=iso.

Publicaciones periódicas no académicas

- Bautista, O. (2007). La ética en la gestión pública. *Universidad Complutense de Madrid*.
- Dirección General del Servicio Civil. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. *Revista de Servicio Civil*, págs. 22-24.
- Escuela Superior de Administración Pública. (2011). Portafolio Departamento de asesoría y consultorías ESAP. *Subdirección de Proyección Institucional*, pág. 3.
- Procuraduría General de la Nación. (2006). Lecciones de Derecho Disciplinario. *Instituto de Estudios del Ministerio Público*, págs. 17-53.

Otros documentos

Acuerdo 179. Por el cual se establece la estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC y se determinan las funciones de sus dependencias. (2012, Septiembre 25).

República de Colombia. Disponible en:
http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo_cnsc_0179_2012.htm

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2013). Código de ética.

Disponible en:
https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Planeacion/DG-D-004%20CODIGO%20DE%20ETICA%20APROBADO.pdf

Bautista, O. (2001). *La ética en los servidores públicos*. (Tesis de maestría). Recuperada del repositorio institucional de la Universidad Pedagógica Nacional.

Blaquier, C. (2008). ¿Qué es la ética? [Conferencia del Dr. Carlos Pedro Blaquier al incorporarse como académico de número a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, en sesión pública extraordinaria del 23 de setiembre de 2008] Buenos Aires.

Castañeda, M. (2011). Código Disciplinario Único, notas de vigencia. Disponible en:
http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf

Comisión Nacional del Servicio Civil. (s.f.). ¿Quiénes somos? Disponible en:
<https://www.cnsc.gov.co/index.php/institucional/direccionamiento-estrategico/quienes-somos-cnsc>

Consejo de Estado (2005). Fallo C-4464-04.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Corporación Transparencia por Colombia (2015). El Índice de Percepción de Corrupción 2015.

Corporación Transparencia por Colombia (2014). El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP). Disponible en: <http://indicedetransparencia.org.co/QueEs>

Corte Constitucional. (1998). Sentencia C-397, Sala Plena. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-553, Sala Plena. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-604, Sala Plena. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-500, Sala Plena. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-285, Sala Plena. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Estructura del empleo público colombiano. [Archivo de Power Point]. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/mod/retrieve_docu_noti?no=102

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Información General. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/informacion-general>

ECOPETROL. (s.f.). Código de ética. Disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de-ecopetrol>

Escuela Superior de Administración Pública. (2005). Reglamentación Ley 909 de 2004 Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública. (Publicación ESAP No. 5). Bogotá: Revista institucional del sector Función Pública. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=63

Gobernación del Valle del Cauca (2013). Los delitos más comunes por parte de los funcionarios públicos. Disponible en: <http://www.valledelcauca.gov.co/zar/publicaciones.php?id=24041&dPrint=1>

Ley 599. Código Penal. (2000, Julio 24). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388>

Ley 734. Código Único Disciplinario. (2002, Febrero 5). República de Colombia. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/L-734-02.htm>

Ley 909. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. (2004, Septiembre 23). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14861>

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2015). Cantidad de sancionados penales por delito. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/nota-sanciones-penales.aspx>

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2015). Indicador de Sanciones Disciplinarias. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/nota-sanciones-disciplinarias.aspx>

Ordoñez, A. (2011). Código Disciplinario Único, notas de vigencia. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf

Procuraduría General de la Nación. (s.f.) La razón de ser del servidor público. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Boletin3.pdf>

Zuleta, A. (2015). *La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia* (Tesis de especialización). Recuperada del repositorio institucional de la Universidad Militar Nueva Granada.

Entrevistas

Entrevista realizada a Londoño, J. (2016, 31 de mayo). Ex-Embajador de Colombia. Bogotá.

Entrevista realizada a Ramírez, D. (2016, 5 de mayo). Secretaria ejecutiva grado 13 de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Gráfica: Organigrama de la Comisión Nacional de Servicio Civil.



Aprobados por el Acuerdo 179 de 2012; sin embargo, no se han implementado por cuanto no cuentan con viabilidad presupuestal.

Anexo 2. Entrevista: Dra. Diana Ramírez Brand.

Fecha de realización: Mayo 5 de 2016

1. Melisa Ramírez: Para usted, ¿Qué significa ser servidor público?

Dra. Diana Ramírez: Para las personas que poseemos la calidad de funcionarios de carrera administrativa, es el mayor logro profesional y personal estar vinculados a cualquiera de los estamentos públicos, pues se realiza a través de un concurso de méritos al cual participamos por convicción, sometidos a los más altos estándares de calificación de conocimiento intelectual, experiencia profesional y calificación psicológica por lo que es un gran honor adquirir esta calidad de servidor público de carrera administrativa.

2. Melisa Ramírez: ¿Cuál debería ser el patrón de comportamiento que deben seguir los servidores públicos?

Dra. Diana Ramírez: Son muchas las actitudes comportamentales que deberíamos tener los servidores públicos, pero a mi modo de ver y según mi experiencia profesional públicas de diecisiete años, se resume en la honestidad y la transparencia de las actividades públicas desarrolladas.

3. Melisa Ramírez: ¿Cómo percibe las acciones malintencionadas de algunos servidores públicos en Colombia?

Dra. Diana Ramírez: Son producto de la politiquería que abunda en este país, que permite costear los grandes cargos públicos por medio del pago de prebendas con otorgamiento de cargos provisionales y contrataciones que ingresan al sistema a improvisar y saquear el gasto público.

4. Melisa Ramírez: ¿Cuál es la importancia de la ética en los servidores públicos en Colombia?

Dra. Diana Ramírez: Es de gran relevancia y necesaria, regida por el código disciplinario único, que debería ser ejemplo también para la empresa privada.

5. Melisa Ramírez: ¿Por qué los servidores públicos yerran en el desempeño de sus funciones, lo cual deteriora la credibilidad en las instituciones gubernamentales?

Dra. Diana Ramírez: Se divide en dos: las malintencionadas que por exceso de conocimiento del sector público y aprovechando las grandes posiciones en cargos de manejo, utilizan el poder para saquear el presupuesto nacional, y por último el exceso de normatividad y tramitología que nos rigen que impide la celeridad en las actuaciones públicas.

Anexo 3. Entrevista: Embajador Julio Londoño Paredes.

Fecha de realización: Mayo 31 de 2016

1. Melisa Ramírez: ¿Cómo se entiende la ética en el servicio público, particularmente en su cargo?

Embajador Julio Londoño Paredes: Yo creo que lo que se aplica para el servicio público en general, se aplica también para los seres humanos. ¿Qué es lo que yo creo? La primera cosa es que uno debe actuar y expresar las cosas como las piensa, como las considera y como las cree, porque muchas veces las personas no se atreven a decirle a sus jefes directos lo que creen, lo que consideran y lo que piensan, entonces uno tiene que ser en eso absolutamente transparente. Lo que no quiere decir, que la opinión fundamentalmente prevalezca sobre la del jefe; después de escuchar varios criterios, varias opiniones, entonces, el jefe correspondiente ya sea el Presidente de la República o sea el que fuera, toma una decisión. En ese momento todos deben actuar y trabajar en esa misma dirección.

La segunda cosa que creo que se debe hacer, creo que es así y así es lo que yo he hecho, es trabajar en las tareas que uno tiene asignadas con toda la pasión, con todo el entusiasmo, con todo el cariño, como deben ser las cosas en la vida,. Yo no puedo pensar que una persona ocupa una posición en el ámbito público o en el ámbito privado y no tenga esa condición. Que prevalezca sobre todo la tarea que se tenga asignada, no importa cuál sea

Y la tercera naturalmente que es fundamental, debe ser el cuidado absoluto con toda la parte primero de la ética normal, es decir uno no puede utilizar los puestos para ponerle zancadillas a la gente, para utilizar prebendas, para obtener beneficios de carácter económico, para lograr ubicar o favorecer amigos o familiares, entonces eso es absolutamente fundamental.

Yo creo que con esos principios uno puede pasar adelante y seguir adelante con éxito en la vida, independientemente de que en un primer momento parezca que uno sea el tonto

del grupo o cualquier cosa, eso a la larga da dividendos y tiene además honda satisfacción en personas.

2. Melisa Ramírez: ¿Cuál debería ser el patrón de comportamiento que deberían seguir los servidores públicos?

Embajador Julio Londoño Paredes: Yo creo que parte de lo que te he dicho está respondido. Los servidores públicos tienen que vivir en la función del cumplimiento de la misión y la integridad a toda costa. Integridad en todos los aspectos: en su comportamiento, en la parte administrativa, en todo, yo creo que eso es absolutamente fundamental y tiene que tener en cuenta además, que tiene que dar lo mejor que pueda en el trabajo que esté desarrollando. No simplemente cumplir de mala gana o durante un horario determinado una función.

3. Melisa Ramírez: En su criterio, ¿cuáles considera que son las principales causas para que los servidores públicos no sean éticos?

Embajador Julio Londoño Paredes: Yo creo que eso sale de tres partes: Por una parte, la educación en eso es una educación del hogar, de la familia. Eso tiene que empezar por ahí, ni el papá ni la mamá pueden decirle un muchacho: ¡salga vaya a ver no se deje! o cosas de ese tipo, eso no puede pasar.

La segunda parte es que en Colombia se ha creado una cultura absolutamente funesta que es de la avivada: cada uno en un momento determinado si logra en algún negocio tumbar al señor que le está vendiendo un carro porque el motor está fundido, ese merece el reconocimiento de los que lo rodean. El que logra colarse en una cola y pasar de primero dejando a los demás haciendo cola, ese asunto. El que trata en alguna forma de ser ventajoso en las cosas.

En Colombia se generó una cultura en ese sentido, esa cultura hay que erradicarla ¿que no la tienen otros países? Desafortunadamente en nuestro medio se generó una cultura de que el colombiano es sinónimo de avivato y de habilidoso.

4. Melisa Ramírez: ¿Cuáles pueden ser los principales correctivos para las prácticas no éticas?

Embajador Julio Londoño Paredes: Yo creo que, vinculado con lo anterior, tiene que empezar por una cultura en la familia, en la escuela y en la universidad. Uno no puede partir de la base de que todavía en universidades tan sumamente serias y buenas como ésta, se den casos de algunas personas que tratan de copiar en una prueba, o que tratan de hacer plagios o que tratan de, en un caso correspondiente, firmar la asistencia en lugar de otro. Entonces son prácticas que se tienen que venir haciendo en esa forma. Fuera de eso, naturalmente debe haber una vigilancia, un control por parte de las agencias y las entidades que estén encargadas de eso, que obviamente se tiene que distinguir precisamente por esas calidades, porque si no las tiene pues va a ser complicado.