

El servicio público

"No puede olvidarse nunca que el servicio público es un honor que la democracia confiere y una dignidad que la sociedad concede, que impone obligaciones".

Gustavo Bell Lemus
Vicepresidente de la República 1998-2002

La función del servicio público

La función constitucional y práctica del servicio público es asistir al Estado en la formulación de políticas, en la ejecución de las decisiones y en la administración de los servicios públicos de que es responsable.

La función administrativa en Colombia, por mandato constitucional, está al servicio de los intereses generales; se rige por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y se ejerce mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Además, las distintas entidades están obligadas a coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y deben organizar sistemas de control interno con el objeto, entre otros, de proteger los recursos de la organización y garantizar la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones.

Los servidores públicos son las personas que prestan servicios al Estado: miembros de las corporaciones públicas de elección popular, empleados públicos o trabajadores oficiales del Estado, de sus entidades descentralizadas territorialmente, miembros de la fuerza pública, particulares que cumplen funciones públicas, administran recursos del Estado o prestan servicios públicos a cargo de éste, indígenas que administran recursos estatales y representantes de asociaciones que se organicen por parte del Estado o con su participación mayoritaria. Todo servidor público está al servicio del Estado y de la comunidad. Su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva son determinadas por la ley. Además de la responsabilidad civil y penal deducible a los servidores públicos, éstos responden disciplinariamente por afectación de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales.

Ley 489 de 1998

Esta ley prevé que "los servidores públicos de los niveles que determine el Gobierno Nacional, deberán participar como mínimo, en los programas de inducción de la Escuela de Alto Gobierno, preferentemente antes de tomar posesión del cargo o durante el primer mes de ejercicio de sus funciones"; que dicha Escuela "organizará y realizará seminarios de inducción a la administración pública para gobernadores y alcaldes electos a realizarse en el término entre la elección y la posesión de tales mandatarios y que la asistencia a estos seminarios es obligatoria como requisito para poder tomar posesión del cargo para el cual haya sido electo".

Informe sobre la implementación en Colombia de la Convención Interamericana contra la Corrupción-Primera Ronda. Agosto 2002.

El Departamento Administrativo de la Función Pública

Para garantizar la adecuada organización y funcionamiento de las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público y un servicio público orientado al cumplimiento de los objetivos del Estado, el Departamento Administrativo de la Función Pública cumple funciones de

carácter normativo, asesor, coordinador, directivo y de formulación de políticas en materia de organización administrativa, así como en materia de administración del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva.

Con dicha finalidad, fija de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas en materia de organización y gestión administrativa del Estado y de gestión del recurso humano a su servicio en lo referente a vinculación y retiro, bienestar social e incentivos, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos mínimos, plantas de personal y relaciones laborales. Además, realiza o promueve investigaciones y estudios sobre la modernización y tecnificación de la administración y diseña los sistemas de información necesarios para el seguimiento y el análisis de sus funcionarios.

Este Departamento Administrativo, finalmente, apoya en el cumplimiento de sus tareas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la cual corresponde la administración y vigilancia de las carreras de los empleados al servicio del Estado, salvo aquellas excluidas por la ley¹.

Sanciones a funcionarios del Estado

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción ha acudido ante la Procuraduría General para promover 508 procesos disciplinarios y administrativos contra servidores públicos. De esas investigaciones, 314 se hallan en indagación preliminar, 111 en instrucción; se han producido 46 fallos sancionatorios, que incluyen suspensión y destitución de los implicados, y 93 han sido archivadas. En todos estos procesos aparecen implicados 457 funcionarios y empleados al servicio del Estado.

Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Octubre de 2001.

Como parte del sistema creado para asegurar el buen funcionamiento de la administración y el buen servicio a cargo de los servidores públicos, hace parte la Procuraduría General de la Nación, que busca velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, y la protección y efectividad de los derechos humanos. Por conducto del Instituto de Estudios del Ministerio Público, elabora estudios con el objeto de combatir la corrupción administrativa y ejecuta programas de capacitación orientados a favorecer la calidad de la gestión administrativa, el reconocimiento y respeto de los derechos humanos y el desarrollo de las entidades que atienden grupos marginados de la sociedad.

El servicio público: La continuidad y el principio del mérito

Para muchos, un conjunto de servidores públicos competentes e íntegros parece una meta distante. Sin embargo, un buen número de individuos luchan en ambientes altamente corruptos por reformar la función pública, dominada por los políticos durante mucho tiempo. En los países en desarrollo, varios despachos públicos se convierten en refugio de amigos y familiares necesitados y en “Fortines” de quienes “compran” puestos y tratan de

obtener cierto rendimiento de su inversión.

Las nefastas consecuencias de estas prácticas y su impacto negativo en la prestación de los servicios estatales y en la situación de los empleados sujetos a los vaivenes políticos, llevaron a Colombia a intentar fortalecer la carrera administrativa² como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público,

1 Contraloría General de la República y Contralorías territoriales; Procuraduría General de la Nación; Rama Judicial; Fiscalía General de la Nación; Fuerzas Militares y Policía Nacional.

2 Incipientemente en 1968 y más decididamente a partir de 1987, con la expedición de la ley 61 del mismo año, y luego, en 1998 con la promulgación de la ley 443.

la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.

Para alcanzar los objetivos indicados, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se producen exclusivamente con base en el mérito, sin que ningún otro motivo o consideración puedan tener influencia alguna.

La provisión de los cargos de carrera obedece, entonces, a los resultados de un concurso cuyas etapas y trámites aparecen completa y detalladamente regulados. Sin embargo, en la práctica existe mucha desconfianza de la ciudadanía sobre la seriedad de las convocatorias para reclutamiento y ascenso, pues el sistema de la función pública está muy influenciado por las recomendaciones políticas.

Adicionalmente, un buen número de cargos, tanto en la administración pública nacional como territorial, continúan siendo de libre nombramiento y remoción del nominador. Es así como los empleos de los altos funcionarios de las administraciones, los de cualquier nivel jerárquico que impliquen el ejercicio de funciones de confianza, manejo y asesoría institucional y los adscritos a los despachos de los altos funcionarios que determina la misma ley, están excluidos del régimen de la carrera administrativa.

De otra parte, la misma ley contempla la posibilidad de la provisión de cargos por encargo y por nombramiento provisional mientras se realiza el proceso de selección. Estas figuras son ampliamente empleadas por la administración porque la ley no señala término para iniciar el procedimiento, aun cuando sí dispone que el encargo y el nombramiento provisional no pueden exceder de cuatro meses, pudiendo ser prorrogados con previa autorización de la Comisión del Servicio Civil. Fácilmente se hacen varios y sucesivos nombramientos provisionales para un mismo cargo con el fin de cumplir los propósitos clientelistas del partido influyente en la administración de turno o para atender los intereses personales del nominador.

Esta situación se ha hecho mucho más grave a partir de la declaratoria de inexecutable de numerosas disposiciones de la ley 443 de 1998³, la cual generó un vacío legal que conduce a la imposibilidad de efectuar concursos para ingreso a los cargos de carrera tanto en el nivel nacional como en el territorial; esto significa que los cargos vacantes vienen siendo provistos con encargos o nombramientos provisionales, lo cual se presta a negociaciones políticas de toda índole y entraña un atraso considerable en relación con los avances logrados en los últimos años para garantizar la transparencia en el manejo de la nómina oficial.

Veeduría preventiva a la selección por méritos

Transparencia por Colombia realizó entre agosto de 2002 y enero de 2003, una veeduría preventiva al Programa de selección de funcionarios por méritos, liderado por la Vicepresidencia de la República. El Programa buscaba escoger por mérito los gerentes o directores regionales de varias de las entidades descentralizadas más importantes del país: Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Instituto Colombiano de Seguro Social ISS y Regionales del Ministerio de Trabajo.

Transparencia por Colombia intervino de manera independiente en el proceso, con el propósito de llevar a cabo una veeduría preventiva, más que acusativa, en la perspectiva de fortalecer las condiciones de transparencia e integridad de la propuesta.

Si bien la convocatoria al proceso de selección fue exitosa en términos cuantitativos, la veeduría muestra, entre otros, los siguientes problemas:

- Improvisación en el manejo de algunas etapas por parte del gobierno.
- Dificultades para mantener las reglas definidas inicialmente.
- Temores de las autoridades para la entrega completa y oportuna de la información sobre el desarrollo del proceso al público en general.
- Fuerte presencia del clientelismo, que se resiste a perder el control de las cuotas políticas.
- Dudas sobre la metodología aplicada por las empresas privadas de cazatalentos en la selección.

Continúa pág. siguiente.

3 Sentencia C-372 proferida por la Corte Constitucional el 26 de mayo de 1999.

Ahora bien, las amenazas externas a un servicio público honesto y eficiente no residen sólo en los niveles más altos sino también en los más bajos, donde la ciudadanía puede mostrarse tan complaciente en cuanto a la necesidad de ofrecer gratificaciones a los servidores públicos, que las prácticas corruptas se mantienen a veces aún en contra de los deseos de los administradores de los servicios públicos.

Continuación

De otra parte, la experiencia mostró los altos costos que demanda a las organizaciones de la sociedad civil, la realización de este tipo de veedurías por las exigencias de tiempo y experiencia, lo que confirma los obstáculos de la ciudadanía en el ejercicio del control social.

Sin embargo, se trató de un exigente e interesante proyecto, que implicaba hacer observaciones y recomendaciones a la Administración antes de que fueran tomadas las decisiones. De igual forma, para el gobierno demandó niveles muy exigentes de información oportuna y completa y por lo tanto, de apertura a la participación ciudadana.

Tomado del informe de Transparencia por Colombia, publicado en la página web:
www.transparenciacolombia.org.co

La politización del servicio público

La tarea principal del personal vinculado a la administración pública es poner en práctica las políticas del gobierno de turno. Dicho personal, normalmente, no se encarga de formular las políticas, sino de asesorar al brazo político y ejecutar las políticas gubernamentales con apego al derecho.

Quienes reciben nombramientos políticos, es decir, los altos funcionarios de las administraciones, quedan, por supuesto, personalmente comprometidos con las políticas del nuevo gobierno, mientras que los servidores públicos ya existentes pueden no experimentar tal compromiso. Sin embargo, con frecuencia los funcionarios poseen una gran cantidad de experiencia en la formulación y ejecución de políticas cuando asesoran a los altos funcionarios y, por lo mismo, gozan de una posición profesional más sólida para ayudarles a evitar errores costosos; también pueden estar mejor situados para poner en marcha de manera eficaz las nuevas políticas.

Así mismo, un servicio público de carrera garantiza cierto grado de continuidad, con lo que disminuye la disfunción que implica cualquier cambio en el gobierno. Gran parte de los asuntos cotidianos del gobierno deben continuar como antes, y es importante que su ritmo no se vea innecesariamente perturbado. Un servicio público profundamente politizado, como el que existe en Estados Unidos, paga un alto precio en tiempos de cambio de administración, particularmente si un partido ha estado en el poder por un período prolongado.

Para lograr el profesionalismo, los miembros del servicio público deben mantenerse políticamente neutrales. Esto significa algo más que simplemente comportarse de manera imparcial con relación a los partidos políticos contendientes; incluso más que no involucrarse personalmente en controversias políticas. Significa poseer la capacidad de servir leal y eficazmente a los gobiernos con diferentes ideologías. También quiere decir que en ocasiones deben ser capaces de mantenerse firmes cuando un superior da instrucciones políticas ilícitas o cuando intenta intervenir en cuestiones administrativas que no son de su competencia.

No obstante los esfuerzos normativos realizados para que el ingreso y ascenso en el sector público obedezcan única y exclusivamente al criterio del mérito, las administraciones públicas colombianas, con base en las disposiciones que permiten en casos excepcionales la vinculación de personal mediante contratos de prestación de servicios, han seguido atendiendo sin mayores cortapisas los intereses personales y clientelistas de los partidos y agrupaciones políticas. Como resultado de estas prácticas se han creado “nóminas paralelas”⁴

que en ocasiones ascienden a miles de funcionarios contratados para realizar las más diversas labores que la mayoría de las veces pueden ser atendidas con el personal de planta, originando costos enormes a las entidades; además que no se traducen en un mejoramiento del servicio. Su finalidad, en esencia, es pagar favores políticos o “ayudar” a los amigos.

Lo que no deben hacer los servidores públicos

En todo servicio público debe haber reglas y procedimientos claros que permitan asegurar que los servidores públicos entiendan tanto sus derechos como sus responsabilidades. Estos instrumentos deben establecer claramente que:

- ⊞ Los servidores públicos no deben hacer mal uso ni de su cargo oficial ni de la información que obtengan durante el desempeño de sus deberes oficiales en favor de sus intereses particulares o de terceras personas. No deben recibir de terceras partes gratificaciones de tipo alguno que pudieran comprometer su juicio o integridad personales.
- ⊞ Los servidores públicos no deben revelar, sin autorización previa, información oficial que se les haya comunicado confidencialmente dentro de la administración, o por parte de terceros. No deben intentar frustrar o influir en las políticas, decisiones o acciones de los ministros o de los legisladores a través de la revelación no autorizada, inadecuada o prematura por fuera de la administración de información a que hayan tenido acceso en su calidad de servidores públicos.
- ⊞ Los servidores públicos no deben intentar frustrar las políticas, decisiones o acciones de las administraciones negándose a, o absteniéndose de tomar medidas que se deriven de las decisiones de los ministros o de los miembros de la legislatura. Cuando no sea posible resolver un asunto de conformidad con los términos que el servidor público pueda aceptar, deberá cumplir con las instrucciones recibidas o renunciar al servicio público. Los servidores públicos deben seguir cumpliendo con sus deberes de confidencialidad después de haber abandonado el servicio público⁵.

Congresista gestionó puestos en la ESAP para sus recomendados

El representante a la Cámara Mario Rincón Pérez perdió su investidura en el Consejo de Estado, por presionar a directivos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para que éstos les dieran cargos a por lo menos 2.000 personas que el parlamentario recomendó.

Sobre ponencia de la magistrada María Inés Pérez Ortiz, la Sala Plena de la corporación le decretó la muerte política a Rincón Pérez, tras encontrar que el representante violó el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en el artículo 180 de la Constitución.

El Espectador, 18 de julio de 2001.

El sentido de contar con canales de quejas y denuncias adecuados

Al igual que en el sector privado, los canales de denuncia adecuados dentro del sector público sirven para aumentar los niveles de desempeño, para identificar a los responsables de prácticas inadecuadas y para proteger a los denunciantes vulnerables que actúan de buena fe. En Colombia la ley anticorrupción impuso a las entidades públicas la obligación de crear mecanismos para recibir las quejas y reclamos de los usuarios del servicio y de la ciudadanía en general y de informar a ésta sobre las

4 Véanse los Boletines de Gestión Fiscal de la Contraloría General de la República de los últimos años.

5 Adaptado de U.K. Civil Service Code (Código del Servicio Civil del Reino Unido), 1996.

funciones, programas, actividades y trámites que se deben realizar en cada una de ellas, para que pueda ejercer el debido control.

Guía de normas adecuadas para el servicio al público⁶

El servir a los usuarios de manera responsable significa darles un trato:

- ⊞ Rápido, sin demoras innecesarias y cumpliendo con la misión, los objetivos y los compromisos de servicio de la organización.
- ⊞ Correcto, de acuerdo con la ley u otros reglamentos que rijan las circunstancias de ellos.
- ⊞ Cuidadoso, tomando en consideración todos los hechos materiales relevantes y los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones.
- ⊞ Inteligente, manteniendo un equilibrio adecuado entre el efecto adverso de la decisión sobre los derechos e intereses legítimos de la persona afectada y el propósito que se persigue al tomar una decisión determinada, en particular cuando se trata de ejercer poderes discrecionales.

El servir a los usuarios de manera razonable quiere decir:

- ⊞ Tratarlos con respeto.
- ⊞ Mostrarles empatía, escuchándolos y comprendiendo sus necesidades y preocupaciones legítimas, y mostrando la debida consideración a su edad, capacidad para entender cuestiones complejas, y discapacidades físicas o mentales, sentimientos, privacidad y oportunidad.
- ⊞ Procurar que las decisiones que se tomen pasen la prueba del razonamiento fundamental y el sentido común.
- ⊞ Ayudarlos, simplificando los procedimientos y los formatos, ofreciendo información clara y precisa sobre los límites y alcances del servicio y canalizando los casos a las autoridades correspondientes cuando sea necesario.

El servir a los usuarios de manera justa significa:

- ⊞ Tratar a las personas que se encuentran en circunstancias similares de manera igualitaria y consistente.
- ⊞ Exponer las razones de las decisiones que se toman y explicar sus efectos probables.
- ⊞ Proporcionar a los usuarios información sobre el progreso de los asuntos que les conciernen.
- ⊞ Informarles sobre las apelaciones existentes o los canales para presentar inconformidades respecto de las decisiones que se toman o los actores que intervienen.

⁶ Desarrollado por el Ombudsman de Hong Kong.

- ⊞ Manejar las apelaciones e inconformidades con una mente abierta.
- ⊞ Evitar la injusticia a través de la aplicación rígida de reglas y reglamentos cuando es posible ejercer cierto grado de flexibilidad.
- ⊞ Cambiar las reglas y los procedimientos cuando esto permita adelantarse a los cambios en las circunstancias.
- ⊞ Consultar a las personas que probablemente resulten afectadas por cualquier cambio de las reglas y procedimientos, o a sus representantes y advertirles con la debida anticipación sobre cualquier cambio de las reglas o procedimientos.
- ⊞ Contar con un sistema interno de revisión, de manera que las decisiones adversas puedan reconsiderarlas personas que no estén involucradas en el proceso inicial de toma de decisiones.

Servir a los usuarios de manera imparcial significa:

- ⊞ Tomar decisiones que se basen en reglas y leyes pertinentes, y no en arbitrariedades o preferencias personales.
- ⊞ Evitar parcialidades relacionadas con cuestiones de raza, sexo, edad, estado civil, salud, apariencia física, origen étnico, cultura, idioma, religión, orientación sexual, reputación, clase social, inclinaciones políticas, afiliación o prejuicios.
- ⊞ Garantizar que las prioridades se establezcan de manera justa, consistente y con un alto grado de transparencia.

Servir a los usuarios de manera positiva quiere decir:

- ⊞ Evitar adoptar una posición de adversario al enfrentarse a la posibilidad de litigio;
- ⊞ Admitir y corregir los errores y ofrecer disculpas cuando así se requiera.
- ⊞ Tomar la iniciativa de ofrecer ayuda cuando los usuarios no estén seguros de los procedimientos adecuados, los servicios disponibles o las instancias responsables.
- ⊞ Crear canales adecuados para la presentación de inconformidades y desarrollar procedimientos eficaces para el manejo de quejas, e informar debidamente a los usuarios cuando la situación lo amerite.
- ⊞ Considerar las inconformidades como oportunidades para mejorar el servicio de la organización y utilizar las quejas como herramientas de administración para vigilar las normas de servicio y cambiar las expectativas de los usuarios.