

LEGISLACION FUNDAMENTAL DE LA FUNCION PUBLICA COLOMBIANA

Por J. M. P. G.

35.081.71(86)

La carrera administrativa

La Constitución emplea los términos «funcionarios», «empleados y funcionarios públicos», «servicio civil», «servicio público» y el de «carrera administrativa». Esta última expresión es la más reiterada, así como la de «empleados administrativos».

La regulación objetiva del servicio civil se establece en los artículos 63, 76, 9.º, 62 y 201. Según ellos, la creación de «todos los empleos que demande el servicio público» y la fijación de sus dotaciones es una facultad del Congreso que ha de ejercerse, por tanto, a través de leyes. El artículo 63 determina que «no habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento». Los artículos 62 y 201, incorporados del artículo 5 del Plebis-

cito de 1 de diciembre de 1957, confieren implícitamente al Congreso la fijación de normas para «establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad y de jubilación, retiro o despido».

Nombramiento y separación

Parecen, por ello, existir bases constitucionales para el funcionamiento de un sólido servicio civil. No obstante, al respecto del nombramiento y separación de los funcionarios aparecen criterios anticuados o dudosos en los artículos 120, 1.º, 194 y 197. El primero de ellos considera función del presidente «nombrar las personas que deben desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones según esta Constitución o leyes posteriores. En todo caso, el presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes».

El artículo 194 confiere competencia al Gobernador para «nombrar y separar» a sus agentes igualmente y el 197 considera atribución de los Concejos «elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine». Sin embargo, la facultad de «nombrar y separar» a los funcionarios viene atribuida implícitamente a los alcaldes por los artículos 62 y 201, en cuyo texto se limitan las facultades aludidas en la forma siguiente: «El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso.»

Este intento de eliminación constitucional del sistema de botín político no parece plenamente logrado ni aun en el texto fundamental, pues el ya citado artículo 120, en su párrafo cuarto, deja entrever un procedimiento de provisión de vacantes un tanto más informal que el que pueda prescribirse legalmente, pero seguramente de mayor uso. Así debe ser, puesto que sobre él también se impone la paridad de los partidos dominantes, y tal paridad sólo parece estipularse para las materias de cierta importancia y no para las insignificantes. El texto de este párrafo dice así: «Como el objeto de la presente reforma constitucional es el que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la

carrera administrativa se hará de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.» Es evidente la autorización constitucional para continuar con un sistema atenuado de provisión política de vacante, que no sólo se extiende a puesto políticos, pues la expresión «funcionarios y empleados» sugiere una idea de mayor extensión. La doctrina del nombramiento reglado sufre con ello gravemente.

Derechos y deberes

1. Los principales derechos de los funcionarios que aparecen consagrados en la ley constitucional son los siguientes:

1.º Derecho *al sufragio*.—En el párrafo tercero del artículo 62 se establece el libre ejercicio del derecho de sufragio a favor de los «empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa».

2.º Derecho *a la desobediencia*.—Implícitamente se deduce del texto del artículo 21, según el cual «en caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta». Se exceptúan los militares en servicio.

3.º Derecho *a la filiación política pasiva*.—En el mismo artículo y párrafo se prohíbe a los funcionarios «tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas», pero en el párrafo quinto se proclama que «en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa o su *destitución* o *promoción*».

4.º Derecho *a «penar con multas o arrestos a cualquiera que los injurie o les falte el respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo»*.

Los deberes de los funcionarios consignados en la Constitución son:

1.º Deber *de jurar, sostener y defender la Constitución*, estipulando en el artículo 65, y de cumplir con los deberes que le incumban.

2.º Deber *de guardar la Constitución*, según lo establecido en los artículos 20 y 119-3.º.

3.º Deber *de respetar los derechos y garantías sociales* del Título III de la Constitución (artículo 51).

4.º Deber *de cumplir estrictamente sus funciones*. El ya citado artículo 20 establece la responsabilidad de los funcionarios «por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas».

5.º Deber de *respetar* la que podría llamarse «ley de casos particulares de responsabilidades de los funcionarios» prevista en el artículo 62, párrafo primero.

6.º Deber de *pasividad política* consistente en «no tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas» (artículo 62, párrafo tercero).

7.º Deber de *solicitar autorización del Gobierno* para admitir cargo o merced de Gobierno extranjero, «so pena de perder el empleo que ejerce» (artículos 66 y 120,16).

Incompatibilidades

Las fundamentales aparecen fijadas en los artículos 108, 109, 62 y 64. Existen otras referentes a la división de poderes que ya han sido citadas en el correspondiente epígrafe. Las anteriores se refieren:

1.ª A la incompatibilidad de los representantes y senadores para recibir empleos «con excepción de los de ministros del despacho, gobernador, agente diplomático y jefe militar en tiempo de guerra» durante el período de sus funciones.

2.ª La de los funcionarios que hubieren ejercitado jurisdicción o autoridad civil dentro de los tres meses anteriores a su elección como senador, representante o diputado para ocupar cualquiera de estos puestos.

3.ª Las que resulten de la ley de incompatibilidad de funciones a que se remite el artículo 62 («la ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones»).

4.ª Las económicas que se derivan del artículo 64 al establecer que «nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes. Entiéndese por Tesoro Público el de la nación, los departamentos y los municipios. (Esta norma procede del artículo 23 del Acto Legislativo número 1 de 1936.)

5.ª La incompatibilidad del ministerio sacerdotal con el desempeño de cargos públicos, a excepción de los que se ocupan en «la instrucción o beneficencia pública» (artículo 54).