

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA**

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

2002

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Mauricio Zuluaga Ruiz
DIRECTOR

María Patricia Baraya Díaz
SUBDIRECTORA GENERAL

Luz Amparo González Agudelo
DIRECTOR DE POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hernando Henao Moreno
DIRECTOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Wilson Alberto Ordóñez Romero
DIRECTOR DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

María del Consuelo Arias Prieto
DIRECTORA DE POLÍTICAS DE CONTROL INTERNO ESTATAL
Y RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES

Claudia Patricia Hernández León
JEFE OFICINA JURÍDICA

Freddy Alberto Suárez Castañeda
JEFE OFICINA DE PLANEACIÓN

Gabriel Hernán Rojo Fernández
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

Jorge Arango Arredondo
JEFE OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN



Nota de entrada

Como parte de una serie de publicaciones el presente texto, preparado por funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha sido cedido por esa institución para ser utilizado como material de apoyo a las actividades del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, PSNCM.

Para enriquecer el debate académico sobre aspectos polémicos de la Administración Pública, la serie de publicaciones contiene no pocas veces la opinión de sus autores. Con todo, el contenido de los documentos los compromete sólo a ellos y no representan posición alguna del Proyecto.

Se hace la edición en hipertexto para facilitar su consulta y mejorar la utilidad a las administraciones municipales. Con la versión en hipertexto, el PSNCM asume el desafío de adaptarse a las tecnologías modernas y acercarlas a los servidores públicos municipales, quienes, dicho sea de paso, son los principales destinatarios de esta serie de publicaciones.

La misión del Proyecto está descrita en su nombre: construir un sistema de capacitación municipal. La labor de capacitación demanda apoyos didácticos y pedagógicos. Justo a ello quiere obedecer la serie de publicaciones del Proyecto. Por tanto sus pretensiones no son las de un “tratado” sino mas bien las de una guía, un manual o una cartilla.

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal es adelantado por el Gobierno Colombiano con el apoyo de la Cooperación Técnica de la Unión Europea. Sus operadores son la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y la Federación Colombiana de Municipios -FCM- en coordinación y concurrencia con entidades de los ordenes nacional, departamental y municipal.

ROBERTO PRIETO LADINO

Codirector Nacional

THEODOR WERNERUS

Codirector Europeo

INDICE

Pág.

Presentación	7
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, GESTIÓN PARA EL SIGLO XXI 9	
¿Qué es la Nueva Gestión Pública?	9
¿Cuáles son los problemas centrales?	10
¿Cuál es la propuesta de solución?	10
¿Qué papel le asigna al Estado?	11
¿Cuál es su objetivo?	12
¿Cuáles son sus elementos?	12
La Nueva Gestión Pública Colombiana	13
La Ley 489 de 1998 y la Nueva Gestión Pública	14
MODALIDADES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	19
¿Qué se establece sobre la Función Administrativa?	19
¿Cuáles son las modalidades de la Acción Administrativa?	23
¿Qué se persigue con la anteriores modalidades?	26
¿Cómo procede?	26
¿Existen otros principios?	27
¿Qué papel cumple el Control Interno?	28
LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL EN LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES TERRITORIALES	29
Estudio Técnico	31
Etapas del Estudio Técnico	32
- Análisis de la normatividad de la institución	32
- Análisis externo	33
- Objetivos y funciones generales	33
- Misión y Visión	33
- Evaluación de la prestación del servicio y calidad del producto	34
- Estructura	37
- Planta de personal	38
- Manual específico de funciones y requisitos	40
- Actos administrativos	41
- Readaptación laboral	42
VINCULACIÓN LABORAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .	43
I. Conceptos fundamentales	44
1. La Noción de Empleo	44
2. La Noción de Servidor Público	45
3. Los Servidores Públicos de Elección Popular	46
4. La Noción de Empleado Público	46
5. La Noción de Trabajador Oficial	49
II. Las Formas de Vinculación a la Administración Pública	50
1. La Modalidad Estatutaria	50
2. La Modalidad Contractual Laboral	50

3. Los Auxiliares de la Administración	51
III. Las Forma de Provisión de los Empleos	51
1. Empleados Públicos	51
2. Trabajadores Oficiales	57
3. Disposiciones sobre la competencia y el procedimiento para la provisión de empleos en las entidades territoriales	58

**GUÍA PARA RACIONALIZAR TRÁMITES,
PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS**

Marco Legal	63
Marco Conceptual	64
Trámites v/s Servicios	66
Antecedentes	67
Políticas Generales	68
Los Trámites	69
Los Procesos y Procedimientos	71
Los Procedimientos	79
Anexo 1	86
Bibliografía	102
	105

PRESENTACIÓN

Dentro del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, y reconociendo la importancia de suministrar elementos conceptuales e instrumentos prácticos para desarrollar la capacidad administrativa de las autoridades territoriales, se ha preparado la cartilla Nueva Gestión Pública.

En ella se ofrece una visión general sobre cinco temas, considerados saberes esenciales y herramientas útiles para adecuar y modernizar las administraciones territoriales y que podrán ser afianzados mediante el ejercicio práctico de las competencias de los gobiernos territoriales.

En primer lugar, se presenta un acercamiento conceptual a la "Nueva Gestión Pública" o Gestión para el siglo XXI, que nos permite reconocer los problemas que enfrenta esta nueva mirada y las soluciones que desde ella se ofrecen, para que el Estado pueda cumplir con eficiencia y eficacia sus finalidades.

En segundo lugar, se incorpora el tema de las "Modalidades de la Acción Administrativa", considerado esencial dentro del quehacer administrativo público. Mediante un breve recorrido por las finalidades, los principios y las modalidades de la acción administrativa se busca mejorar la comprensión de los mismos y promover, desde el conocimiento, un ejercicio público que responda a los lineamientos constitucionales y legales.

Con el artículo "Vinculación Laboral a la Administración Pública" se busca atender la problemática que se viene presentando en relación con la provisión de los empleos públicos, por desconocimiento de las normas previstas para el efecto en la Constitución y en la ley.

Como herramientas de gran utilidad en los procesos de modernización de las entidades y de la gestión administrativa, contiene esta publicación una guía para realizar las reformas administrativas en las entidades territoriales y otra para racionalizar los trámites, procesos y procedimientos.

MAURICIO ZULUAGA RUIZ
Director

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Gestión para el Siglo XXI

Por: Hilda Hernández Pabón
Profesional Especializado del DAFP

¿Qué es la Nueva Gestión Pública?

La Nueva Gestión Pública, identificada como la Gestión para el Siglo XXI, es una propuesta que se orienta a adecuar y mejorar las formas de organización y de funcionamiento de la Administración Pública, para que el Estado pueda cumplir con eficiencia y eficacia sus finalidades.

Reconoce que el Estado es el instrumento fundamental para orientar el desarrollo económico, político y social de cualquier país y que por tanto es necesario fortalecer su capacidad de gestión.

Su mayor desafío consiste en armonizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de cada país y de sus correspondientes reparticiones territoriales.

La Nueva Gestión Pública se define, también, como un nuevo contrato, un nuevo acuerdo entre políticos, funcionarios públicos y la sociedad para mejorar la capacidad del Estado en su tarea de implementar las políticas, bajo condiciones fiscales y financieras apropiadas. 1

¿Cuáles son los problemas centrales?

La Nueva Gestión Pública surge de reconocer la existencia de tres grandes problemas o situaciones que hacen presencia en los países latinoamericanos, que son fácilmente identificables en el ámbito nacional, departamental y municipal y que deben ser tenidos como aspectos prioritarios por el Estado y sus autoridades administrativas. Ellos son:

- Consolidación de la democracia
- Retomar el crecimiento económico y
- Reducción de la desigualdad social

La democratización, es decir la búsqueda de formas de relación entre el Estado y la sociedad, se orienta a identificar mecanismos que posibiliten la participación ciudadana en la identificación de los problemas, en la toma de decisiones, en la ejecución de los programas y proyectos y en el ejercicio del control social sobre la gestión pública. Esto implica capacitar a los ciudadanos para participar efectivamente y para controlar las actividades públicas y con ello promover la eficiencia y la calidad de los servicios.

En los temas económicos y de equidad social deben generarse las condiciones para lograr un desarrollo económico sostenido, mediante regulaciones y acciones de largo plazo que garanticen la confianza de los inversores nacionales e internacionales y la existencia de los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes.2

¿Cuál es la propuesta de solución?

Frente a los anteriores problemas, y después de haber ensayado reformas del Estado y de la Administración Pública focalizadas en la reducción del gasto público y en la introducción de

metodologías para elevar los niveles de eficiencia y eficacia, la Nueva Gestión Pública propone recuperar la capacidad de gestión del Estado, teniendo en cuenta:

- Las expectativas ciudadanas en la toma de las decisiones.
- La necesidad de aplicar los escasos recursos de forma eficiente.
- La flexibilización de las entidades y organismos para garantizar gobiernos más ágiles.

Los aspectos anteriores se soportan en la profesionalización de la burocracia, es decir, en la existencia de directivos competentes y de asesores capaces de orientar a las autoridades nacionales, departamentales y municipales en la toma de las decisiones y en el establecimiento de mecanismos de regulación y control, para garantizar la efectividad en la prestación de los servicios por agentes diferentes al Estado (particulares o instancias semipúblicas).

En síntesis, el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de la nación, de los departamentos, de los distritos y de los municipios es una condición esencial para enfrentar en forma exitosa los problemas de la democracia, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. A ello apunta la propuesta de la Nueva Gestión Pública.

¿Qué papel le asigna al Estado?

Para el cumplimiento de sus finalidades sociales, políticas y económicas, la Nueva Gestión Pública propone que el Estado:

- En lugar de intervenir directamente en la economía como productor o prestador de servicios se concentre en los temas de regulación, es decir, en definir las reglas del juego para que los sectores privado y semipúblico funcionen adecuadamente.
- Desarrolle capacidad técnica para actuar junto al sector privado y a la universidad para mejorar la competitividad de las empresas, cuidando la conservación del medio ambiente de forma que no se registre un crecimiento empobrecedor.
- Fortalezca su capacidad como formulador y financiador de políticas públicas y que atraiga a la comunidad y a las empresas para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente salud y educación básica.
- Mantenga su capacidad para prestar servicios cuando las condiciones no estén dadas para compartir esa responsabilidad con la sociedad.

¿Cuál es su objetivo?

La Nueva Gestión Pública se orienta a garantizar los mecanismos para aumentar la eficiencia y eficacia de la administración pública y a crear condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

¿Cuáles son sus elementos?

De lo antes expuesto se deducen como elementos generales de la Nueva Gestión Pública:

1. Profesionalización de la alta burocracia.
2. Transparencia y responsabilidad democrática.
3. Descentralización territorial para la prestación de los servicios.

4. Descentralización funcional y desconcentración organizacional para el cumplimiento de funciones que deban ser prestados por la Nación.
5. Control de resultados antes que observancia de unos procedimientos, para ello se debe contar con objetivos, metas, resultados e indicadores, claramente definidos.
6. Mayor autonomía de las administraciones, acompañada de nuevas formas de control (de resultados, de costos, interno y social).
7. Participación del sector público-no estatal o semi-público en la prestación de servicios.
8. Democratización de la gestión, es decir, orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano - usuario.
9. Aumentar el grado de responsabilidad del servidor público ante la sociedad, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad.

Los anteriores elementos sirven de marco para entender los lineamientos de la Nueva Gestión Pública colombiana, previstos en la Ley 489 de 1998 y que se abordan a continuación.

La Nueva Gestión Pública colombiana

A partir de la Constitución Política, Colombia cuenta con un nuevo contrato, con un marco actualizado para el desenvolvimiento de las relaciones políticas, administrativas, sociales y económicas. En ella se identifican los aspectos o reglas básicas en materia de principios fundamentales; deberes y derechos; organización del Estado; los partidos y la organización electoral. Al igual que otros temas como el de la organización territorial, el régimen económico y el ejercicio del control.

La Constitución incorpora elementos de la Nueva Gestión Pública, entre ellos: la descentralización territorial y la descentralización funcional o por servicios, la democratización de la gestión pública y el ejercicio de funciones públicas por particulares. Igualmente, mediante desarrollos legales se promueve el fortalecimiento de la capacidad del Estado para el cumplimiento de sus finalidades.

¿En qué se fundamenta?

La Nueva Gestión Pública colombiana encuentra su fundamento en el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El mismo artículo prevé que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Además, que la administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que defina la ley.

De este artículo es importante destacar:

- La finalidad última de la función administrativa: el interés general.
- Los principios orientadores: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
- Los mecanismos o formas del ejercicio administrativo: descentralización, delegación, desconcentración y coordinación.

- La incorporación del control interno como mecanismo para garantizar la observancia de las finalidades y principios.

La Ley 489 de 1998 y la Nueva Gestión Pública

Esta ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de organización y funcionamiento de la Administración Pública. Tiene aplicación en las entidades territoriales sin perjuicio de su autonomía.

La ley constituye el marco para la Nueva Gestión Pública en tanto que:

- Desarrolla los principios constitucionales de la función administrativa (capítulos segundo y tercero),
- Determina instrumentos y mecanismos orientados a incrementar la eficiencia administrativa (capítulos cuarto a noveno),
- Describe la estructura y organización de la administración pública (capítulos 10 a 14) y
- Trata del control administrativo y del ejercicio de funciones públicas por particulares (capítulos 15 y 16).

Instrumentos para el mejoramiento de la Gestión Pública

Como instrumentos o herramientas para el mejoramiento de la capacidad administrativa de la Administración Pública, la Ley 489 de 1998 prevé los siguientes:

1. El Sistema de Desarrollo Administrativo: Se orienta a implementar un conjunto de políticas, estrategias, acciones y metodologías de carácter administrativo y organizacional para el buen uso y manejo de los recursos materiales, físicos, tecnológicos y financieros y del talento humano, tendientes a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de todos los organismos y entidades públicas. (Ver capítulo 4 de la Ley 489 y Decreto 2740 de 2001)

2. Incentivos a la gestión pública: Banco de Éxitos y Premio Nacional de Alta Gerencia. Para premiar la excelencia administrativa, promover la generación de nuevos y más eficientes métodos de gestión y la modernización administrativa, se prevé la organización del Banco de Éxitos y el otorgamiento del Premio Nacional de Alta Gerencia.

El Banco de Éxitos es un sistema de registro, documentación y divulgación de casos exitosos de gestión pública, postulados por las entidades y valorados a partir de criterios previamente definidos. A través del Banco se promueve la cooperación y emulación entre entidades y organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

El Premio Nacional de Alta Gerencia es el reconocimiento y exaltación que anualmente hace el Gobierno Nacional a organismos o entidades que hayan presentado las mejores experiencias de gestión, según decisión de un Comité Evaluador y de acuerdo con los criterios metodológicos determinados por el Departamento Administrativo de la Función Pública. En el otorgamiento de este Premio participan entidades de los diferentes órdenes de gobierno: nacional, departamental, distrital y municipal. (Ver capítulo 5 de la Ley 489 y Decreto 921 de 2000)

3. Sistema Nacional de Control Interno: Tiene por objeto integrar en forma armónica, efectiva y flexible el funcionamiento del control interno de las entidades y organismos públicos, para fortalecer el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones estatales, mediante el diseño de

políticas generales que promuevan la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública. (Ver capítulo 6 de la Ley 489 y Decreto 2145 de 1999)

4. Escuela de Alto Gobierno: Establecida como un programa permanente y sistemático para impartir inducción y prestar apoyo a la alta gerencia de la Administración Pública nacional, departamental, distrital y municipal. Se dirige específicamente a la profesionalización de la alta burocracia. (Ver capítulo 7 de la Ley 489)

5. Democratización y control social: La participación ciudadana y el control social a la gestión pública corresponden a la concepción de un nuevo Estado, que permite y apoya la intervención de los ciudadanos en la gestión pública. Esta intervención busca no solamente fiscalizar la acción del Estado sino la cooperación propositiva para el mejoramiento de las funciones públicas y del uso de los recursos públicos. (Ver capítulo 8 de la Ley 489)

6. Sistema General de Información Administrativa: Consiste en el diseño, desarrollo, implementación y actualización permanente de la información relacionada con la organización de las entidades públicas, la información laboral de los servidores públicos y contratistas de prestación de servicios y con la carrera administrativa. En desarrollo de la ley se creó el Sistema Único de Información de Personal- SUIP. (Ver capítulo 9 de la Ley 489 y decretos 1571 de 1998 y 1049 de 2001)

7. Control administrativo: Se orienta a constatar y asegurar que las actividades de los organismos y entidades de cada sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales y dentro del marco de los principios de la función administrativa. En el orden nacional, el control es ejercido por organismos del nivel central (ministerios y departamentos administrativos) sobre las entidades descentralizadas (adsritas y vinculadas). (Ver capítulo 15 de la Ley 489)

8. Ejercicio de funciones públicas por particulares: Se determinan las condiciones, requisitos y procedimientos para que las personas naturales y jurídicas de carácter privado asuman el ejercicio de funciones públicas. Es lo que se denomina descentralización por colaboración, y responde a una de las orientaciones centrales de la Nueva Gestión Pública que promueve la prestación de servicios por instancias privadas dejando al Estado su intervención en materia de regulación y control. (Ver capítulo 16 de la Ley 489)

Invitación final

Con la anterior presentación, se invita a las autoridades administrativas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y demás servidores públicos, a examinar la Ley 489 de 1998 y otras normas citadas, a fin de lograr un mejor entendimiento y comprensión de las orientaciones de la Nueva Gestión Pública colombiana.

Las normas referenciadas, al igual que mayor información sobre los temas enunciados pueden consultarse a través de la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública: www.dafp.gov.co

MODALIDADES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Por: Hilda Hernández Pabón
Profesional Especializado del DAFP

Después del breve recorrido en torno al tema de la Nueva Gestión Pública y considerando que los lineamientos dados en el artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por la Ley 489 de 1998 en sus capítulos segundo y tercero, constituyen el fundamento de la Nueva Gestión Pública colombiana, conviene revisar y precisar las finalidades, principios y modalidades de la función administrativa, en aras de una mejor comprensión y de promover, desde el conocimiento, un ejercicio público administrativo que responda en términos de calidad, oportunidad y eficiencia a las expectativas ciudadanas.

¿Qué se establece sobre la función administrativa?

El artículo 209 de la Constitución Política prescribe:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

Partiendo de esta disposición es claro distinguir tres aspectos centrales:

- Finalidad u objeto de la función administrativa: los intereses generales.
- Principios que orientan su desarrollo: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
- Modalidades de acción administrativa: competencia administrativa, descentralización, desconcentración, delegación y coordinación.

Estos tres aspectos son considerados por la Corte Constitucional como principios: finalísticos, funcionales y organizacionales.³ (Ver cuadro 1).

Cuadro 1

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA
Principios
FINALÍSTICOS FUNCIONALES ORGANIZACIONALES

El ejercicio del Control Interno debe garantizar que la función administrativa se cumpla observando los anteriores principios.
Propuesta de definición de términos

A continuación se propone una definición de los términos involucrados al describir la función administrativa:

DEFINICIÓN DE PRINCIPIOS FINALÍSTICOS Y FUNCIONALES

Interés general. Es el objeto o la finalidad principal de la función administrativa y del quehacer del Estado. Puede entenderse mejor invocando su contrario: el interés particular, lo que beneficia a determinadas personas o grupos. Con base en este principio, las actuaciones administrativas deben consultar o tener en cuenta lo que es mejor para la colectividad, no lo que conviene a unos pocos o a sectores específicos.

1. Igualdad. Principio en virtud del cual se aseguran y garantizan los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberá darse igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos. Implica actuar sin privilegios y evitar tratamientos especiales.

2. Moralidad. Relación o conformidad entre la conducta de los funcionarios públicos con los principios éticos y morales de una sociedad.

3. Economía. Se refiere a la reducción de recursos de todo tipo, especialmente financieros, de tiempo y de medios. En virtud de este principio las actuaciones administrativas deben adelantarse en el menor tiempo posible, siguiendo los procedimientos estrictamente necesarios y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellas.

4. Eficiencia. Relación que se establece entre resultados y utilización de los recursos disponibles. Se asimila a la productividad, implica producir más con los mismos recursos o producir lo mismo con menos recursos, sin afectar la calidad del servicio.

5. Eficacia. Garantía de que los resultados obtenidos contribuyen al logro de los objetivos y metas propuestos. Cumplimiento de las metas y objetivos en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Consiste en aplicar los esfuerzos y los recursos en las actividades y proyectos que realmente deben llevarse a cabo para el cumplimiento de unos objetivos.

6. Celeridad. Capacidad de producir respuestas ágiles y oportunas en beneficio de la comunidad. Se aplica a la toma de decisiones y al adelantamiento de los procedimientos y guarda relación con la economía del recurso tiempo y con el respeto que la administración le debe al ciudadano.

7. Imparcialidad. Condición que implica que las actuaciones administrativas se adelanten de manera objetiva, sin que se alteren o afecten tendenciosamente los intereses de los administrados.

8. Publicidad. Implica que las autoridades deben dar a conocer sus decisiones, planes, programas, proyectos y resultados a los administrados o beneficiarios de la acción administrativa mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones.

9. Responsabilidad. Actitud moral positiva del servidor público para cumplir a cabalidad con las funciones y cometidos asignados, y para obtener los resultados que de él se esperan en beneficio de la sociedad que lo remunera.

10. Transparencia. Condición de las actuaciones administrativas que muestra clara y abiertamente sus finalidades, objetivos y procedimientos. Incide especialmente en la pulcritud en el manejo de los recursos públicos.

11. Buena fe. Principio que afianza la credibilidad en el ciudadano que se acerca a solicitar un servicio o a reclamar un derecho. Se extiende también a las actuaciones del servidor público.

12. Participación. Apertura de las autoridades administrativas y de los servidores públicos para consultar la opinión de los ciudadanos y para propiciar la intervención de ellos en la toma de las decisiones y en la ejecución de programas y proyectos. Considera, también, el ejercicio del control ciudadano sobre las actuaciones de los administradores.

¿Cuáles son las modalidades de la acción administrativa?

El término modalidad hace referencia a la forma organizacional que se adopta, desde la administración pública y sus entidades y organismos, para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades que les competen.

Siguiendo los desarrollos planteados por la Ley 489 de 1998, se distinguen cinco modalidades de la acción administrativa:

- Competencia administrativa
- Descentralización
- Desconcentración
- Delegación
- Coordinación y colaboración

1. Competencia administrativa. Implica que los organismos y entidades de la administración ejerzan con exclusividad y de manera directa e inmediata las potestades y atribuciones que les son propias. Es decir, aquellas que expresamente les hayan sido asignadas mediante la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

2. Descentralización. En sentido amplio, la descentralización tiene tres modalidades: política, administrativa y fiscal. La segunda de ellas es la que se considera una modalidad de la acción administrativa. (Ver cuadro 2).

Cuadro 2

DESCENTRALIZACIÓN

Forma de organización del poder público que modifica los procedimientos de decisión y ejecución de las políticas públicas

La descentralización administrativa es una modalidad de la acción administrativa, busca mejorar el ejercicio público mediante el reparto de competencias entre órdenes y sectores de gobierno. También considera a los particulares como agentes de la prestación de servicios o funciones públicas. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Forma de organización de la acción administrativa para una mejor producción de bienes y prestación de servicios a cargo del Estado

La descentralización territorial o reparto de competencias entre órdenes de gobierno, debe hacerse buscando que los Municipios se encarguen de la prestación de los servicios, los Departamentos controlen y apoyen dicha prestación y la Nación se encargue de definir los planes, políticas y estrategias generales.

La descentralización funcional o por servicios implica la creación de entidades descentralizadas a través de las cuales se ejecutan planes, programas y proyectos. Tales entidades tienen relación de adscripción o vinculación con el organismo principal de la administración. (Ver cuadro 4).

Cuadro 4

DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL O POR SERVICIOS

En el orden nacional

SECTOR CENTRAL

SECTOR DESCENTRALIZADO

En el orden territorial, conformado por Departamentos, Distritos y Municipios, existe este tipo de descentralización con entidades que cumplen similares funciones.

La descentralización por colaboración se configura cuando personas privadas ejercen funciones administrativas públicas. La Ley 489 de 1998 establece las reglas y principios generales para esta modalidad de la descentralización. Igualmente, la Sentencia C-181 de 1997 de la Corte Constitucional se refiere al tema.

Esta figura implica que el Estado y las autoridades gubernamentales deben fortalecerse en materia de regulación, vigilancia y control, para garantizar la prestación eficiente de los servicios por parte del particular.

3. Desconcentración. Hace referencia a la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal de un organismo o entidad. La mayoría de las entidades del sector central están concentradas en la capital, mientras que buena parte de las entidades descentralizadas se encuentran desconcentradas, es decir, cuentan con regionales o seccionales localizadas en diferentes reparticiones del territorio nacional.⁵

4. Delegación. Facultad que tienen las autoridades administrativas para transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. La delegación puede efectuarse entre entidades; en este caso, si se trata de asumir funciones que no sean de competencia de la entidad que recibe la delegación deberán preverse los recursos necesarios para asumir las funciones delegadas.

¿Qué se persigue con las anteriores modalidades?

Mediante las figuras de descentralización, desconcentración y delegación se busca:

- Descongestionar los despachos de las autoridades centrales
- Facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos
- Acercar las decisiones y el ejercicio administrativo a los ciudadanos
- Mayor eficiencia de los gobiernos: nacional, departamental, distrital o municipal.

¿Cómo proceden?

La descentralización territorial y por servicios y la desconcentración proceden mediante la ley, mientras que el ejercicio de funciones públicas por particulares y la delegación se deciden a través de acto administrativo del representante legal de la entidad o del titular de la función y de convenio en algunos casos. Las funciones entregadas a través de estas dos últimas modalidades pueden ser retomadas por la entidad o por el titular en cualquier tiempo.

5. Coordinación y colaboración. Este principio se orienta a garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones administrativas, buscando la coherencia y unidad para llegar al ciudadano de forma organizada, coherente y eficiente.

Tanto en la formulación de políticas (toma de decisiones para responder a una determinada problemática social) como para la implementación de las mismas (a través de las entidades o con el concurso de los particulares o de instancias semipúblicas) es de vital importancia adelantar acciones coordinadas.

¿Existen otros principios?

Para concluir el recorrido sobre las finalidades, principios y modalidades de la acción administrativa se hará referencia a los principios de: concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Implican que las autoridades municipales y departamentales desarrollen y ejerzan las competencias de su ámbito territorial de forma articulada, entre sí y con el orden nacional.

Principio de complementariedad. Se refleja en que las entidades territoriales responsables de la prestación de un determinado servicio pueden prestar el servicio a niveles superiores, siempre y cuando su capacidad técnica, administrativa y financiera se lo permitan y de acuerdo con lo previsto en las leyes.

Principio de concurrencia. Cuando sobre una materia se asigne a los municipios competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades.

Principio de subsidiariedad. Cuando se disponga que los municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados.

¿Qué papel cumple el Control Interno?

El ejercicio del Control Interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad de mando.

LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL EN LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES TERRITORIALES

Por: Wilson Alberto Ordóñez Romero
Director de Desarrollo Organizacional del DAFP

Teniendo en cuenta que la comunidad debe contar con un Estado que satisfaga sus necesidades y con el fin de promover un buen Gobierno, es fundamental que los Organismos y Entidades Territoriales emprendan procesos de modernización institucional.

El fin primordial de la modernización institucional es mejorar sustancialmente el desempeño de los organismos públicos, en consonancia con los mandatos constitucionales y legales, con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Municipal y el Programa de Gobierno correspondiente.

La modernización institucional implica la elaboración de un estudio técnico en el cual se analiza la situación actual de la institución pública respecto al cumplimiento de sus funciones, objetivos y misión. Con base en este análisis se hace un diagnóstico que puede implicar reformas y mejoras en uno o varios de los elementos básicos de la organización.

Estos elementos básicos son: La Normatividad, sus Condiciones Externas, Objetivos, Funciones, Misión, Visión, Productos y Servicios, Usuarios y Clientes, Procesos Misionales y de Apoyo, Estructura, Planta de Personal y Manual de Funciones y Requisitos.

Para implementar este proceso de modernización, y que implique modificar la estructura o planta, las Asambleas, los Concejos Distritales y Municipales, el Gobierno Departamental y el Municipal, y demás instituciones territoriales, deben tener en cuenta, además de los principios que rigen la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política, como son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la delegación y la desconcentración de funciones; los siguientes:

- La organización que se adopte, deberá sujetarse a la finalidad, objeto y funciones generales de la entidad previstas en las leyes, ordenanzas o acuerdos; contribuir eficaz y eficientemente al logro de los objetivos institucionales, al desarrollo de sus funciones y al uso racional de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.
- Garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, ordenanza o acuerdo municipal, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades de funciones.
- Buscar una organización flexible que se adapte al entorno político, económico y social, haciendo más plana y sencilla su organización, y estableciendo niveles jerárquicos mínimos, a fin de que las decisiones fluyan sin obstáculos dentro de la organización, y se permita una comunicación más directa entre los usuarios y quienes toman las decisiones y poder lograr así los objetivos para lo cual fue creada.
- No se deben crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden.
- Deben suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuir o suprimir las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales vigentes.

ESTUDIO TÉCNICO

Es importante tener en cuenta que para poder modificar tanto la estructura como la planta o el manual de funciones y requisitos, se debe elaborar el estudio técnico que justifique los actos administrativos que se requiera aprobar. La responsabilidad del estudio estará en cabeza de la Alta Dirección del ente territorial específico, quien establecerá las directrices generales para adelantar el proceso y determinará quiénes pueden participar en el mismo.

Mediante acto administrativo, el director del organismo o entidad territorial conformará un equipo interno de trabajo, con personal directivo y ejecutivo (secretarios de despacho, jefe de planeación, de control interno, entre otros), quienes trazarán el cronograma o plan de trabajo, y las reuniones de avance, apoyándose con profesionales de las áreas administrativa y técnica o misionales, con capacidad analítica, para presentar los resultados que servirán de base en la toma de decisiones relacionadas con el direccionamiento de la institución pública.

El estudio técnico también puede ser realizado por personal externo a la institución, altamente calificado, pero se recomienda la participación y el esfuerzo conjunto con el personal interno para identificar con mayor claridad la problemática institucional.

Para elaborar el estudio técnico, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha desarrollado una metodología con el fin de facilitarle a los organismos y entidades territoriales su trabajo, además prestarle asesoría y acompañamiento para cada proceso que así lo necesite.

La Institución territorial que requiera asesoría, puede solicitarla, sin ningún costo y mediante oficio al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Si las reformas se refieren a entidades adscritas o vinculadas a la Gobernación, Alcaldía o Departamento Administrativo, el alcalde o gobernador designará a un funcionario en representación suya, quien hará parte del grupo encargado de adelantar el proceso de modernización institucional.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, comunicará al solicitante el Asesor de la Dirección de Desarrollo Organizacional del Departamento encargado de atender el proceso de modernización, quien será el interlocutor permanente con el equipo de trabajo constituido.

Asignado el asesor y conformado el equipo de trabajo, el organismo o entidad deberá formular un plan de trabajo donde se plasmen los principios de orientación de la modernización, incluyendo la metodología y los objetivos que se esperan, las condiciones que garanticen su desarrollo, elaborar un cronograma de actividades desde su inicio hasta la aprobación final de la reestructuración y proponer los mecanismos o indicadores para la evaluación de la reestructuración y el impacto que presente más adelante.

En el transcurso del estudio técnico, la institución podrá entregar informes periódicos a la Dirección de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública, donde les harán las observaciones respectivas si son del caso.

La metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública para elaborar el estudio técnico comprende 10 etapas, en las cuales para cada una de ellas se debe analizar la situación actual y a su vez presentar las respectivas propuestas de mejoramiento que se pretendan realizar.

Etapas del Estudio Técnico

1. Análisis de la Normatividad de la Institución

Comprende identificar la norma que creó la institución y las posteriores que la hayan modificado. Se deben incluir también sus estatutos y todas las demás normas (leyes, acuerdos, ordenanzas, decretos etc.) que en algún modo influyan en su desempeño. En esta etapa se pretende verificar si la institución está actuando conforme a la normatividad y estatutos vigentes y proponer las mejoras o cambios necesarios.

2. Análisis Externo

En esta parte se estudian los diferentes factores que inciden en el desarrollo, crecimiento y configuración de la institución, como los políticos, económicos, sociales, tecnológicos y competitivos, y con base en ellos realizar las propuestas que adecuen la institución a su entorno.

3. Objetivos y Funciones Generales

Se refiere a la identificación, análisis y comprensión de las funciones y objetivos generales otorgados a la institución por la norma de su creación y ver cómo han variado con el tiempo. Se busca establecer si existe duplicidad de funciones con otras entidades del sector administrativo o de otros sectores y constatar si necesariamente deben ser llevadas a cabo por la institución o por el contrario pueden ser atendidas por los particulares.

‡

4. Misión y Visión

4.1 Misión:

Constituye la razón de ser o propósito para el cual fue creada la institución y permite distinguirla de las demás instituciones públicas.

Se debe establecer si la gestión que desarrolla la Institución guarda correspondencia con la misión encomendada. Con frecuencia se observa que no se ha formulado su misión institucional o se ha apartado con el tiempo de aquella que inicialmente le fue señalada.

Debe ser clara y sencilla para que sea entendida por todos los miembros de la institución, y responder a los interrogantes: ¿Qué hace su Institución ?, ¿Cómo lo hace?, ¿Para quién lo hace? ¿Y el por Qué lo hace ?, y su relación con la función principal que realiza o debe realizar acorde con su norma de creación, objetivos y funciones generales.

4.2 Visión:

Es lo que se quiere de la organización y de sus servidores públicos.

Son las acciones futuras que permiten establecer el direccionamiento, determinar el rumbo, las metas y lograr el desarrollo de la organización.

Debe responder a las preguntas: ¿Qué queremos ser como Institución en el mediano y largo plazo?, ¿Qué transformaciones quisiera ver en la organización?, ¿Qué clientes tendría?, ¿Qué procesos se llevarán a cabo?, ¿Qué productos o servicios se ofrecerán?.

5. Evaluación de la Prestación del Servicio y Calidad del Producto

Todo servicio o producto obedece a la satisfacción de una necesidad requerida por un usuario o cliente, necesitándose realizar un proceso para la obtención de cada uno de ellos.

En razón de medir la eficiencia y eficacia de la gestión institucional, es indispensable poder evaluar cómo se están prestando los servicios y cuál es la calidad de los productos que se ofrecen de acuerdo con la misión, objetivos y funciones generales establecidos. Esta valoración nos debe permitir reflexionar sobre el funcionamiento de la institución y su aporte real de servicios y productos a la sociedad civil, así como entre otros factores su calidad, cobertura y efectividad.

Con lo anterior, podemos establecer los ajustes administrativos, técnicos y fiscales que permiten el mejoramiento y fortalecimiento de una administración moderna.

Para realizar esta evaluación debemos tener en cuenta:

5.1 Servicios y Productos

En primer lugar es indispensable identificar uno a uno todos los servicios y productos ofrecidos por la institución, separando los internos (de apoyo) de los externos (misionales).

Una vez identificados los servicios o productos se les debe examinar los siguiente aspectos:

- Verificar si estos corresponden a los objetivos y funciones generales de la institución.
- Comportamiento de la demanda y cobertura de cada servicio y producto.
- Formas y medios de divulgación e información de los servicios y productos.
- Oportunidad de respuesta.
- Las quejas, reclamos y sugerencias respecto a la prestación de los servicios o calidad de los productos.
- Nivel de investigación, desarrollo y avance tecnológico de los servicios y productos e innovaciones y transformaciones alcanzadas.

5.2 Usuarios y Clientes

Los usuarios y clientes son la comunidad, dependencias internas, instituciones o empresas que esperan recibir un producto o servicio de calidad y en forma oportuna para satisfacer sus necesidades y por lo tanto deben ser previamente cuantificados y analizados.

En relación con los usuarios y clientes es necesario determinar:

- Quiénes son los clientes o usuarios actuales y potenciales para cada servicio o producto identificado en el punto anterior.
- Existencia de un sistema de información organizado o base de datos sobre los clientes.
- La frecuencia de obtención de información sobre los usuarios y clientes y utilidad de dicha información.
- La ubicación de los clientes.
- Los métodos utilizados para medir la satisfacción de los clientes, periodicidad y qué se está haciendo para satisfacerlos.
- Evaluar la efectividad del servicio de atención al cliente.

5.3 Procesos Misionales y de Apoyo

Para cada uno de los servicios y productos bien sea internos o externos se debe determinar el proceso que permite su obtención, identificando sus etapas o fases y hacer las mejoras respectivas.

5.3.1 Procesos Misionales

Son aquellos que tienen que ver con la razón de ser de la Institución. Su objetivo fundamental es entregar los productos o servicios que el cliente o usuario requiere para satisfacer sus necesidades.

5.3.2 Procesos de Apoyo

Son los que se requieren para elaborar los servicios o productos internos que sirven de apoyo a los procesos misionales.

Ejemplo de algunos procesos de apoyo:

- Administración de Personal: Selección, bienestar social, capacitación, licencias, vacaciones, nómina, etc.
- Financieros: Contabilidad y costos, presupuesto, tesorería.
- Servicios Administrativos: Adquisición de bienes y suministros, almacén y servicios generales.

6. Estructura

Una vez definidos todos los procesos que debe realizar la institución para la prestación de sus servicios o elaboración de los productos tanto internos como externos y teniendo en cuenta los principios enunciados anteriormente, se procede a examinar la estructura actual para determinar:

- Que los procesos no estén fragmentados en áreas o dependencias diferentes que impidan o dificulten su ejecución.
- Que los procesos estén asignados a las áreas o dependencias atendiendo a su similitud o afinidad a los productos elaborados o servicios prestados, para poder lograr así una especialización y agilización en la producción de los mismos.
- Que existan niveles jerárquicos mínimos de decisión que faciliten el desarrollo de los procesos, la obtención de los productos y prestación de los servicios.

Si con base a lo anterior se decide que es necesario modificar la estructura actual, la que se proponga debe reflejar los órganos de dirección y administración, los de asesoría y coordinación y las dependencias con sus funciones básicas, de tal forma que soporten los procesos para la prestación de los servicios y elaboración de los productos ya definidos.

La nueva estructura por tanto debe ser plana y sencilla, lo que se refleja con unos niveles jerárquicos mínimos, lo cual permitirá que las decisiones fluyan sin obstáculos dentro de la organización, y se permita así una comunicación más directa entre los usuarios y quienes toman las decisiones.

En la estructura propuesta se deben definir las líneas de autoridad y responsabilidad y describir claramente las funciones claves de las dependencias, marco a partir del cual y de acuerdo con los procesos y procedimientos a desarrollar, se establecen los cargos (denominaciones, códigos y grados) necesarios para llevarlas a cabo.

Además de lo anterior, si se considera necesario, se puede mediante resolución expedida por el jefe de la institución, conformar grupos internos de trabajo, integrados con personal calificado, para racionalizar la labor de las dependencias y lograr el máximo aprovechamiento de los recursos humanos.

La representación gráfica de la estructura en un organigrama ayuda a visualizar las dependencias y sus líneas de asesoría y decisión.

La modificación de la estructura u organización interna de la administración municipal y las funciones de sus dependencias es competencia del Concejo Municipal a través de un acuerdo (Art. 313, numeral 6° de la Constitución Política).

La modificación de la estructura u organización interna de la administración departamental y las funciones de sus dependencias es competencia de la Asamblea Departamental a través de una ordenanza. (Art. 300, numeral 7° de la Constitución Política).

7. Planta de Personal

Es el conjunto de los empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una institución, identificados y ordenados jerárquicamente acorde con el actual sistema de nomenclatura y clasificación vigente.

Para determinar la planta de personal se deben tener en cuenta:

7.1 Estudio de Cargas de Trabajo

Con base en los procesos definidos, se procede a realizar el Estudio de Cargas de Trabajo que nos permite determinar las necesidades actuales de personal de cada dependencia o unidad, identificando su déficit o excedente.

7.2 Determinación de la Planta de personal

Elaborado el estudio de cargas de trabajo y acorde con las funciones asignadas a cada dependencia y los respectivos procesos en la estructura determinada, se procede a la elaboración de la nueva planta de personal.

La planta a conformar debe ser "global", la cual consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución. Se exceptúan de la planta global aquellos empleos que están al servicio directo del gobernador o del alcalde, los cuales deben estar adscritos a sus respectivos despachos.

Es indispensable para establecer la planta, tener en cuenta el decreto que establece el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos vigente (Decreto Ley 1569 de 1998) para los organismos y entidades territoriales, y las escalas salariales establecidas por las asambleas o concejos municipales o distritales dentro de los límites establecidos por el gobierno nacional.

La planta propuesta debe tener mayor proporción de cargos para los procesos misionales frente a los cargos de los procesos de apoyo.

La modificación de la planta de personal de la Alcaldía es facultad del Alcalde a través de un Decreto Municipal, (Art. 315, numeral 7° de la Constitución Política).

La modificación de la planta de personal de la gobernación es facultad del Gobernador a través de un Decreto Departamental, (Art. 305, numeral 7° de la Constitución Política).

7.3 Disponibilidad Presupuestal

Se debe evaluar el costo anual de la planta propuesta teniendo en cuenta los gastos de las asignaciones básicas, gastos de representación, primas técnicas y prestaciones sociales legales. Una vez determinado el costo anual, se hace la comparación con la disponibilidad presupuestal en el rubro servicios personales, para determinar si se alcanza a pagar la nómina propuesta y se identifica al mismo tiempo la existencia de recursos para el personal que requiere ser indemnizado.

8. Manual Específico de Funciones y Requisitos

Es el instrumento de administración de personal mediante el cual se establecen las funciones y los requisitos exigidos para el desempeño de los empleos que conforman la planta de personal para una institución en particular. Se constituye en el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de una institución.

Para la elaboración del manual específico de funciones se debe tener en cuenta como marco de referencia el manual general de funciones para entidades y organismos del nivel territorial, que se rige por el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos establecido por el Gobierno Nacional en el Decreto ley 1569 de 1998, complementándose además con las funciones y requisitos específicos de la respectiva institución.

En la realización del manual específico de funciones y requisitos es conveniente aplicar las técnicas del Análisis Ocupacional que nos facilitan elaborarlo en forma confiable y metódica, ayudando de esta forma al ajuste del personal actual a la planta propuesta.

El manual específico de funciones y requisitos se orienta al logro de los siguientes propósitos:

- Establecer y precisar de manera clara las funciones y responsabilidades de la planta de personal establecida.
- Especificar los requisitos de los empleos en términos de conocimientos y experiencia, como un medio para orientar la búsqueda y selección del personal con los perfiles adecuados para ocuparlo.
- Instrumentar la marcha de otros procesos administrativos tales como: selección de personal, inducción de nuevos funcionarios, capacitación y entrenamiento en los puestos de trabajo y evaluación del desempeño.
- Entregar la información básica sobre sus funciones a todos los miembros de la organización para el desempeño eficiente de sus empleos.

La modificación del Manual de Funciones y Requisitos de la Alcaldía es facultad del Alcalde a través de resolución, (Art. 122 y 315, numeral 7º de la Constitución Política).

La modificación del Manual de Funciones y Requisitos de la Gobernación es facultad del Gobernador a través de resolución, (Art. 305, numeral 7º de la Constitución Política).

9. Actos Administrativos

En esta parte del estudio se deben elaborar e incluir todos los proyectos de actos administrativos originados por los cambios que se desean hacer, así:

- Estatutos (para entidades descentralizadas)
- El acuerdo, ordenanza o decreto con facultades extraordinarias de modificación de la estructura.
- El decreto de modificación de la planta de personal para gobernaciones y alcaldías. Acuerdos u ordenanzas para personerías y contralorías.
- La resolución de distribución de cargos por dependencia.
- El decreto o resolución del manual de funciones y requisitos.
- El certificado de disponibilidad presupuestal para el pago de las indemnizaciones a que haya lugar.

10. Readaptación Laboral.

Los organismos y entidades territoriales deben incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas a desvincular en los términos establecidos por la Ley 617 del año 2000.

VINCULACIÓN LABORAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por: Darío Chaur González
Administrador Público de la ESAP

Este documento tiene como propósito fundamental atender una problemática recurrente que se presenta en las distintas entidades de la administración pública, en tanto se desconocen cuáles son las distintas formas previstas en la constitución y la ley para proveer los empleos públicos.

La experiencia nos ha permitido constatar que muchas de las autoridades nominadoras y los jefes de personal de las distintas entidades del Estado, bien sean del orden nacional o territorial, no tienen la suficiente claridad conceptual y legal respecto del significado de la noción de empleo público y sobre sus formas de provisión. Lo mismo parece acontecer con la ciudadanía en general, en tanto se desconocen las formas de acceder al servicio público, en sus diferentes modalidades.

Desde esta perspectiva, nos parece oportuno dotar a unos y otros de un instrumento documental, que les permita asumir con absoluta claridad una de las competencias más importantes en relación con el ejercicio de la administración de personal al servicio del Estado, como lo es la provisión de los empleos.

Así, este documento se desarrolla en tres capítulos esenciales: el primero, denominado Conceptos Fundamentales, en el cual se hacen precisiones conceptuales acerca de los servidores públicos y de las distintas categorías en las que se desagregan.

En el segundo capítulo, "Las Formas de Vinculación a la Administración Pública" se hace la distinción técnica y jurídica en la forma de acceder a los cargos públicos.

Finalmente, en el tercer capítulo, denominado "Las Formas de Provisión de los Distintos Empleos", se hace referencia a las distintas formas que prevé la Constitución y la ley para proceder a la provisión de los empleos.

Esperamos que este documento se constituya en un aporte, así sea modesto, para mejorar la gestión de las entidades públicas en relación con el talento humano al servicio del Estado, por considerarlo como su capital más importante.

I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. La Noción de Empleo

¿Qué debemos entender por empleo?

Para responder a este interrogante, nos debemos remitir a las normas legales que tratan el tema. Así, por ejemplo, el Decreto 1950 de 1973 define empleo en los siguientes términos: "conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidos por la Constitución, la ley, el reglamento o

asignadas por autoridad competente, para satisfacer necesidades permanentes de la Administración Pública y que deben ser atendidas por una persona natural."

Por su parte, el Decreto Ley 1569 y el Decreto 2503, ambos de 1998, traen la siguiente definición de empleo:

"Se entiende por empleo el conjunto de funciones que una persona natural debe desarrollar 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. Las funciones y los requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a los generales determinados por el presente decreto, "(Decreto Ley 1569 de 1998; Decreto 2503 de 1998)

De las definiciones transcritas, podemos extractar elementos esenciales que les son comunes, así:

- Un conjunto de funciones, deberes, atribuciones y responsabilidades, las cuales constituyen la naturaleza del empleo y que deben ser establecidas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente. Tal circunstancia tiene respaldo en el artículo 122 de la Constitución Política que prescribe que "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento".
- Las competencias para desarrollar el conjunto de funciones, atribuciones y responsabilidades. Elemento nuevo que se introduce en la definición que traen las últimas normas citadas, y que se refiere a la capacidad física e intelectual de la persona para cumplir con los objetivos del empleo.
- El talento humano al servicio de la Administración Pública es el factor más importante para que el Estado cumpla con su objetivo social, que no puede ser otro que el interés general o bien común.

2. La Noción de Servidor Público

Y, entonces, ¿qué debemos entender por servidor público?

De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política, se entiende que "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 en la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su servicio."

¿Existe alguna clasificación de los servidores públicos?

Sí. De acuerdo con las normas que hemos visto, los servidores públicos se pueden clasificar en tres categorías:

En primer lugar, los funcionarios de elección popular que determine la Constitución Política.

En segundo lugar, los empleados públicos, que son funcionarios nombrados por las autoridades competentes, que cuentan con una vinculación estatutaria o reglamentaria definida de manera unilateral por el Estado, y que cumplen una determinada función pública.

La tercera categoría de servidores públicos es la compuesta por los trabajadores oficiales. Se trata de personas contratadas por el Estado y vinculadas laboralmente a él.

3. Los Servidores Públicos de Elección Popular

¿Quiénes son los servidores públicos de elección popular?

Como ya se anotó en el punto anterior, una de las categorías que conforman el cuerpo de servidores públicos son aquellos funcionarios de elección popular que, según la propia Constitución, son el Presidente de la República, el Vicepresidente, los congresistas, los diputados, los gobernadores, los alcaldes, los concejales, los ediles del Distrito Capital, en algunos casos los jueces de paz, los miembros de las juntas administradoras locales y los representantes de la comunidad en las empresas de servicios públicos de las entidades territoriales.

4. La Noción de Empleado Público

Ahora, ¿a quiénes se considera como empleados públicos?

Para responder esta pregunta, en relación con los servidores del orden nacional, es necesario consultar el Decreto 3135 de 1968, el cual dispone lo siguiente: "Las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamento administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales."

En los entes territoriales, de acuerdo con el artículo 233 del Decreto 1222 de 1986 y el artículo 42 del Decreto 1333 de 1986, los servidores departamentales o municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos del orden departamental o municipal se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

4.1. Los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y de Libre Nombramiento y Remoción.

Los empleos públicos se dividen en dos: los de Carrera Administrativa y los de Libre Nombramiento y Remoción.

¿Cuál es la diferencia entre estas dos nociones?

La distinción entre empleos públicos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, la hace la propia Constitución Política cuando dispone en su artículo 125, que: "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..."

Empleos de Carrera Administrativa: Es principio constitucional que todos los empleos son de carrera, con las excepciones que trae el mismo artículo 125 de la Carta Política, ya transcrito, y los que contemple la ley.

Empleos de Libre Nombramiento y Remoción: En cuanto a cuáles empleos se consideran de libre nombramiento y remoción el artículo 5º de la Ley 443 de 1998, dispone lo siguiente:

Son de libre nombramiento y remoción los siguientes empleos:

a. Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que más adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

- En la Administración Central y Órganos de Control del Nivel Territorial: Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Distrital; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Área Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, (Corregidor e Inspector de Tránsito y transporte o el que haga sus veces), y Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

- En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial: Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefe de Control Interno.

b. Los empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implica confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos:

- En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial: Gobernador; Alcalde Distrital, Municipal y Local; Contralor y Personero.

- En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial: Presidente; Director o Gerente; Rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.¹

c. Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

5. La Noción de Trabajador Oficial

¿Quiénes ostentan la calidad de trabajadores oficiales?

Como ya se anotó con anterioridad, son los Decretos 3135 de 1968, en el orden nacional, y 1222 y 1333 de 1986, en el orden territorial, las normas que disponen quiénes tienen la calidad de

trabajador oficial, de la siguiente forma: "Las personas que presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, son trabajadores oficiales; sin embargo los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos".

II. LAS FORMAS DE VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿Cómo se accede al servicio de la Administración Pública?

Con el fin de prestar servicios personales a la Administración Pública, existen tres formas de vinculación: la modalidad estatutaria, la modalidad contractual laboral y la de los auxiliares de la administración.

1. La Modalidad Estatutaria

Esta modalidad de vinculación a la Administración Pública, denominada también legal o reglamentaria, da el carácter de empleado público a quien accede al servicio público mediante esta figura, y el acto que la traduce es el nombramiento y la posesión.

Se deduce con facilidad que es esta la modalidad mediante la cual acceden a la Administración Pública los Empleados Públicos, bien sean de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción, sobre los cuales se hizo referencia en el capítulo anterior.

La característica principal de esta forma de vinculación es la de que el régimen del servicio o de la relación de trabajo, si se prefiere el término, está previamente determinado en la ley y, por lo tanto, no hay posibilidad de que el funcionario entre a discutir las condiciones de empleo, ni fijar alcances laborales distintos de los concebidos por las normas generales y abstractas que la regulan.²

2. La Modalidad Contractual Laboral

Esta modalidad se predica para quienes se vinculan a la Administración Pública como trabajadores oficiales. Se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo la posibilidad de discutir las condiciones que se aplican.

3. Los Auxiliares de la Administración

Los auxiliares de la administración prestan sus servicios en forma ocasional o temporal, y no están incorporados a las plantas de personal. Las formas usuales de auxiliares de la administración son los supernumerarios y los contratistas independientes.

Aunque el Decreto Ley 3135 de 1968 no se ocupa de la figura del supernumerario, las leyes anuales de presupuesto la venían reconociendo, cuando en las definiciones sobre determinación y clasificación de los gastos de servicios personales las enunciaba.

Posteriormente, es el Decreto 1042 de 1978 el que entra a regular algunos aspectos relacionados con esta figura, entre los cuales encontramos: la oportunidad de la vinculación (para suplir vacancias temporales); el término de la vinculación (no puede exceder de tres meses, salvo cuando el gobierno disponga un término superior); remuneración y prestaciones sociales (La remuneración se debe fijar de conformidad con las escalas salariales establecidas en el Decreto

1042 de 1978. En cuanto a las prestaciones sociales, la norma citada dispone que si la vinculación es hasta de tres meses, no habrá lugar a su reconocimiento y pago).

III. LAS FORMAS DE PROVISIÓN DE LOS EMPLEOS

¿Cómo se proveen los empleos?

Dependiendo del tipo de servidor público de que se trate, así será su forma de vinculación:

1. Empleados Públicos

Los cargos de empleados públicos se pueden proveer de manera definitiva o de manera transitoria. Las figuras a utilizar, así como los términos de las mismas, varía dependiendo de si el cargo es de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa.

1.1. Empleos de Libre Nombramiento y Remoción

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 1950 de 1973, los empleos de libre nombramiento serán provistos por nombramiento ordinario. Esta es la forma más usual de proveer de manera definitiva este tipo de cargos.

Otra forma de proveer definitivamente empleos públicos de libre nombramiento y remoción es mediante la figura del traslado, consagrada en los artículos 29 y siguientes del Decreto 1950 de 1973:

"Se produce traslado cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría y para el cual se exijan requisitos mínimos similares. También hay traslado cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñen cargos de funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño. Los traslados o permutas podrán hacerse dentro de la misma entidad o de un organismo a otro, con el lleno de los requisitos previstos en la ley. Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce."

El traslado se podrá hacer por necesidades del servicio, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado. Podrá hacerse también cuando sea solicitado por los funcionarios interesados, y siempre que el movimiento no cause perjuicios al servicio.

El traslado se da tanto en empleos de libre nombramiento y remoción como en los de carrera administrativa. De otra parte, los cargos de libre nombramiento y remoción podrán ser provistos transitoriamente mediante encargo:

Hay encargo cuando se designa temporalmente a un empleado para asumir, total o parcialmente, las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo.

Cuando se trate de vacancia temporal, el encargado de otro empleo sólo podrá desempeñarlo durante el término de ésta, y en el caso de definitiva hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales, el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

Al vencimiento del encargo, quien lo venía ejerciendo cesará automáticamente en el desempeño de las funciones de éste y recuperará la plenitud de las del empleo del cual es titular, si no lo estaba desempeñando simultáneamente.

1.2. Empleos de Carrera Administrativa

¿Y los empleos de carrera administrativa se proveen de manera distinta?

De acuerdo con el Decreto 1572 de 1998, la provisión definitiva de los empleos de carrera se hará teniendo en cuenta el siguiente orden:3

1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
2. Por traslado de empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil 4 así lo ordene.
3. Con el personal de carrera administrativa al cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser incorporado a empleos equivalentes.
4. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente de concurso de ascenso.
5. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente resultado de un concurso general.
6. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente de concurso abierto.

En los casos referidos en los numerales 4 y 6, la entidad debe utilizar sus listas de elegibles vigentes, en estricto orden descendente. De no darse las circunstancias señaladas en el mismo, se realizará el concurso o proceso de selección, de ascenso o abierto.

De lo anterior, se pueden establecer tres formas de provisión definitiva de los cargos de carrera administrativa:

En el caso de los numerales 1 y 3, los cargos de carrera administrativa se proveerán definitivamente por incorporación directa, es decir sin que medie concurso de méritos y por ende no habrá periodo de prueba, la incorporación se entiende con plenos derechos de carrera administrativa sobre el cargo en el que se incorpora.

En el caso del numeral 2 la provisión se hará mediante la figura del traslado. En esta situación se tendrá presente lo dispuesto en el Decreto 1950 de 1973 en cuanto a traslados, ya citado anteriormente.

En el caso del numeral 4 pueden darse dos circunstancias:

Según el artículo 23 de la Ley 443 de 1998, si un funcionario de carrera pasa a un nuevo empleo, en virtud de un concurso, y si este nuevo empleo está ubicado en el mismo nivel del cargo de que es titular, no debe cumplir con período de prueba. Por el contrario, si el funcionario de carrera que

por virtud de un concurso de méritos cambia de nivel jerárquico, debe ser nombrado en periodo de prueba.

En el evento de los numerales 5 y 6 se deberá hacer nombramiento en período de prueba.

En todos aquellos casos en que la provisión sea a través de nombramiento en período de prueba, sólo hasta que la persona nombrada sea calificada satisfactoriamente en dicho período, se entiende que está provisto definitivamente ese cargo, ya que puede darse el caso de una calificación insatisfactoria o que el nombrado no termine el periodo de prueba.

Los cargos de carrera administrativa también pueden proveerse de manera transitoria mediante las figuras del encargo o nombramiento provisional.

1.3. Procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales

¿Cuándo procede el encargo y el nombramiento provisional?

En caso de vacancia definitiva, el encargo o el nombramiento provisional sólo procederán cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo.

Mientras se surte el proceso de selección convocado para proveer empleos de carrera, los empleados de carrera tendrán derecho preferencial a ser encargados de tales empleos, si acreditan los requisitos para su desempeño. Sólo en caso de que no sea posible realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional.

El cargo del cual es titular el empleado encargado, podrá ser provisto en provisionalidad mientras dure el encargo del titular.

Los nombramientos tendrán carácter provisional, cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito.

Cuando se presenten vacantes en las sedes regionales de las entidades y en éstas no hubiere un empleado de carrera que pueda ser encargado, se podrán efectuar nombramientos provisionales en tales empleos.

Salvo la excepción contemplada en el artículo 10 de la Ley 443 de 1998, no podrá prorrogarse el término de duración de los encargos y de los nombramientos provisionales, ni proveerse nuevamente el empleo a través de estos mecanismos.

1.4. Duración del encargo y de los nombramientos provisionales

¿Cuál es el término de duración de los encargos y de los nombramientos provisionales?

El término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses; cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o el nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo.

Cuando por circunstancia debidamente justificada, una vez convocados los concursos, éstos no puedan culminarse, el término de duración de los encargos o de los nombramientos provisionales podrá prorrogarse hasta cuando se supere la circunstancia que dio lugar a la prórroga.

Nótese que tanto el nombramiento provisional como el encargo se hacen, previa convocatoria a concurso, por un tiempo no mayor de 4 meses (salvo excepciones de ley). La diferencia radica en que mientras el primero se hace a una persona no seleccionada por el sistema de mérito, el segundo debe recaer necesariamente en un funcionario en servicio activo y con derechos de carrera.

Los empleos públicos de carrera administrativa igualmente pueden ser provistos mediante la figura del traslado, y se sujetará a lo dispuesto por los artículos 29 y siguientes del Decreto 1950 de 1973, en especial el artículo 31, que dice: "El funcionario de carrera trasladado conserva los derechos derivados de ella."

2. Trabajadores Oficiales

Muy bien. Ahora, ¿cómo se vinculan los trabajadores oficiales?

Como ya se anotó, los trabajadores oficiales se vinculan a la administración pública mediante la figura del contrato de trabajo, que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto reglamentario 2127 de 1945, se entiende como "... la relación jurídica entre trabajador y el patrono, en razón de la cual quedan obligados recíprocamente, el primero, a ejecutar una o varias obras o labores, o a prestar personalmente un servicio intelectual o material, en beneficio del segundo y bajo su continuada dependencia, y este último a pagar a aquel cierta remuneración."

A su vez, la Ley 6 de 1945, en su artículo 1º dispone que "Hay contrato de trabajo entre quien presta un servicio personal bajo la continuada dependencia de otro, mediante remuneración, y quien recibe tal servicio. No es, por tanto, contrato de trabajo el que se celebra para la ejecución de una labor determinada, sin consideración a la persona o personas que hayan de ejecutarla y sin que éstas se sujeten a horario, reglamento o control especial del patrono ..."

Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos:

- a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo.
- b) La dependencia del trabajador respecto del patrono, que otorga a éste la facultad de imponerle un reglamento, darle órdenes y vigilar su cumplimiento, la cual debe ser prolongada, y no instantánea ni simplemente ocasional, y
- c) El salario como retribución del servicio.

En todo contrato de trabajo se consideran incorporadas, aunque no se expresen, las disposiciones legales pertinentes, las cláusulas de las convenciones colectivas o fallos arbitrales respectivos, y las normas del reglamento interno de la empresa, las cuales, por otra parte, sustituyen de derecho las estipulaciones del contrato individual, en cuanto fueren más favorables para el trabajador.

El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo determinado, por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, por tiempo indefinido, o para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio.

De acuerdo con la Ley 6 de 1945, el contrato de trabajo no podrá pactarse por más de dos (2) años. Cuando no se estipule término o éste no resulte de la naturaleza misma del servicio

contratado, como en los casos de rocerías, recolección de cosechas, etc., se entenderá celebrado por seis (6) meses.

3. Disposiciones sobre la Competencia y el Procedimiento para la Provisión de Empleos en las Entidades Territoriales

Competencia Nominadora del Gobernador: De acuerdo con el artículo 305 de la Constitución Política, corresponde al Gobernador nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.

También corresponde al Gobernador escoger de ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.⁵

Competencia Nominadora del Alcalde: De la misma manera y de acuerdo con el artículo 315 de la Constitución, corresponde al Alcalde nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Competencia Nominadora de los Directores o Gerentes de Entidades Descentralizadas del Orden Territorial: Los directores o gerentes, en su calidad de representantes legales de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales, del orden departamental, distrital o municipal, estarán facultados para designar y remover a los funcionarios de su correspondiente entidad, de conformidad con los actos de creación y los estatutos internos.

3.1. Disposiciones Generales Aplicables a los Entes Territoriales

La provisión de empleos con efectos fiscales anteriores a la posesión está prohibida.

Toda designación debe ser comunicada por escrito con indicación del término para manifestar si se acepta, que no podrá ser superior a diez (10) días contados a partir de la fecha de la comunicación. La persona designada deberá manifestar por escrito su aceptación o rechazo, dentro del término señalado en la comunicación.

La autoridad nominadora podrá o deberá, según el caso, modificar, aclarar, sustituir, revocar o derogar una designación en cualesquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando se ha cometido error en la persona; (modificar)
- b) Cuando la designación se ha hecho por acto administrativo inadecuado; (sustituir)
- c) Cuando aún no se ha comunicado; (derogar)
- d) Cuando el nombrado no ha manifestado su aceptación o no se ha posesionado dentro de los plazos legales; (derogar)
- e) Cuando la persona designada ha manifestado que no acepta; (derogar)
- f) Cuando recaiga en una persona que no reúna los requisitos señalados en el artículo 25 del presente Decreto; (revocar), (conc.: Art.122 C.P.; art.5 Ley 190 de 1995)

- g) En los casos a que se refieren los artículos 53 y 67 del Decreto 1950 de 1973, y
- h) Cuando haya error en la denominación, clasificación o ubicación del cargo o empleos inexistentes. (aclarar)

En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.

Cuando se advierta que se ocultó información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años. 6

En caso de que sobrevenga al acto de nombramiento o posesión alguna inhabilidad o incompatibilidad, el servidor público deberá advertirlo inmediatamente a la entidad a la cual preste el Servicio.

Si dentro de los tres (3) meses siguientes el servidor público no ha puesto fin a la situación que dio origen a la inhabilidad o incompatibilidad, procederá su retiro inmediato, sin perjuicio de las sanciones a que por tal hecho haya lugar.7

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- YOUNES M.,Diego "Derecho Administrativo Laboral "
- LEGIS EDITORES S.A. "Régimen del Empleado Oficial "

Normas Constitucionales y Legales sobre el tema:

- Constitución Política de Colombia
- Decreto Ley 2400 de 1968
- Decreto Ley 3135 de 1968
- Decreto 1848 de 1969
- Decreto 1950 de 1973
- Decreto 1222 de 1986
- Decreto 1333 de 1986
- Ley 136 de 1994
- Ley 443 de 1998
- Ley 489 de 1998
- Decreto 1572 de 1998
- Decreto 2504 de 1998
- Decreto 1173 de 1999
- Decreto 1487 de 2000
- Jurisprudencia y doctrina sobre el tema.

GUÍA PARA RACIONALIZAR TRÁMITES, PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Por: Jaime Orlando Delgado Gordillo
Luz Noelia Rodriguez Cuartas
Luz Mary Riaño camacho
Hector Fabio Orjuela Pérez
Profesionales Universitarios del DAFP

La ineficiencia manifestada en la lentitud para responder a los requerimientos de los usuarios, el elevado costo en la obtención de los productos o servicios, los laberintos institucionales en los que se ve comprometido el ciudadano, el irrespeto y la corrupción administrativa, son situaciones que por frecuentes, lesionan las relaciones entre los ciudadanos y el estado.

Es panorama cotidiano ver el malestar de los usuarios frente a una "ventanilla pública", reclamando airadamente la prestación de un servicio adecuado; como usual y en el mismo tono las respuestas de un servidor público que abusa del poder que le da su capacidad de decidir el cómo desarrollar las funciones que le son propias y desconoce los derechos de esos ciudadanos al entorpecer las acciones que éstos deben llevar a cabo.

El gobierno nacional busca con la racionalización de trámites, procesos y procedimientos de trabajo, la efectividad de los organismos y entidades estatales en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales y en la lucha contra la corrupción.

OBJETIVOS GENERALES.-

- Contribuir al acercamiento entre la administración pública y el ciudadano.
- Propender por una administración pública moderna, democrática y transparente como instrumento para optimizar el desarrollo de las políticas públicas.
- Dotar a la administración pública de una metodología que de manera efectiva, sencilla y practica permita analizar los diferentes tramites y procedimientos a fin de obtener una información consistente, necesaria y suficiente para facilitar la relación con los usuarios, logrando la coherencia entre las funciones y los procedimientos.
- Fomentar los principios constitucionales atinentes a la buena fe, moralidad, eficiencia, eficacia, transparencia, economía, celeridad y contribuir al desarrollo de las políticas gubernamentales.

MARCO LEGAL

A continuación se enuncian algunas de las normas que regulan el tema de los procesos, trámites y procedimientos dentro las entidades públicas, para asegurar una gestión administrativa eficiente, eficaz y transparente y para facilitar al ciudadano, fuente primaria y fin último de las competencias estatales, la efectividad de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones frente al Estado:

Constitución Política de 1991: artículos 83, 84, 209 y 333, establece el principio de la buena fe, el no poder exigir requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho, los principios de la función administrativa, de la actividad económica y la iniciativa privada.

Código Contencioso Administrativo: artículo 3º, establece que las actuaciones administrativas se desarrollarán con base en los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

Ley 87 del 29 de noviembre de 1993: artículo 1º y 4º, establecen el ejercicio del control interno de obligatorio cumplimiento en toda la estructura administrativa, mediante la elaboración, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, manuales de funciones y procedimientos.

Decreto 1537 de 2001: artículo 1º, 2º y 5º, sobre racionalización de la gestión institucional, los manuales de procedimientos y las políticas de control interno diseñadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Ley 489 de 1998: artículo 18, sobre la supresión y simplificación de trámites como política permanente de la administración pública.

Decreto 1677 de 2000 : artículo 2º, relacionado con las políticas de administración pública formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en materias relacionadas con la aplicación de tecnologías administrativas.

Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios en la administración pública

Directiva presidencial 02 de 05 de abril de 1994, política de gestión administrativa para documentar y formalizar los procesos y procedimientos.

Directiva Presidencial No. 009 del 24 de diciembre de 1999, sobre lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción.

Directiva presidencial No. 002 del 28 de agosto del 2000, presenta la agenda de conectividad como una política de estado para masificar el uso de las tecnologías de información.

Documento CONPES 2790 del 21 de junio de 1995, sobre la gestión pública orientada a resultados.

Las anteriores disposiciones están orientadas a fomentar una política permanente de racionalización y supresión de trámites en la administración pública y le asignan al Departamento Administrativo de la Función Pública, la responsabilidad de elaborar guías, instructivos y orientar la política en estas materias.

MARCO CONCEPTUAL

El estado como sociedad organizada políticamente como un todo, incluye a los ciudadanos, las tradiciones, el territorio y el poder, es decir a todas las instituciones que se constituyen a través de procesos recurrentes de participación.

El estado se organiza a través de la creación de instituciones, esto es, de organizaciones a las cuales se les asignan ciertos propósitos y que surgen de la voluntad de la sociedad civil expresada en la Constitución Política, para que se encarguen de satisfacer unas necesidades colectivas de la ciudadanía y hacer efectivos unos derechos que la misma se ha reconocido en la

norma de normas. En esta norma se hallan contempladas además de sus funciones, responsabilidades y objetivos, los diferentes productos y servicios que debe entregar a sus usuarios, ciudadanos o clientes.

La gama de productos o servicios que se encuentran en las diferentes entidades estatales van desde servicios de salud, tanto preventiva como curativa, autorizaciones para fabricación de medicamentos, bebidas y alimentos, productos de higiene y de aseo, instrumentos quirúrgicos; de educación como becas para estudios superiores, aprobación de programas, convalidación de estudios, financiación de investigaciones en las diferentes áreas del conocimiento; de transporte como autorización de rutas, otorgamiento de licencias; de Comercio Exterior como autorizaciones para importación y exportación de mercancías, otorgamiento de créditos a través de bancos de segundo piso, promoción de productos en eventos internacionales, entre otros.

Existen obligaciones que deben cumplir tanto las personas naturales como las jurídicas frente al estado como son: el pago de impuestos, la declaración de bienes y rentas que se cumplen a través de trámites por parte de los ciudadanos.

Igualmente, los ciudadanos tienen derechos, que pueden hacer efectivos a través de las entidades de la administración pública, como son el derecho a un servicio público domiciliario, a la salud, a la educación, a la información; y en caso de sentirse vulnerado en algún derecho fundamental, solicitar ante las autoridades judiciales que se le tutele dicho derecho.

TRAMITES V/S SERVICIOS

Para tener acceso a los servicios que presta el estado, para cumplir con las obligaciones ciudadanas o para hacer efectivo un derecho, el ciudadano o persona natural, los gremios, las asociaciones, las entidades estatales, las empresas privadas, etc., son los que tienen que acercarse a la administración pública para materializarlo. Es por ello que resulta de gran importancia el "momento de verdad" o encuentro entre el estado y la sociedad para lograr que el servicio o bien que se entregue esté precedido de la calidad y la oportunidad que demanda el

usuario. Es solamente a través de este momento cuando las entidades públicas demuestran que su accionar responde a la voluntad del dueño de lo público, esto es, la voluntad del ciudadano al crearlas, directa o indirectamente (en la Constitución Política o en la Ley); o en otras palabras están obrando dentro del principio de la buena fe; es decir, respondiendo a la confianza que se les dio al momento de su creación.

Todos los servicios que presta el estado pueden materializarse o hacerse efectivos a través de una serie de trámites que adelantan cada uno de los usuarios que lo requieren, acercándose a las entidades correspondientes, previo el cumplimiento de unos requisitos para obtener el bien final.

ANTECEDENTES

El proceso de adecuación y modernización de la Administración Pública ha sido una inquietud de gobierno desde décadas anteriores. Cada administración, con programas diferentes y resultados disímiles, ha considerado de vital importancia atender el descontento y la desconfianza que el ciudadano demuestra cada vez que tiene que relacionarse con el Estado en la consecución de un bien o servicio.

Con la creación del Comité para la Desburocratización" a través de la expedición del Decreto 1333 de 1981, se inician los esfuerzos estatales sistemáticos y reiterados para combatir la inoperancia administrativa.

En 1985 fue creado el "Comité para la Racionalización de la Gestión Pública" mediante el Decreto 1324; con el Decreto 3435 de 1986 se dio inicio a la campaña "Colombia Eficiente". A través del Decreto 1150 de 1989 se creó la "Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano". En 1993 se expide la Directiva Presidencial 07, ordenando la iniciación del "Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites" y dejando en cabeza de los funcionarios públicos la responsabilidad de los procedimientos administrativos y el mejoramiento continuo.

En 1995 aparecen el Estatuto Anticorrupción, Ley 190, con medidas tendientes a suprimir trámites y simplificar muchos de los existentes, haciendo de estas medidas principio activo de transparencia administrativa y el Decreto 2150, suprimiendo y reformando regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

En el actual gobierno, es política de Estado la "Reforma de la Administración Pública", apoyada en la Ley 489 de 1998, con los principios y reglas básicos para la organización y buen funcionamiento de la Administración Pública, tomando la modificación, simplificación o supresión de trámites, como ejercicio prioritario en todos los Planes de Desarrollo Administrativo.

POLÍTICAS GENERALES

Compromiso de la Alta Dirección

La racionalización de trámites, procesos y procedimientos y su correspondiente manual coadyuvan al logro de este propósito. Es por ello que poner en marcha esta labor requerirá involucrar desde el principio a los directivos para generar el compromiso y respaldo necesarios para que el proceso obtenga los resultados esperados y alcanzar el éxito al interior de la entidad. Las orientaciones que imparta la alta dirección en este sentido a todo el personal ayudarán a eliminar las resistencias que puedan crearse y contribuirán a un mejor ambiente de aceptación

por parte de los empleados al percibir que es ésta la que esta dinamizando el proceso y la más interesada en lograr los mejores resultados.

Mirada Integral

La organización deberá verse como un sistema conformado por una serie de partes que interactúan entre si y no concentrarse en partes aisladas del mismo. Cuando se efectúen análisis parciales, no deberá olvidarse su conexión con el todo, dado que allí se definen sus interrelaciones e interacciones para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

Enfoque Basado en Procesos

Todo lo que hace una organización constituye un conjunto de procesos. Existen procesos altamente complejos que involucran un sinnúmero de interrelaciones entre individuos, materiales, equipos, tecnología y dinero, así como otros más sencillos que sólo requieren un mínimo de elementos para relacionarse.

Desde un punto de vista general, los procesos se constituyen en el factor clave para manejar o dirigir una organización. Un proceso puede subdividirse en subprocesos que tienen una relación lógica con las fases o etapas que contribuyen al objetivo del proceso.

Es por ello que la base para comprender y analizar la organización de manera integral, será percibirla como un todo, conformada por una serie de procesos que fluyen, se interrelacionan y producen resultados.

Una mejor gestión será el resultado del análisis permanente a los procesos y procedimientos de una organización.

Trabajo en Equipo

La conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios será prioridad para la racionalización de trámites y análisis de procesos, dadas las ventajas de percepción de la realidad a través de diferentes puntos de vista, permitiendo obtener mejores resultados. Se recomienda la conformación de un equipo base encargado de orientar, asesorar, consolidar información, divulgar la metodología que aquí se propone, formular propuestas de mejoramiento, diseñar y elaborar el manual de procedimientos, entre otras.

Este equipo estará integrado por funcionarios de la Oficina de Planeación y por representantes de las demás áreas de la organización, en número que definirá cada entidad, dependiendo de su complejidad y tamaño.

Capacitación

Deberá capacitarse en la metodología que se propone al equipo o equipos de trabajo y demás miembros de la entidad que deban adelantar la revisión de trámites, procesos y procedimientos, y de la elaboración de los manuales de procedimientos.

Plan de Trabajo

Es importante formular unos objetivos generales y específicos, determinar las actividades que se han de desarrollar, prever el tiempo de ejecución de cada una de ellas, los responsables y las

metas a cumplir en el corto plazo (normalmente a un año). En lo posible establecer indicadores que permitan realimentar el avance del estudio o los resultados que se hayan alcanzado.

LOS TRÁMITES

¿QUÉ SON LOS TRÁMITES?

El trámite siempre es generado por un agente externo a la organización bajo una serie de pasos o acciones reguladas por el Estado, que han de llevarse a cabo por parte de los usuarios para obtener un determinado producto o para garantizar debidamente la prestación de un servicio, el reconocimiento de un derecho, la regulación de una actividad de especial interés para la sociedad o la debida ejecución y control de las actividades propias de la Administración Pública.

Algunas características de los trámites son:

- Son generados por un usuario (entidad gubernamental, gremio, empresa o un ciudadano).
- Se originan por la solicitud de un agente externo a la organización.
- Para realizarlo implica un número de pasos o acciones.
- Se obtiene un determinado producto, servicio, reconocimiento, derecho o se cumple una obligación.
- Responde a la misión y objetivos de la organización.

El ejercicio de identificar los diferentes trámites que adelanta la organización deberá concluir con un listado numerado con los nombres de los mismos.

PRIORIZACIÓN DE LOS TRÁMITES

El ejercicio de priorizar busca establecer un orden o una secuencia lógica que permita abocar el trabajo de manera sistemática para efectos de tomar decisiones, concretar acciones en materia de análisis y racionalización, en aquellos trámites que no agregan valor, son susceptible de corrupción, ocasionan inconvenientes al usuario y a la organización; de tal manera que el ejercicio esté orientado a tener en cuenta los más críticos y los que mayor impacto generan en la sociedad y en el cumplimiento de la gestión de la entidad.

A continuación se sugieren algunos criterios que permiten realizar la priorización de los trámites de la entidad:

Cobertura: Hace referencia a la población objetivo a la cual está dirigido el trámite, esta puede ser la población total o un grupo específico. Ejemplo: La solicitud de expedición del pasaporte o de la cédula de ciudadanía.

Tiempo: Los trámites se pueden clasificar según el tiempo que media entre la solicitud y la resolución del mismo. Este tiempo debe darse en minutos, horas, días o meses.

Pago o tarifa: Implica el pago de un valor monetario para la realización del trámite por parte del usuario y sin el cual no es posible adelantarlos. Ejemplo: pago de inscripción para presentación de exámenes de estado, cancelación del valor por obtención del pasaporte, etc.

Que implique diligenciar formularios: Cuando el usuario debe diligenciar una forma predeterminada por la entidad, donde debe consignar información relacionada con el usuario, el bien o el servicio solicitado.

Frecuencia: Entendida como el número de veces en que se da el trámite en un período de tiempo. Puede ser mes o año.

Riesgos de corrupción: La probabilidad del servidor público o ciudadano de incurrir en actos de soborno, dolo o cualquier otro, para la obtención del bien o servicio a través del trámite.

DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE

Esta etapa permite identificar todos y cada uno de los pasos que el ciudadano debe realizar y que están directamente relacionados con el producto o servicio que solicita; esta información constituye la materia prima para el inventario de trámites.

El levantamiento de la información se logra con el diligenciamiento del formato Descripción del Trámite.

Esta forma de describir el trámite se ha convertido en pieza importante para consolidar las reglas de juego entre la administración pública y el ciudadano, permitiendo estandarizar la forma de presentar a la ciudadanía la información relacionada con los trámites; así como cumplir con la política de racionalización en consonancia con lo preceptuado en la Ley 489 de 1998

La "Guía General de Información Ciudadana sobre Trámites de la Administración Pública de Colombia", es una herramienta que permite a todos los usuarios de bienes y servicios del estado, a las personas naturales o jurídicas conocer la información sobre trámites, tiempos, documentos y requisitos que se deben reunir en el momento de solicitar un producto, bien o servicio.

FORMATO DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE

Nombre de la Entidad:

Dependencia:

Sigla: Naturaleza Jurídica:

Adscrita a: Vinculada a:

Territorial: (Departamento o municipio)

DESCRIPCIÓN DE CADA UNO DE LOS FACTORES

NOMBRE DEL TRÁMITE

Debe estar definido por la acción que realiza el ciudadano; normalmente una solicitud, presentación o pago, para obtener el producto o servicio específico que éste requiera. Deberá enunciarse en forma clara, corta y precisa.

EN QUE CONSISTE EL TRÁMITE

Proceder con el siguiente orden para hacer la descripción del trámite:

- Tipo de usuario que solicita el trámite (persona natural o jurídica, organización civil o pública)
- Indicar qué se espera obtener, mencionando el nombre del trámite.
- Ante quién debe solicitarse. (dependencia y nombre de la entidad).

REQUISITOS Y DOCUMENTOS NECESARIOS PARA EL TRÁMITE

- a. Anotar los requisitos y condiciones específicas que deben reunir los solicitantes.
- b. Anotar los documentos que se deben aportar a la administración para la realización del trámite.

LUGAR AL CUAL DEBE ACUDIR EL CIUDADANO

- a. Relacionar el lugar o lugares a los que el ciudadano debe dirigirse para solicitar información sobre el trámite (Organismo, dirección, teléfono, fax, E-Mail.).
- b. Relacionar los lugares a los que el ciudadano debe dirigirse para realizar el trámite (Organismo, dirección, teléfono, fax, E-Mail, página web).

PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN EL TRAMITE.

(Describir puntualmente el artículo, numeral o inciso que corresponda).

- Leyes
- Decretos
- Resoluciones

OTROS DATOS SOBRE EL TRAMITE

- Indicar la dependencia a la que corresponde la coordinación administrativa del trámite. (Se refiere a la unidad que centraliza la tramitación).
- Indicar el cargo que resuelve definitivamente el trámite.
- Indicar el tiempo máximo en valores absolutos para la resolución del trámite. (Período que media entre la petición del ciudadano y la entrega del producto o servicio por parte de la entidad, siendo este en minutos, horas, días o meses)
- Indicar cuantos trámites en valores absolutos gestiona su entidad al año.(En los casos que considere necesario sacar un promedio anual) (Ver ejemplo en Anexo No. 1)

ANÁLISIS DEL TRÁMITE

Esta etapa consiste en hacer una revisión exhaustiva de cada uno de los elementos o componentes que conforman el trámite, con el fin de analizar la pertinencia, la importancia o el valor agregado que éstos representan para la entidad y para el usuario.

Descomposición del trámite en sus elementos

Desagregar el trámite en cada uno de los elementos o pasos que lo conforman. Recuerde que son todos aquellos que debe adelantar el usuario para reunir la documentación y cumplir con los requisitos que se le exigen.

Una vez recolectada toda la información se deben aplicar los factores clave¹ a cada uno de los pasos o elementos que conforman el trámite, y confrontar con el flujograma la revisión y el análisis del trámite. Adicionalmente, tener en cuenta las etapas que se mencionan a continuación para lograr en conjunto la optimización del trámite y los mejores beneficios tanto para la entidad como para el usuario. Dado que todo trámite genera al interior de la organización

una serie de procesos y procedimientos, es importante cruzar la información aquí obtenida con el análisis que se hace tanto del proceso como del procedimiento.

Sondeo de opinión

Obtener opiniones del personal de la organización y de los usuarios que adelantan directamente los trámites, en aspectos como: ¿Qué medios de difusión se utilizan para dar a conocer el trámite?. ¿Qué problemas tiene el usuario para su realización?. ¿Existen puntos de atención cercanos al usuario?. Cuentan los puntos de atención con la suficiente información?. ¿En caso de pagos hay facilidad de realizarlos a través del sistema financiero?. ¿Qué problemas tienen los usuarios que no residen en la capital?. Estas y más preguntas deberán hacerse, con el fin de recoger información que sirva de base para el análisis y mejora de los trámites. Las consultas se pueden hacer por medio de entrevistas, encuestas o quejas de los usuarios.

Cifras estadísticas

Estudiar cifras estadísticas que indiquen el comportamiento de los trámites, tales como: frecuencia (número de trámites en un periodo de tiempo), periodicidad (mensual, semestral, anual), cobertura, población atendida y beneficiada, tiempos de solicitud y de respuesta. Recopilar muestras de los preimpresos o formatos.

Dado que la mayoría de los trámites requieren para su realización el diligenciamiento de formatos preimpresos, es importante revisar su contenido, diseño, tamaño, canales de distribución, medios de publicación y demás aspectos que se consideren fundamentales para mejorarlos.

Formulación de la propuesta

La propuesta incluirá todos los elementos que se consideren necesarios para mejorar el trámite como son:

- Modificar o suprimir la norma legal que soporta el trámite, los documentos o los requisitos.
- Rediseñar formatos, formularios, o cualquier otro tipo de preimpresos donde el usuario debe consignar información.
- Cambiar o rediseñar canales de distribución de la información con amplios mecanismos de difusión o puntos de atención al usuario.
- Sustituir, modificar o eliminar documentos o requisitos.
- Uso de nuevas tecnologías para la realización del trámite (Internet, centros virtuales, convenios interinstitucionales para compartir información).
- Reforma de espacios en oficinas de atención al público.

Implementación de la propuesta

Los resultados que se obtengan en esta etapa de racionalización de trámites estarán orientados a lograr una mejor relación entre las entidades y la ciudadanía. Para ello habrá de tenerse en cuenta:

- Establecer alternativa definitiva: Con base en los análisis realizados, se debe establecer la propuesta definitiva de cómo quedará diseñado el trámite, indicando cada uno de los aspectos en que varía y la conformación final del mismo.
- Orientar al personal: Comprometer a la alta dirección y a los funcionarios responsables del trámite en colaborar en la implementación efectiva de los cambios formulados, teniendo en cuenta las modificaciones aplicadas al trámite a través de un proceso de capacitación y orientación en la aplicación de la nueva propuesta.
- Publicar y documentar: Definida la nueva forma en que se desarrollará el trámite, deberá publicarse y documentarse a través de medios apropiados e idóneos que permitan su difusión.

Especialmente lo relacionado con los trámites para conocimiento de los usuarios. Ejemplo: elaborar cartillas didácticas, carteleras y publicar en la página WEB de la entidad, entre otros.

- Realizar el seguimiento: Consultar periódicamente los usuarios y puestos de trabajo con el fin de descubrir posibles necesidades de cambios o nuevos ajustes en los trámites, procesos o procedimientos.

LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Identificación de los objetivos generales y funciones de la organización

Comprender el comportamiento de una organización implica entender el contexto dentro del cual se desempeña. Para ello se requiere de la identificación y evaluación de los objetivos, la misión y procesos que inciden o pueden incidir en forma positiva o negativa en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Adicionalmente detectar los usuarios a los cuales está orientado el servicio o producto.

La misión

Constituye la razón de ser o propósito para el cual fue creada la organización en cuanto a sus objetivos, operaciones, clientes o usuarios, tecnología, productos o servicios, talento humano, valores, políticas fundamentales y su responsabilidad frente a la sociedad.

La visión

Es un conjunto de ideas generales que proveen el marco de referencia de lo que una organización es y quiere ser en el futuro, a través de la proyección de la entidad o de su máxima aspiración.

Se caracteriza por ser un proceso consensual y creativo que se traduce en una imagen prefigurada que provee el marco de referencia de lo que se quiere de la organización y de sus funcionarios.

Responde a las preguntas: ¿Qué queremos ser como entidad en el mediano y largo plazo?. ¿Qué transformaciones quisiera ver en la organización?. ¿Qué clientes tendría?. ¿Qué procesos se llevarán a cabo?. ¿Qué productos o servicios se ofrecerán?

Identificación de los resultados y/o servicios

Los resultados o servicios prestados por una entidad están orientados a satisfacer las necesidades y demandas de los usuarios, de la comunidad y de la sociedad en general. A través de ellos, se determina la calidad de los recursos utilizados en el bien final, su grado de oportunidad en la prestación del servicio, su funcionamiento y el valor agregado que estos tengan para suplir los requerimientos de los ciudadanos.

Para su análisis es importante considerar los siguientes aspectos:

- Productos o servicios ofrecidos y sus características.
- La metodología para establecer la calidad y evaluar la oportunidad del producto o servicio.

- Comportamiento de la demanda de los productos o servicios.
- Las quejas, reclamos y sugerencias respecto a la prestación de los servicios y a la generación y elaboración de sus productos.
- Formas y medios de divulgación e información de los productos o servicios.
- Oportunidad de respuesta, formalidades, procedimientos, requisitos, normas técnicas y prácticas comerciales para acceder a los productos o servicios y trámites para obtenerlos.
- Nivel de investigación, desarrollo y avance tecnológico de los productos o servicios e innovaciones y transformaciones alcanzadas.

Identificación de los clientes o usuarios

Los clientes o usuarios son las personas, unidades organizacionales, instituciones o empresas que demandan un producto o servicio con calidad y en forma oportuna, para satisfacer sus necesidades.

Identificación y análisis de las metas de la organización

Analizar, priorizar y determinar en términos de resultados, las metas cualitativas y/o cuantitativas de la organización, respecto a cada uno de los productos o servicios definidos con anterioridad.

¿Qué son los procesos?

Definidos como una serie de fases o etapas secuenciales e interdependientes, orientadas a la consecución de un resultado, en el que se agrega valor a un insumo y se contribuye a la satisfacción de una necesidad.

En cada trabajo realizado se utilizan materias primas o insumos, se desarrollan actividades que agregan valor y como consecuencia, se produce un resultado; es por ello, que no hay producto o servicio que no sea el fruto de un proceso de trabajo.

¿Qué son los procedimientos?

Los procedimientos permiten precisar la forma de hacer algo; comprenden el qué, el cómo y a quién corresponde el desarrollo de la tarea, incluyendo los elementos técnicos a emplear, las condiciones requeridas, los alcances y limitaciones fijadas, el número y características del personal que interviene, entre otros.

Se definen como el conjunto de especificaciones requeridas para cumplir una fase o etapa perteneciente a un proceso y que varía de acuerdo a los requisitos y tipo de resultado esperado.

Fases para la Racionalización de Trámites, Procesos y Procedimientos

Adelantar un proceso de racionalización de trámites, procesos y procedimientos requiere de una metodología práctica que conlleve una aplicación sistémica.

Las fases que se proponen para seguir este proceso son cinco:

1. Identificación y clasificación.
2. Descripción.
3. Análisis.

4. Propuesta de mejoramiento.
5. Implementación de la propuesta.

Identificación de los procesos

Toda organización para cumplir con su objeto social debe entregar productos o servicios a la ciudadanía, y para poder hacerlo necesita desarrollar al interior de la misma una serie de procesos que agreguen valor a unas entradas o insumos.

Clasificación de los procesos

Tiene como propósito determinar cuales son los que efectivamente han de realizarse para el cumplimiento de los objetivos de la entidad, y de este modo definir cuáles de estos deben ser objeto de mejoramiento, simplificación o supresión, a efectos de estandarizarlos y documentarlos para el mejoramiento de la gestión.

Los procesos en la organización se clasifican en:

Misionales: Son los procesos más relevantes que contribuyen directamente al cumplimiento de la razón de ser de la organización. Son responsabilidad de la alta gerencia y se ejecutan con su guía y liderazgo.

Apoyo u operativos: Son aquellos que tienen por objeto prestar apoyo a los procesos misionales o tomar decisiones sobre planificación, control y mejoras en las operaciones de la organización. Entre otros están:

- Gerencia del talento humano: Selección; Bienestar Social y Capacitación.
- Financieros: Contabilidad y costos; presupuesto; Tesorería.
- Servicios Administrativos: Adquisición de bienes y suministros; Almacén y Servicios generales
- Otros: De planeación, jurídico, de control, de comunicaciones, de información.

Revisión y análisis de procesos

Para realizar la revisión y análisis de procesos existen varias técnicas. En nuestro caso, trabajaremos a nivel macro el análisis de "Opciones Prioritarias".

El análisis de "Opciones Prioritarias" se constituye en una técnica fundamental para la toma de decisiones estratégicas sobre los procesos que adelanta la entidad. Es decir, permite determinar si cada uno de ellos se debe llevar a cabo o no, y si debe realizarse, cómo puede hacerse más eficiente.

Igualmente, evita que la organización invierta tiempo y recursos en tratar de mejorar procesos que no son fundamentales para el logro de sus objetivos.

Para aplicar esta técnica se deben formular las siguientes preguntas, teniendo en cuenta el siguiente orden:

Pregunta 1: ¿Se requiere que el proceso sea llevado a cabo?

Para comenzar es preciso plantearse si a la luz de las normas se requiere o no del proceso. En caso contrario deberá eliminarse.

Pregunta 2: ¿Es necesario que el proceso sea ejecutado directamente por la entidad?

En el evento de que así sea, ya sea por razones normativas, por la naturaleza del proceso, o porque no existan las condiciones para que un tercero lo provea efectivamente, éste deberá ser objeto de un mejoramiento permanente que se fundamenta en un estudio de la eficiencia.

Pregunta 3: Se está llevando a cabo el mismo proceso en varias dependencias de la entidad, en otras entidades del sector, en los entes territoriales, o en otro sector?

Esta pregunta permite identificar si existe duplicidad de funciones y procesos y cuantificar los niveles de ineficiencia.

Descripción de los procesos

A pesar de que existen muchas metodologías para describir los procesos, se sugiere tener en cuenta el siguiente formato:

Forma de diligenciar los formatos de descripción de procesos y procedimientos.-

El encabezado de los formatos de procesos y procedimientos contiene la siguiente información:

1. Logotipo y nombre de la entidad: Incluir el logotipo que pueda tener la entidad y el nombre completo de la misma.
2. Trámite que origina el proceso: Indicar el nombre del trámite que genera el proceso al interior de la entidad. Para el caso del formato de procedimiento incluir el nombre de la fase o etapa que se desarrolla a través del procedimiento.
3. Nombre del proceso: Escribir el nombre que tiene el proceso o con el cual se identifica en la entidad. Para el caso del formato del procedimiento escribir el nombre del procedimiento que desarrolla la fase o etapa.
4. Código: Asignar una codificación alfanumérica a cada proceso de la organización que pueda diferenciarlo de los demás; así: a) Una letra en mayúscula que caracterice al proceso. b) Si es misional o de apoyo. c) Que incluya la sigla del área responsable del proceso. d) Que contenga un número consecutivo de tres dígitos. Ejemplo: PMSG001, donde la P indica que es un proceso; la M que es misional, SG corresponde a un proceso de la Secretaría General y 001 el número consecutivo que tiene el proceso en esta área.
5. Versión: En esta casilla se indicará el número que corresponde a las veces en que ha sido modificado el proceso; partiendo desde la versión 01.
6. Vigente a partir de: Incluir el día, mes y año en que entra en vigencia el proceso objeto de la descripción.
7. Página 1 de n: Indicar el número de página del total que contenga el documento. Ejemplo: 2 de 3.

Los numerales 8 al 13 deberán contener la información que se indica en los respectivos formatos.

Forma de diligenciar el contenido del cuerpo del formato:

En el No. numerar en orden lógico y consecutivo las diferentes fases o etapas del proceso.

En la descripción de la fase o etapa incluir lo que se debe hacer en ella para cumplir con el proceso. Para el formato de procedimiento incluir la actividad que se desarrolla.

En el área responsable definir que área de la organización es la que responde por la fase en descripción.

El cargo responsable corresponde a la denominación de empleo que debe realizar la fase o etapa. No se refiere en ningún momento al nombre de una persona específica.

El punto de control como el mecanismo o acción que ha de desarrollarse para mantener controlada la fase o etapa.

LOS PROCEDIMIENTOS.-

Los procedimientos permiten precisar la forma de hacer algo: comprenden el qué, el cómo y a quién corresponde el desarrollo de la tarea, incluyendo los elementos técnicos a emplear, las condiciones requeridas, los alcances y limitaciones fijadas, el número de características del personal que interviene, entre otros.

Identificación de los procedimientos

En toda organización existen una infinidad de procedimientos que por no estar asociados directamente a un proceso, generan duplicidades, cuellos de botella, aumento de costos, mala gestión. Es por ello que el ejercicio fundamental será el identificar con la mayor precisión los procedimientos que realmente soportan y permiten cumplir con éxito el proceso.

Aspectos que identifican los procedimientos

- Son el desarrollo de una fase o etapa de un proceso
- Lo conforman como mínimo dos actividades

Descripción de los procedimientos

Están caracterizados por la recolección de la información correspondiente a lo que cada persona realiza para el desarrollo o cumplimiento de su quehacer diario.

Esta información se puede obtener de diversas fuentes como son las entrevistas a los funcionarios sobre el trabajo del día a día, las encuestas, la observación directa, la recopilación y revisión de estudios anteriores, entre otros.

Es importante destacar que los puntos de control que se identifiquen en cada proceso o procedimiento (ver cada uno de los formatos) permitirán formular indicadores que midan el cumplimiento o no de la fase o de la actividad, según corresponda.

EL DIAGRAMA DE FLUJO

La representación gráfica de un proceso y un procedimiento se convierte en un instrumento muy importante que direcciona su ejecución ordenadamente; facilita visualizar en forma dinámica y lógica la secuencia del trabajo, permitiendo conocer y comprender el proceso que se describe a través de los elementos que lo integran como las fases, las actividades, los documentos, las unidades administrativas y los cargos que intervienen en él.

Por esta razón, se aconseja realizar los diagramas de flujo de manera estructurada y matricial. La primera condición responde a la secuencia de las fases o etapas del proceso, o las actividades del procedimiento, según corresponda; contemplan inicialmente la situación normal desde el inicio hasta el final. En caso de que alguna fase o actividad no se cumpla en la forma prevista, mediante conectores se indicará como será su desarrollo. La segunda condición es la de elaborar los diagramas de flujo considerando los diferentes responsables que están involucrados con cada fase o etapa para el caso del proceso, o de cada actividad para el caso del procedimiento.

Ventajas

El diagrama de flujo es una herramienta de gran importancia para el levantamiento, análisis, diseño, mejoramiento y control de los procesos y procedimientos. Algunas de sus ventajas son:

- Estandariza la representación gráfica de los procesos de trabajo
- Identifica con facilidad los aspectos más relevantes del trabajo
- Facilita el análisis y mejoramiento de los procesos, que a su vez repercute en la eliminación de trámites innecesarios.
- Muestra la dinámica del trabajo y los responsables del mismo
- Facilita la ejecución del trabajo
- Impide las improvisaciones y sus consecuencias
- Evita el desvío o distorsión de las prácticas de la empresa
- Provee elementos que facilitan el control del trabajo

Símbolos para el diseño de procesos y procedimientos a través de diagramas de flujo

SIMBOLO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
---------	--------	-------------

Análisis de los procedimientos

A partir de la información recolectada se realiza el análisis de los procedimientos, verificando: Qué se hace?, ¿Por qué se hace?, ¿Cómo se hace?, ¿Dónde se hace? y ¿Quién lo hace?;

considerando si las actividades que se realizan generan valor agregado. Utilice adicionalmente para el análisis los factores clave que se relacionan anteriormente, como son: la pertinencia, la normatividad en que está soportado, los costos tanto para el usuario como en los que incurre la entidad para la realización, los riesgos de corrupción y la coordinación institucional.

Adicionalmente, profundizar en algunos aspectos considerados relevantes para el análisis. Estos son:

Aspectos Tecnológicos

Es relevante analizar al interior de las organizaciones la tecnología implementada en cada procedimiento para el logro de una mayor eficiencia y eficacia, considerando aspectos como:

- Uso de aplicativos y desarrollo de software
- Uso de equipos
- Medios de comunicación

Formas y formatos

Para cumplir con las actividades de un procedimiento en la mayoría de los casos se requiere el diligenciamiento de formas, formatos, fichas o formularios, ya sean en medio impreso o magnético; por lo que es importante llevar a cabo su revisión, analizar sus diseños, definir la calidad y cantidad de información que deben contener, así como la pertinencia de aplicarlos.

Talento humano

El patrimonio más valioso de la organización es el factor humano y en este aspecto es preciso evaluar:

- El número de cargos de la planta de personal que participa en cada uno de los procesos y procedimientos.
- El ajuste de los perfiles de los empleos a los requeridos para el buen desempeño de cada una de las etapas o fase y actividades, que se derivan de los procesos y procedimientos.
- El grado de preparación, el saber hacer, los conocimientos y pericia de los funcionarios que adelantan los procesos y procedimientos.
- Las políticas internas de remuneración, estímulos e incentivos, reclasificación de empleos, el sistema de sanciones, los índices de rotación, ausentismo y de permisos, las características y utilidad del sistema de evaluación del desempeño.
- El clima interno o ambiente que existe en la organización, la opinión de los empleados sobre las condiciones laborales y características de la institución, las fuentes de conflicto e insatisfacción del personal, los índices de productividad laboral y de resultados.

Mejoramiento de procesos y procedimientos

El mejoramiento en los procesos y procedimientos significa buscar incesantemente maneras de hacer mejor nuestro trabajo, ya que todo trabajo es un proceso. Es necesario elevar la capacidad de entrega de mejores bienes y servicios a nuestros usuarios o clientes con el fin de satisfacer sus necesidades y expectativas, o aún mejor superarlas.

A través del mejoramiento se logran resultados nunca obtenidos, mucho mejores que los actuales, basados en un logro planeado.

El mejoramiento puede hacerse a escala pequeña o grande. Puede darse paso a paso como resultado del esfuerzo de los empleados por entender y mejorar un proceso, un bien, un servicio o un sistema actual, partiendo del análisis de lo que se hace y la manera como se hace.

Los pasos que se deben adelantar para llevar a cabo el mejoramiento de los procesos son:

Formular un plan

Elaborar un plan para mejorar el proceso o procedimiento, estableciendo metas cuantitativas que permitan evaluar el objetivo de mejoramiento por lograr; dando respuestas específicas al: qué, por qué, quién, cuándo, dónde y cómo. Para ello integrar todas las respuestas a estos interrogantes en un plan de acción a seguir.

Ejecutar el plan

Ejecutar el plan de acción previsto considerando mecanismos de educación, capacitación y entrenamiento a las personas que conforman el equipo base o equipos de apoyo, y los responsables del proceso, para mejorar su desempeño.

Implantar el mejoramiento

Realizado el paso anterior, el reto consiste en implantar el mejoramiento planeado, ejecutando detalladamente las acciones previstas en el plan. Para lograr una mejor implantación y mejorar el proceso existente, es recomendable hacerlo a pequeña escala, de manera piloto, para analizar la causa-efecto entre los cambios realizados y los resultados obtenidos.

Establecer cambios

El ciclo se cierra al adoptar el cambio en el proceso, estableciendo la nueva forma de hacerlo, si los resultados observados en la etapa anterior son benéficos. Si al contrario los resultados no son los esperados, entonces se debe replantear el cambio propuesto y tomar las acciones de tipo preventivo y correctivo necesarios, hasta lograr el mejoramiento.

Los pasos mencionados anteriormente se configuran en un ciclo denominado "El ciclo de mejoramiento PEEA".

Planear: Elaborar un plan para mejorar el proceso, definiendo las metas cuantitativas de mejoramiento a alcanzar. Tome como base para formular el plan las respuestas que pueda dar a las premisas del siguiente cuadro.

Ejecutar: Implantar el mejoramiento planeado sobre una prueba piloto a pequeña escala y capacitar el equipo base y de apoyo.

Estudiar: Estudiar los resultados de la prueba. Examinar la efectividad de los cambios introducidos.

Actuar: Adoptar el cambio y establecer el nuevo proceso o procedimiento, si los resultados son benéficos. En caso contrario, dejar el cambio o hacer nuevas revisiones. Repetir el ciclo permanentemente.

CONCEPTOS BÁSICOS.-

A continuación se presentan algunas definiciones básicas de los términos más utilizados en la presente guía para facilitar la comprensión y aplicación de la metodología propuesta.

Actividad: Conjunto de acciones desarrolladas al interior de un proceso que agregan valor al mismo, permitiendo el logro de resultados.

Administración pública: Entendida como la actividad propia de la rama ejecutiva del poder público, por cuanto es la que comúnmente actúa por actos administrativos, y la de las otras ramas y organismos del Estado cuando ejecutan actos que por su naturaleza son administrativos.

Control: Es toda acción que tienda a minimizar riesgos, a analizar el desempeño de las operaciones evidenciando posibles desviaciones frente al resultado esperado, para la adopción de medidas preventivas. Los controles proporcionan un modelo operacional de seguridad razonable en el logro de los objetivos.

Costo: Se entiende por costo todo gasto directo e indirecto en que incurre la entidad en la producción o prestación de un servicio. El costo es otra de las variables fundamentales que permite evaluar la eficiencia administrativa. Al ser relacionada con otras variables involucradas en el proceso productivo, muestran el grado de productividad en la utilización de los mismos.

Diagrama de flujo: Representación gráfica de un proceso o de un procedimiento que permite la observación sistemática de su ejecución, mostrando la dinámica y lógica de la secuencia del trabajo.

Eficacia: capacidad de producir resultados que guarden relación con los objetivos y metas de la organización en un periodo de tiempo determinando.

Eficiencia: Maximización de los insumos empleados para generar productos o servicios; ya sea que con recursos iguales o constantes se obtengan mayores resultados o que con resultados iguales o constantes se ejecuten menores recursos.

Efectividad: Capacidad de producir resultados esperados con el menor uso o gasto de recursos.

Etapas o fases del proceso: Son las diferentes acciones que se deben realizar en forma secuencial, utilizando determinados insumos, para contribuir con el resultado final, servicio o producto objeto del proceso.

Factor crítico de éxito: Identificar lo que hace muy bien la organización que le permite alcanzar objetivos y resultados positivos.

Gestión: Todas aquellas actividades que en forma integral asume la organización con el propósito de obtener los objetivos y metas que a través del proceso de planeación se ha propuesto.

Gestión por Procesos: Gerenciar una organización bajo la perspectiva de que toda empresa es un conjunto de procesos que de manera concatenada comienzan y terminan en el cliente; teniendo en cuenta, que la gestión esta relacionada con los resultados o logros y no con el trabajo o las actividades desarrolladas.

Manual: Herramienta o instrumento de una organización que recoge lo más sustancial de una materia, de manera didáctica para facilitar su comprensión. Orienta y dirige a quien lo consulta en la realización o manejo.

Mejoramiento continuo: Es un propósito asumido por todos los funcionarios de una institución, en la búsqueda incesante de maneras de hacer mejor las cosas, acompañado por una actitud orientada al mantenimiento y perfeccionamiento de los procesos. El mejoramiento continuo parte de la premisa de que nuestra vida laboral, social y familiar merece ser mejorada continuamente.

Método: Significa el camino a seguir mediante una serie de operaciones y reglas prefijadas de antemano aptas para alcanzar el resultado propuesto. Viene del griego. métodos: meta, a lo largo y odós: camino, significando literalmente, "camino que se recorre". Actuar con método se opone a todo hacer casual y desordenado.

Política Pública: Es la respuesta que da el Estado frente a una necesidad o demanda de la sociedad, o el conjunto de sucesivas respuestas del Estado ante situaciones consideradas socialmente problemáticas. Ejemplo: Establecer regulaciones o normas ; brindar servicios públicos como: acueducto, alcantarillado, agua, luz, teléfono, otros; realizar obras públicas como: parques, carreteras o efectuar inversiones.

Proceso: Serie de fases o etapas secuenciales e interdependientes, orientadas a la consecución de un resultado, en el que se agrega valor a un insumo y se suministra un producto o servicio a un cliente externo o interno para satisfacer una necesidad.

Procedimiento: Conjunto o sucesión de actividades, ampliamente vinculadas y cronológicamente dispuestas, realizadas al interior de la entidad y dirigidos a precisar la forma de hacer algo, incluyendo el qué, cómo y a quién corresponde el desarrollo de la tarea.

Punto de control: Es el desarrollo de mecanismos o acciones que permitan conocer el avance o estado de un proceso o procedimiento con el fin de lograr mantenerlo bajo control. Estas acciones pueden incorporar insumos como documentos, personas, registros, firmas, formatos, entre otros.

Racionalización: Objetivo que propende por la revisión, simplificación, supresión o modificación de trámites, procesos, procedimientos y métodos administrativos para imprimir celeridad, eficiencia, eficacia, transparencia y observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos o usuarios. Es la organización lógica de las actividades con el fin de obtener un mejor rendimiento en los procesos.

Retroalimentación (feedback): Sistema de comunicación de retorno proporcionado por la salida (producto) que prevé información a su entrada (insumo), para alterarla de alguna manera. La retroalimentación sirve para comparar la manera como un sistema funciona en relación con el estándar que se le ha establecido. Cuando ocurre alguna diferencia (desvío o discrepancia) entre su funcionamiento y el estándar, la retroalimentación se encarga de regular la entrada (insumo) para que la salida (el producto) se aproxime al patrón establecido.

Regulación: Conjunto de normas o reglas vigentes que someten o reglamentan el ejercicio de un derecho y/o el funcionamiento de una actividad particular, social, política, económica, educativa, entre otras.

Servicios públicos: Son los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.

Servicio: Actividad o conjunto de actividades de naturaleza casi siempre intangible, generados por una organización con el objeto de satisfacer un deseo o necesidad de un cliente o usuario.

Simplificar: Reducir la complejidad cada vez que sea posible, lo que conduce a menos etapas, menos interdependencias, menos procedimientos, "hacer todo más fácil de aprender y comprender".

Sinergia: Son los efectos adicionales generados por el trabajo conjunto de dos o más personas, áreas, negocios u organizaciones, que no se producirían si actuaran por separado. De una manera simple se podría decir que hay sinergia cuando la suma de las partes es diferente del todo; simplemente cuando $2 + 2 = 5$.

Sistema: Conjunto organizado de elementos, coordinados, interactuantes e interdependientes, que se relacionan formando un todo unitario para alcanzar unos objetivos específicos.

Sistémico: Referido a la integralidad de las partes que conforman un todo de manera ordenada y coherente, considerando las diversas interacciones e interrelaciones que se presentan.

Tarea: Acción que un funcionario debe realizar de acuerdo con unas especificaciones y tiempos determinados para contribuir al normal desarrollo de un proceso. La tarea constituye la menor unidad posible dentro de la división del trabajo, en una organización.

Trámite: Conjunto o serie de pasos o acciones reguladas por el Estado que han de llevarse a cabo por parte de los usuarios para obtener un determinado producto o para garantizar debidamente la prestación de un servicio, el reconocimiento de un derecho, la regulación de una actividad de especial interés para la sociedad o la debida ejecución y control de las actividades propias de la Administración Pública.

Valor agregado: Aquellas acciones que son estrictamente necesarias para generar el producto o servicio que le interesan y representan valor tanto para el usuario como para la entidad, orientadas a satisfacer una necesidad.

ANEXO 1.

FORMATO DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE

NOMBRE DE LA ENTIDAD: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

DEPENDENCIA: Subdirección de Aseguramiento de la calidad

GRUPO: Aplicación de instrumentos de Medición y Evaluación Educativa

SIGLA : ICFES **NATURALEZA JURIDICA:** Establecimiento Público

ADSCRITA A: Ministerio de Educación Nacional **VINCULADA A:**

TERRITORIAL:

(Departamento o municipio)

DESCRIPCIÓN DE CADA UNO DE LOS FACTORES

NOMBRE DEL TRÁMITE: Solicitud de Inscripción y citación al examen de estado para el ingreso a la educación superior.

EN QUÉ CONSISTE EL TRÁMITE: Si usted es estudiante de grado 11° o Bachiller egresado y tiene interés en la inscripción y citación al examen de estado para ingresar a la educación superior, debe inscribirse ante el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, de acuerdo con la programación que se publique para tal fin y los requisitos establecidos.

REQUISITOS Y DOCUMENTOS NECESARIOS PARA EL TRÁMITE

A. Inscripción al exámen para estudiantes de grado 11°:

El requisito establecido para esta población es estar cursando el grado 11° en planteles de educación media aprobados oficialmente; para comprobar este requisito los rectores de los planteles deben efectuar la inscripción de sus estudiantes en grupo.

1. Adquisición del formulario de inscripción
El rector debe:
 - a. Reclamar los formularios de inscripción de los estudiantes del plantel según sitio y fecha que se informará previamente por escrito.
 - b. Distribuir los formularios a los estudiantes según instrucciones que para tal fin imparta el ICFES.
2. Diligenciamiento del formulario de inscripción:
 - a. El estudiante debe:
 1. Diligenciar el formulario de acuerdo con las instrucciones
 2. Anexar fotocopia del documento de identidad y del carné estudiantil
 3. Entregar el formulario diligenciado al rector del plantel
 - b. El rector debe:
 1. Recibir y organizar los formularios de inscripción de todos los estudiantes del plantel de acuerdo con las instrucciones que para tal fin imparta el ICFES
 2. Entregar el paquete completo de formularios a un delegado del ICFES, en el sitio y fecha programados para esta actividad.

B. INSCRIPCIÓN AL EXÁMEN PARA BACHILLERES EGRESADOS

El requisito establecido para este propósito, es haber obtenido el título de Bachiller en planteles aprobados oficialmente, para lo cual el interesado debe presentar un documento que así lo certifique.

Para inscribirse al exámen el interesado debe:

1. Adquirir el formulario de inscripción en las oficinas principales del Banco Popular en todo el país.
2. Diligenciar el formulario de inscripción de acuerdo con las inscripciones.
3. Anexar fotocopia del documento de identidad y cualquiera de los siguientes documentos: Fotocopia del diploma de bachiller o fotocopia del acta de grado; o certificación expedida por el colegio donde conste que cursó y aprobó el grado 11° y su diploma está aún en trámite, si terminó en los últimos 3 años y todavía no ha recibido el diploma legalizado.
4. Entregar el formulario de inscripción en Bogotá D.C. en la Cl. 17 No. 3-40 o si está por fuera de esta ciudad enviarlo por correo a esta misma dirección a través de las oficinas de Adpostal, sin ningún costo.

C. TARIFAS

Consignar en el Banco Popular, cuenta corriente No. 07000006-2 para:

1. Colegios
 - Rango 1: (Hasta \$33.000 pensión mensual) \$21.600
 - Rango 2: (de \$33.001 en adelante pensión mensual)\$25.400
2. Bachilleres egresados \$25.400

LUGAR AL CUAL DEBE ACUDIR EL CIUDADANO

- Oficinas principales del Banco Popular en todo el país, en horario de atención bancaria
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
Cl. 17 No. 3-40 de Bogotá
Teléfonos: PBX 2840511 Ext. 1155, 1111, 1132, 1133, Fax: 2828652
Correo electrónico: calidad@icfes.gov.co

PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN EL TRÁMITE

(Describir puntualmente el artículo, numeral o inciso que corresponda)

- Ley 30 de 1992; 635 de 2000 (Art. 1 y 2)
- Decreto 2343 de 1980; 1211 de 1993; 2662 de 1999;
- Resoluciones ICFES 00019 de 2001

OTROS DATOS SOBRE EL TRÁMITE

- Indicar la dependencia a la que corresponde la coordinación administrativa del trámite. (Se refiere a la unidad que centraliza la tramitación).
- Indicar el cargo que resuelve definitivamente el trámite.
- Indicar el tiempo máximo en valores absolutos para la resolución del trámite. (Período que media entre la petición del ciudadano y la entrega del producto o servicio por parte de la entidad, siendo este en minutos, horas, días o meses)
- Indicar cuántos trámites en valores absolutos gestiona su entidad al año. (En los casos que considere necesario sacar un promedio anual)

BIBLIOGRAFÍA

- Biblioteca IESE de Gestión de Empresas, La Gestión por Procesos. Ediciones Folio, España, 1997.
- Alcaldía de Medellín. Experiencias de la aplicación de Metodologías para Análisis y Control de Procesos. Diciembre de 1999.
- Senge, Peter. Quinta Disciplina. Granica. 1995.
- Claude Levy-Leboyer, Gestión de las Competencias. Ediciones Gestión 2000, S.A., Barcelona.
- Mariño Navarrete, Hernando. Gerencia de Procesos. Alfaomega. Bogotá, 2001.
- Díaz Díaz, Nidia Stella. Metodología para la elaboración de Manuales de Procedimientos y Funciones basada en la calidad total. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1998.
- Departamento Administrativo de la Función Pública, Metodología para la Reestructuración de entidades públicas. Bogotá, diciembre de 1999.
- Espejo Ballivián, Raúl. Control y Auditoría como procesos de creación de confianza.

- Mejía Jaramillo, Angela. Cartilla para la Racionalización de Trámites, Procesos y Métodos de Trabajo. DAFP. 2000.