

Responsabilidad Social del Servidor Público en Colombia

Elizabeth Johana Barreto Acosta
Henry Mario Rodríguez Zambrano
Julián Villarraga

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Programa de Administración Pública
Modalidad a Distancia
Villavicencio
2017

Responsabilidad Social del Servidor Público en Colombia

Elizabeth Johana Barreto Acosta
Henry Mario Rodríguez Zambrano
Julián Villarraga

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
Administrador Público

Directora
Francia Helena Prieto Baldovino
Magíster en Administración de Empresas

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Programa de Administración Pública
Modalidad a Distancia
Villavicencio
2017

Nota de Aceptación

Cinco, cero (5.0)

Francisco Herrera

Director

Francisco Herrera

Evaluador 1

Alb

Evaluador 2

Villavicencio, Meta, 11 de mayo de 2017.

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo a todos los familiares que apoyaron el presente esfuerzo y a todos aquellos que creyeron en el logro del presente trabajo, gracias por su estímulo, compromiso, confianza y respaldo incondicional.

Los autores.

Agradecimientos

Agradecemos a Dios ante todo por darnos el esfuerzo, conocimiento y voluntad hasta lograr dicho propósito personal y profesional. Por permitirnos esta experiencia de conocer personas e instituciones públicas.

A la magíster Francia Helena Prieto B. Directora de la Investigación, nuestro agradecimiento.

A los servidores públicos participantes en el trabajo de campo.

A la Corporación Universitaria del Caribe (CECAR), por permitirnos pertenecer a tan importante familia.

Los autores.

Tabla de Contenido

Resumen.....	10
Abstract	11
Introducción	12
1. Planteamiento del problema.....	13
1.1 Diagnóstico	13
1.2 Descripción del Problema.....	16
1.3 Formulación del Problema.....	19
2. Justificación	20
3. Objetivos.....	22
3.1 Objetivo general.....	22
3.2 Objetivos específicos	22
4. Metodología	23
4.1.Tipo de Investigación.....	23
4.2. Discusión General sobre el tipo de Investigación.....	24
4.3 Población objeto de estudio	24
4.4 Métodos de Investigación	25
4.5 Técnica e Instrumentos de Recolección de la Información	25
5. Marco Referencial.....	26
5.1 Antecedentes	26

5.2 Marco Teórico.....	32
6. Análisis de los Resultados	38
6.1 Metodología utilizada	38
6.1.1 Saber del Pensamiento Administrativo Público.....	43
6.1.2 Identidad profesional.....	44
6.1.3 Responsabilidad social.....	45
6.2 Descripción del Impacto Actual o Potencial de los Resultados de la Investigación en cuanto a la determinación de los Factores de Comportamiento que Influyen en la Responsabilidad Social del Servidor Público.....	46
6.3 Conceptualización del rol del Servidor Público desde la Responsabilidad Social	50
6.3.1 Responsabilidad del Servidor Público.	50
7. Conclusiones y Recomendaciones	81
8. Referencias bibliográficas.....	83

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Sanciones disciplinarias</i>	14
Tabla 2 <i>Decisiones procesos disciplinarios</i>	15
Tabla 3 <i>Taller registral</i>	16
Tabla 4 <i>Ejes temáticos</i>	40
Tabla 5 <i>Guión de entrevista</i>	41

Lista de Figuras

<i>Figura 1</i> Pirámide de las necesidades humanas de Abraham Maslow	50
<i>Figura 2</i> Divorcio entre la ley, la cultura y la ética en la gestión ética.	71
<i>Figura 3</i> Congruencia entre la ley, la cultura y ética en la gestión pública.....	72
<i>Figura 4</i> Transacción esperada de la ley, la cultura y ética en la gestión pública.....	73
<i>Figura 5</i> Tradiciones éticas aportantes a la gestión ética	74

Resumen

En la presente investigación se logró alcanzar el objetivo propuesto donde se pretendió determinar los factores de comportamiento que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia mediante el desempeño de sus funciones. El punto de partida se fundó en la revisión documental la cual permitió construir un marco referencial amplio donde se conoció el estado del arte y el origen para realizar la identificación de los factores que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia así como la conceptualización del rol del mismo desde la responsabilidad social, dando el lineamiento para hacer el análisis de la información y la construcción de los instrumentos para recoger información a través de las entrevistas semiestructuradas. Las revisiones teóricas realizadas, contribuyeron a la elaboración de los resultados y logro de los objetivos. Se desarrolló un mapa teórico donde se logró conceptualizar el rol del servidor público al igual que la identificación de los factores que influyen en el comportamiento de los funcionarios públicos en el recorrido por las teorías administrativas que hacen énfasis en las personas, dando como resultado la necesidad de capacitación en aspectos que conducen a conocer el verdadero sentido de la responsabilidad social, generar espacios de reflexión y análisis de forma sistematizada, en los diferentes escenarios, al momento de ser contratados para desempeñar sus labores en el campo estatal al servicio de una comunidad que espera ser servida con responsabilidad.

Palabras clave: responsabilidad social, servidor público, funcionario, saber administrativo, rol.

Abstract

In the present investigation, the proposed objective was achieved in order to determine the behavioral factors that influence the social responsibility of public servants in Colombia through the performance of their functions. The starting point was based on the documentary review, which allowed the construction of a broad frame of reference where the state of the art and origin were known to identify factors influencing the social responsibility of public servants in Colombia as well as the conceptualization Of the role of the same from the social responsibility, giving the guidelines to do the analysis of the information and the construction of the instruments to collect information through the semi-structured interviews. The theoretical revisions made in it contributed to the elaboration of the results and achievement of the objectives.

A theoretical map was developed where it was possible to conceptualize the role of the public servant as well as the identification of the factors that influence the behavior of public officials in the course of administrative theories that emphasize people, resulting in the need Of training in aspects that lead to knowing the true meaning of social responsibility, generating spaces for reflection and analysis in a systematic way, in the different scenarios, at the time of being hired to carry out their work in the state field at the service of a community that Expects to be served with responsibility.

Keywords: social responsibility, public servant, official, administrative knowledge, role.

Introducción

Ser servidor público es un privilegio, un reconocimiento, un deseo y una vocación; como servidor público, siempre se está expuesto a muchas cosas, pero, son los principios, valores, el profesionalismo, la entereza y la fortaleza, lo que dicen que tan bueno puede ser. Esto ha permitido realizar una clasificación, donde se establecen funcionarios de libre nombramiento y remoción de corporaciones públicas, particulares que prestan un servicio público, entre otros.

En la presente investigación se trabajó la responsabilidad social del servidor público en Colombia, tratando de determinar los factores de comportamiento que influyen en ello mediante el desempeño de sus funciones; para esto se recurrió a la entrevista semiestructurada realizando las ruedas de servidores públicos y grupos focales con gerentes de empresas privadas en pro de conocer las necesidades del entorno en cuanto a la prestación del servicio de parte de entidades públicas para denotar la responsabilidad social de los funcionarios y servidores públicos.

Para la entrevista se diseñó un “Guion de Entrevista” donde se identificaron cuatro (4) ejes temáticos, los cuales fueron debidamente definidos y estructurados a través de las diferentes categorías. A cada eje temático se le asignaron categorías las cuales se midieron de acuerdo al indicador identificado. Los ejes temáticos, identificados fueron: Características de los funcionarios públicos entrevistados, Saber del pensamiento administrativo público, Identidad profesional y Responsabilidad social.

A través de estos cuatro ejes se pudo concluir que un alto porcentaje de funcionarios públicos no tienen claridad sobre el concepto de responsabilidad y mucho menos conocen lo que significa Responsabilidad Social del servidor público, lo que nos permite determinar que los factores de comportamiento de las personas influyen en el verdadero comportamiento de los mismos cuando se desempeñan en el campo laboral sea público o privado.

1. Planteamiento del problema

1.1 Diagnóstico

El régimen disciplinario del servidor público, según el Ministerio de Justicia y del Derecho, Superintendencia de Notariado y Registro (2015), permite establecer los siguientes aspectos concernientes a la temática en estudio.

Ser servidor público es un privilegio, un reconocimiento, un deseo y una vocación, como servidor público, siempre se está expuesto a muchas cosas, pero, son los principios, valores, el profesionalismo, la entereza y la fortaleza, lo que dicen que tan bueno puede ser, no se espera que alguien diga otra cosa distinta, es creer. Esto ha permitido realizar una clasificación, donde se establecen funcionarios de libre nombramiento y remoción de corporaciones públicas, particulares que prestan un servicio público, entre otros.

Se define como servidor público, todo aquel que desempeña una función pública, desde donde esté, incluyendo a particulares con unas funciones y competencias previamente establecidas.

El control disciplinario, es la potestad que la ley le asigna a algunos organismos del Estado para disciplinar a sus funcionarios de conformidad con la competencia asignada en el artículo 76 de la ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, y para ello, debe organizar una oficina del más alto nivel jerárquico, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos que se sigan contra sus servidores públicos, correspondiendo la segunda instancia al nominador.

A continuación, se ilustra mediante la tabla 1, lo cual hace referencia a las sanciones de carácter disciplinarios; donde las sanciones disciplinarias son diversas de acuerdo con la clase de falta cometida, el Código Disciplinario Único. De hecho, en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; se ocupa de determinar las sanciones y expresa que estas son:

- Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas realizadas con dolo o culpa gravísima.
- Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas leves dolosas.
- Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Tabla 1

Sanciones disciplinarias

Tipo de decisiones	Número de decisiones				
	Desde Noviembre 2010	Año 2011	Año 2012	Hasta el 15 de diciembre de 2013	Total
Autos inhibitorios	19	153	383	267	822
Autos de indagación	62	200	288	212	762
Autos de investigación	22	28	95	79	224
Autos de trámite	76	17	482	366	941
Pliegos de cargos	1	28	19	18	66
Alegatos de conclusión	2	16	16	22	56
Fallos disciplinarios	3	16	16	24	59
Sanción	Periodo noviembre 2010 hasta el 15 de diciembre de 2013				
	Número de funcionarios sancionados				
Destitución e inhabilidad general de 10 a 20 años	56				
Suspensión e inhabilidad especial de 1 a 12 meses	31				
Multa	2				
Amonestación escrita	12				
Total funcionarios sancionados	101				

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro. 2015.

Por otra parte, la tabla 2, indica las decisiones de procesos disciplinarios. Es decir, cómo se inicia la acción, donde una investigación disciplinar puede originarse en:

- Una queja presentada por un ciudadano o particular.
- En un informe presentado por cualquier servidor público.
- De oficio cuando el funcionario investigador actúe motivado por informaciones provenientes de un servidor público o de otro medio que amerite credibilidad.

Tabla 2

Decisiones procesos disciplinarios

Capacitaciones					
Periodo	ORIP	Funcionarios capacitados	Fecha		
Primer trimestre de 2013	Lorica – Córdoba	5			
	Sahagún – Córdoba	5	29/02/2013	Años 2013	Total
	Tunja – Boyacá	12	01/03/2013	267	822
	Cartagena – Bolívar	28	13/03/2013	212	762
	Maicao – Guajira	6	14/03/2013	79	224
Segundo trimestre de 2013	Barranquilla – Atlántico	60	22/05/2013	366	941
	San José de Cúcuta	32	24 – 28 de junio de 2013	18	66
Tercer trimestre de 2013	Girardot	11	17/10/2013	22	56
Total personas capacitadas		159		24	59

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro. 2015

En cuanto a la tabla 3, que hace referencia al taller registral, muestra indicadores de ciudades como Cali, Barranquilla, Medellín, Paipa y Villavicencio; del total de funcionarios capacitados, equivalentes a 343, sobre sanciones y decisiones de procesos disciplinarios.

Tabla 3

Taller registral

Ciudad	Funcionarios capacitados
Cali	60
Barranquilla	65
Medellín	98
Paipa	60
Villavicencio	60
Total funcionarios capacitados	343

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro. 2015.

Normas que regulan la acción disciplinaria:

- Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.
- Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso.
- Código Penal.
- Código de Procedimiento Penal.
- Código General del Proceso.
- Ley 190 de 1995 (Moralidad Pública).
- Ley 1010 de 2006 (Acoso laboral).

1.2 Descripción del Problema

Es importante indicar que cada día la responsabilidad del servidor público es muy extensa y delicada. Esto lo demuestra el advenimiento reciente de legislaciones severas que robustecen penas y sanciones, dictadas para guiar el comportamiento de los servidores públicos mediante la existencia de una unión de valores éticos y morales, que de manera continua infundan confianza a la ciudadanía.

El presente proceso investigativo, es relativamente sencillo, no ambiciona abarcar todos los pormenores de los aspectos vinculados a la responsabilidad civil, disciplinaria, fiscal, penal y

política de los servidores públicos, pues el propósito es sólo acercarse al tema cuyo distinto tipo de responsabilidad colmaría el espacio de tratados, que aunque han sido poco auscultados, adquiere más relevancia a medida que aumenta paralelamente la del Estado como órgano fundamental de la organización de la sociedad.

En este contexto, se busca mostrar la responsabilidad general de los servidores públicos en Colombia, partiendo de lineamientos básicos sobre gerencia pública, encaminadas al desarrollo y al fortalecimiento de la capacidad directiva de quienes son responsables de las principales decisiones en la administración local. De ahí, que tanto la responsabilidad como el concepto de gerencia, quiere rescatar y resaltar el papel del funcionario público en la toma de decisiones, ya sea que se desempeñe como gobernador, alcalde, jefe de institutos descentralizados, jefe de decisión o dependencia, gerente de compras, entre otros.

El directivo público es en efecto, antes que un burócrata apegado a un reglamento, un ejecutivo que se enfrenta a diario con un cúmulo de problemas por resolver para que su gran empresa (departamento, municipio), pueda cumplir con su sagrada misión: propender por el desarrollo y brindar óptimos servicios a un determinado grupo humano como gerente que es el directivo encargado de conservar, dirigir y aplicar recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, para atender los requerimientos de un problema dentro de un contexto de orden tecnológico, político, social, económico, legal y jurídico, entre otros.

En este orden de ideas, la complejidad natural de la administración pública, así como su enorme importancia dentro del proceso de desarrollo del país, obliga a que sus dirigentes tengan un alto grado de capacidad gerencial y esa es la razón por la que esta propuesta conlleve a que los funcionarios públicos emprendan la búsqueda de la excelencia como directivos y gestores de empresas. Es decir, la intensión fundamental es llamar la atención sobre ella y facilita su conocimiento sobre todo orientado a la responsabilidad general como un servidor público o sencillamente a quienes tienen mayores dificultades para acceder a una excelente, eficaz, eficiente, dinámica y armónica gerencia pública.

Así mismo, mostrar la ontología de la responsabilidad del servidor público y su ubicación normativa; la función pública establece de manera clara y precisa quienes son servidores públicos, cuáles son sus habilidades e incompatibilidades, responsabilidad penal, civil y política de los mismos; al igual que la responsabilidad fiscal y disciplinaria, incluye la visión gerencial y los elementos básicos aplicados a la gerencia pública, ética organizacional y por ende aspectos básicos y álgidos de la denominada corrupción administrativa.

En este contexto, la problemática generalizada donde el servidor público no es responsable de sus funciones conlleva a referenciar las siguientes: el delito de enriquecimiento ilícito; la cual se sanciona en segundo grado las conductas corruptas de los servidores públicos que aumentan ilegítimamente su patrimonio; otro aspecto tiene que ver con la gestión no transparente, eficiente y corrupta; discriminación de la buena atención según los rasgos étnicos, edad, o sexo, o capacidad económica. A quien ostenta dinero se le atiende mejor; peculado, el patrimonio público es un bien absolutamente preponderante y las normas de cuidado dirigidas a salvaguardarlo son más energicamente exigibles del servidor público.

Por otra parte, en atención al Código Penal, Ley 599 de 2000; artículo 397 por apropiación, donde el servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes particulares cuya administración, tendencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de 6 a 15 años y multa.

Así mismo, el Código Penal artículo 398, establece peculado por uso; ya que el servidor público que indebidamente use o permita que otro use bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte. Como también peculado por aplicación oficial diferente, según el Código Penal, artículo 399, el servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte.

El Código Penal establece en su artículo 400, peculado culposo, el servidor público que respecto a bienes del Estado o de empresas o instituciones. Incluye en su artículo 401, circunstancias de atenuación punitiva, cohecho propio (Código Penal, artículo 405), impropio

(artículo 406) y cohecho por dar u ofrecer (artículo 407), celebración indebida de contratos (artículo 408), tráfico de influencias de servidor público, (artículo 411); prevaricato por acción (artículo 413); por omisión (artículo 414); circunstancias de agravación punitaria (artículo 415); abusos de autoridad y otras infracciones, revelaciones de secreto; asesoramiento y otras actuaciones ilegales; intervención en política; empleo ilegal de la fuerza pública; omisión de apoyo; de la usurpación y abuso de funciones públicas; utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de la función pública; soborno transaccional y asociación para la comisión de un delito contra la administración pública.

1.3 Formulación del Problema

Se pretende dar respuesta a la problemática respondiendo la siguiente pregunta:

¿Cuáles son los factores de comportamiento que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia mediante el desempeño de sus funciones?

2. Justificación

La investigación es importante si se tiene en cuenta que describe aspectos básicos sobre la responsabilidad social de los servidores públicos, aspectos teóricos, antecedentes y por ende la supervisión de la conducta de los mismos, en ejercicio de su cargo en cualquier contexto. También se presentan conceptos sobre el comportamiento ético del servidor público frente a sus labores y responsabilidades que tiene ante la sociedad.

Se busca comprender y ultimar que la aplicación de la ética en los funcionarios públicos en Colombia es relativamente mala, hay una inmensa falta de pedagogía y un egoísmo entre cada ser humano para conseguir la riqueza efectiva y material, conduciendo a una ignorancia que por naturaleza humana son propias y específicas del hombre, dada por la libertad y la avaricia de llegar a la meta lo más rápido y sin limitaciones, a lo anterior se suman muchos caminos de corrupción que lo único que han dejado ha sido una sociedad violentada y maltratada, encerrada en una jaula de incertidumbre ante las promesas de cada político que quiere llegar a ocupar cargos de elección popular.

Ahora bien, desde el punto de vista práctico y teniendo en cuenta la frase célebre “quien no vive para servir no sirve para vivir”, es fundamental que pensar y actuar son dos elementos esenciales que tienen que ser entrelazados al momento de tomar decisiones, creyendo que hay una justicia encargada de iluminar para castigar, por lo que se debe actuar con honra, honor y conciencia. Se espera aplicar la teoría vista durante la carrera y poderla aplicar como una forma de ilustrar, conocer y visionar la responsabilidad social del servidor público, en el desempeño de sus funciones.

Desde la perspectiva del administrador público, el trabajo es relevante, si se tiene en cuenta es una persona orientada, principalmente por el deseo de servir y atender las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, poniendo a disposición de la nación sus capacidades, con el fin de contribuir al desarrollo de ésta y anteponiendo los máximos fines del Estado a cualquier propósito

o interés particular. La vocación de servicio es uno de los principios y valores fundamentales del Servidor Público, por lo tanto, considera los siguientes aspectos:

Entender, atender y resolver las necesidades de aquellos a los que servimos, orientándonos permanentemente a su satisfacción y a superar sus expectativas. Debe actuar sobre las bases de la justicia, la razón y la argumentación por encima de cualquier interés individual, su rol se orienta a la generación del bien colectivo. También debe tener creatividad e innovación, que se traduce en la búsqueda constante de nuevas formas de trabajo que resuelvan con eficiencia los problemas que en forma cotidiana se van presentando, con una visión de reto frente a cada problema que se le presente y enfocándose en su resolución.

En síntesis, se puede describir acorde con el perfil del administrador público egresado de la Corporación Universitaria del Caribe “CECAR”: el Administrador Público egresado de CECAR, tiene un amplio campo de acción; podrá desempeñarse en las organizaciones del sector público y privado, con o sin ánimo de lucro en sus diferentes áreas funcionales.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Determinar los factores de comportamiento que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia mediante el desempeño de sus funciones.

3.2 Objetivos específicos

- Identificar los factores que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia.
- Conceptualizar el rol del servidor público, desde la responsabilidad social.

4. Metodología

4.1. Tipo de Investigación

La temática abordada se inscribe dentro del tipo de investigación descriptiva, Lerma (2016), lo cual plantea que su objetivo es reseñar el estado, características, procesos, procedimientos, factores presentes en fenómenos y hechos que ocurren en forma natural, sin explicar las relaciones que se identifiquen.

Según Briones (2006) “su alcance no permite la comprobación de hipótesis, ni la predicción de resultados”, en este tipo de investigación se puede hacer los siguientes análisis:

- Caracterizar globalmente el objeto de estudio, utilizando para ello tablas, figuras y gráficas estadísticas porcentuales.
- Identificar ciertas características del objeto de estudio (responsabilidad de los servidores públicos, concepto, ética y elementos de la gerencia pública).
- Cuantifica la magnitud del fenómeno (corrupción, deberes y derechos del servidor público).
- Describe el desarrollo del objeto de estudio.

En este tipo de problemas descriptivo, se busca tan sólo una fotografía de una situación, de un objeto o característica de un conjunto de individuos, (García, 2016, p. 31). Sin embargo, se recurrió a Bermúdez & Rodríguez (2013), quienes establecen que la investigación descriptiva, es una investigación que se preocupa por suministrar descripciones, en lo posible completas de realidades definidas de conjuntos homogéneos de fenómenos o características fundamentales de sistemas; permite reseñar rasgos, cualidades o atributos de la población objeto de estudio. (Bermúdez & Rodríguez, 2013, p. 35).

Por otro lado, la investigación es de tipo cualitativa, en tanto a que la naturaleza de la información viene dada por el análisis de categorías que surgen de la información proporcionada por actores claves a partir de entrevistas en profundidad, narración e historias de vida y la revisión de documentos institucionales. El anterior planteamiento se apoya en lo afirmado por LeCompte (1995), quien afirma que la investigación cualitativa es “una categoría de diseños de investigación que extraen descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y registros escritos de todo tipo.

4.2. Discusión General sobre el tipo de Investigación

El método para desarrollar la investigación es del tipo inductivo, por cuanto se parte del estudio de casos particulares para llegar a conclusiones o leyes universales que explican un fenómeno. Se utiliza la observación directa de los fenómenos, la experimentación y las relaciones entre éstos, se complementa con el análisis para separar los actos más elementales de un todo y examinarlos de forma individual.

4.3 Población objeto de estudio

Teniendo en cuenta que esta investigación es de corte cualitativa no se trabajará con muestra, sino con una población objeto de estudio, que se constituyen en actores claves para el suministro de información entre ellos: funcionarios públicos a nivel del contexto de la Gobernación, Alcaldía y la Empresa Social del Estado (ESE) del municipio de Villavicencio en el departamento del Meta.

4.4 Métodos de Investigación

Para la confiabilidad y validez de la información que se pretende recolectar se tendrá en cuenta el proceso descriptivo, toda vez que los resultados de las entrevistas realizadas a los actores claves en el proceso. Para ello se analizará por separado la información suministrada por cada uno de estos y luego se verificará en conjunto la información dada la confrontación de datos obtenidos de la entrevista en profundidad con el uso y complemento de otras técnicas de recolección de información como la revisión documental.

4.5 Técnica e Instrumentos de Recolección de la Información

El desarrollo de este trabajo de grado se dará de la siguiente forma; se partirá del análisis de la información documental; el resultado de las entrevistas en profundidad a los actores claves. Con toda la información recabada se realizará un análisis descriptivo orientado por las categorías encontradas para dar respuesta a los objetivos de la investigación.

La técnica principal de recolección de la información para llevar a cabo la investigación, es la entrevista en profundidad fundamentada, en los aportes que en esta materia han realizado Bogdan y Taylor (1986).

La entrevista se realizó en tres momentos; en un tiempo máximo de una hora a partir de una guía con categoría de análisis previamente elaborada atendiendo a los objetivos de la investigación. Fueron grabadas previo consentimiento del actor y posteriormente protocolizadas, para efecto del proceso de sistematización y análisis.

Para el análisis documental se utilizó como instrumento la ficha de contenido en donde se plasmarán las ideas más relevantes del documento. De igual manera la revisión de literatura acorde con la temática es fundamental en esta investigación.

5. Marco Referencial

5.1 Antecedentes

A manera de antecedentes, se consultaron los siguientes proyectos o documentos relacionados con la temática de estudio.

Se revisó la investigación sobre “Responsabilidad de los servidores públicos”, elaborado por Claudia Gamboa Monteyano, año 2007. Centro de documentación, información y análisis servicios de investigación y análisis política interior. Cámara de Diputados LX Legislatura. México D.F., el proceso investigativo conlleva a analizar los siguientes aspectos. En el Marco Teórico Conceptual, se analizan entre otros conceptos relacionados con el tema, los siguientes: servidor público, funcionario público, diferencias principales entre ambas conceptualizaciones, responsabilidad, responsabilidad política, penal, administrativa y civil, juicio político, declaración de procedencia, entre otras.

En el rubro de Antecedentes Constitucionales se menciona la regulación desde la Constitución de Cádiz de 1814, hasta lo estipulado por el texto original de la Constitución de 1917, realizándose un esquema de los principales rubros del tema en cada una de estos ordenamientos, así como los correspondientes datos relevantes.

En la evolución del Título IV de la Constitución de 1917. (Reformas), se indican las principales modificaciones que ha tenido este apartado en nuestra Carta Magna. De igual forma se muestran las grandes diferencias y semejanzas entre los procedimientos del Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

A través de cuadros comparativos se exponen las iniciativas de reforma a nivel Constitucional y la de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, presentadas en la LX Legislatura, seguida cada una de éstas, de los respectivos datos relevantes. En el ámbito del

Derecho Comparado, se muestra la regulación a nivel Constitucional de los países de: México, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos de América y Perú.

La supervisión de la conducta de los servidores públicos en ejercicio de su cargo, tanto en México como en el mundo, es un tema que desde siempre ha estado en la mira de la sociedad, ya que, si bien debe haber honestidad en su actuar en la labor encomendada, no pocas ocasiones resulta ser todo lo contrario.

El trabajo avoca a desarrollar el tema de las distintas responsabilidades en que pueden llegar a incurrir los servidores públicos, empezando por la delimitación de quienes, de acuerdo a nuestra actual legislación, son considerados como tales, así como las distintas acciones u omisiones que los pueden hacer acreedores a una sanción de tipo administrativo o penal.

La evolución en su regulación nos muestra un intento por el legislador de dejar mejor definido y regulado este ámbito tan importante dentro del control del poder público, sin embargo, aún faltan muchos rubros que atender de manera más concreta, ya que la realidad ha dejado más que constatado que siguen faltando reglas claras al momento en que a un servidor público, se le detecte que incurrió en ciertos ilícitos, principalmente de tipo patrimonial en detrimento de la nación, y que por no haber los elementos legales necesarios, no se actuó en consecuencia, sentando con ello un mal precedente, tanto para el resto de los servidores públicos, como para la población en general.

Tanto el derecho comparado como las iniciativas presentadas en el tema, pueden ser un verdadero apoyo en cuestión de antecedentes para mejorar todo proyecto de reforma de ley, que permita perfeccionar la vigilancia y supervisión de las responsabilidades de los servidores públicos.

Por otra parte, en el documento denominado “El sistema de responsabilidad de los servidores públicos (antecedentes históricos), sobre El Juicio de Residencia, comentan Miguel Ángel Fernández Delgado y José Luís Soberanes Fernández, en su obra los Antecedentes Históricos de

la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, que consiste en que el funcionario al término de su encargo, debería rendir cuentas de su actuación.

Este juicio se dividía en dos partes, en la primera se le investigaba como se había conducido durante el tiempo que ocupó el cargo y la segunda, se recibían las quejas de los ofendidos o agraviados que hubieran sido objeto de vejaciones.

Este medio de control, tiene sus raíces en el Derecho Romano y Medieval Español, alcanzando su máximo desarrollo al inicio de la empresa colonizadora en el Nuevo Mundo, cuyo objetivo era hacer cumplir las disposiciones dictadas por la Corona Española, para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía.

Fernández y Soberanes (s.f) refieren en la obra citada, que dos décadas después a la institución del juicio de residencia, el 9 de junio de 1500, se dictaron en Sevilla la instrucción de corregidores y Jueces de Residencia, dotando a la institución de la estructura que la caracterizaría por más de tres siglos en la Nueva como en la Novísima Recopilación de Leyes de Castilla, trascendiendo a la legislación Indiana”.

En el México independiente se comenzó a desarrollar un sistema de responsabilidades que rebasaba al juicio de residencia, que hasta el siglo XX se conservaban algunos vestigios de este.

Barragán (1980) en una de sus obras sobre la constitucionalización del juicio de residencia, señala que, en la Constitución de Cádiz de 1812, se facultó al Supremo Tribunal, para conocer de todos los casos de los empleados públicos que estuvieran sujetos a reincidencia; que también se contempló en el proyecto del reglamento provisional del Imperio Mexicano de 1822.

A partir de la Constitución de 1824 se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario, a un Parlamento o Senado (gran jurado), que, por el número de sus integrantes y actuación colegiada, conformarían un espíritu colectivo y de seguridad, confiable, en el anonimato para juzgar a un alto funcionario.

Respecto a los antecedentes de los sistemas de responsabilidades de los empleados públicos, podemos afirmar que en todas las constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación de exigir responsabilidad a los funcionarios públicos; sin embargo, es hasta en la Constitución de 1857, donde se regula de forma expresa por primera vez en un título especial (el IV) la responsabilidad de los funcionarios públicos y se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades.

Asimismo, Fernández y Soberanes (1980) refieren que durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856- 1857, se dio enorme importancia a la fiscalización de los altos funcionarios y que a partir de la Constitución de 1957, en el artículo 103 , se reconoció la responsabilidad del presidente, pero en el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Aunque no existían ni Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales, cuando se cometía un delito oficial, la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la Corte Suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

En la Ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, sin embargo, las conductas que mencionaba eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.

La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896, a diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059; únicamente hablaba de los delitos comunes, cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones.

A nivel del contexto colombiano, la Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015), los servidores públicos son las personas que prestan sus servicios al Estado, a la administración pública. Según el artículo 123 de la Constitución de 1991," los servidores públicos son los miembros de las corporaciones públicas, lo empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios".

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 trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (Art. 125 de la Constitución de 1991). En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Los servidores públicos tienen establecido, según la Constitución, los siguientes procedimientos:

- No pueden nombrar como empleados a personas con las que posean parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión libre permanente (Art. 126).
- No podrán celebrar, por si mismos ni por imposición, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales. (Art. 127).

Además, la Constitución advierte que, utilizar el empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

La ley 999 de 2004, tiene por objeto regular el sistema de empleo público, además establece los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

La función pública está conformada por el conjunto de individuos que prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública.

Los empleos que hacen parte de la función pública son:

- Empleos públicos de carrera.
- Empleos públicos de libre nombramiento y remoción.
- Empleos de período fijo.
- Empleos temporales.

Ley 909 de 2004. Se aplica a los siguientes servidores públicos:

1. A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.

- Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.
- Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.
- Al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media.

2. A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades: -En las corporaciones autónomas regionales

- En las personerías
- En la Comisión Nacional del Servicio Civil

3. A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados;

4. A los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales.

5. Las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004 se aplicarán, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República.
- Fiscalía General de la Nación.
- Entes Universitarios autónomos.
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.

La Comisión Nacional del Servicio CIVIL -CNSC- es un organismo estatal que tiene la función de administrar y vigilar las carreras públicas. Es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la Ley 909 de 2004 de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

5.2 Marco Teórico

Garcés (2007), establece sobre la responsabilidad general de los servidores públicos y conceptualiza que el valor rector del término responsabilidad es según la real academia de la lengua española, deuda u obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona a consecuencia de

un delito, cargo u obligación moral que acarrea el posible yerro en cosa o asunto determinado para alguien. Capacidad que reside en todo sujeto activo de derecho de reconocer y consentir las consecuencias de un hecho realizado libremente. (p. 22).

Dimana la responsabilidad de los servidores públicos en Colombia de los dos artículos de la Ley Fundamental, cuyo texto encabeza este capítulo. La constitucionalidad anterior enunciaba en su art. 6º la responsabilidad del funcionario público de la misma forma que el actual 6º de la de hoy. (Garcés, 2007, p. 22).

Este último es la base de la que parte la responsabilidad de los servidores públicos y su distingo con la de los particulares. A su turno, dejó el artículo 124 a la voluntad legislativa la precisión de esa responsabilidad y de los procedimientos para su efectividad.

Habremos de referirnos indistintamente en este texto a los términos de servidor público y funcionario o empleado público, en tanto ellos guardan significado general y doctrinal idéntico. Por supuesto, a efectos prácticos no siempre el servidor será funcionario- como acontece en el caso de los integrantes de las Corporaciones Públicas, aunque inversamente será siempre el funcionario un servidor público. Pero a objeto del tema que nos ocupa, reiteramos, recibirán igual trato nominativo. (Garcés, 2007, p. 22).

Es entonces manifiesto que la Constitución y la Ley reclaman de los servidores públicos un grado de cuidado, prudencia y un modo de conducirse que no demanda de los particulares, siendo tres las causas constitucionales -a tenor del artículo 6º- de las que brota su responsabilidad: infracción o desconocimiento de la Ley, extralimitación en el ejercicio de funciones u omisión.

Ha subrayado esa diferencia la Corte Constitucional, al explicar que “mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos y esto opera por medio de la autorización legal”. (Garcés, 2007, p. 22).

Es a todas luces contrario al principio señalado, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores. Es una conquista que esta corporación no puede soslayar, no sólo por el esfuerzo que la humanidad tuvo que hacer para consagrarla efectivamente en los textos constitucionales, sino por la evidente conveniencia que lleva consigo, por cuanto es una pieza clave para la seguridad del orden social justo y para la claridad en los actos que realicen los que detentan el poder público en sus diversas ramas. (Garcés, 2007, p. 22).

La inversión del principio es contraproducente desde todos los puntos de vista: desde el constitucional, porque extendería al servidor público una facultad connatural a los particulares, con lo cual introduce un evidente desorden, que atenta contra lo estipulado en el preámbulo de la Carta y en el artículo 2º de la misma; también desde el punto de vista de la filosofía del derecho, por cuanto no es proporcionado otorgar al servidor público lo que está adecuado para los particulares; y desde el punto de vista de la conveniencia, resulta contraproducente permitir la indeterminación de la actividad estatal, porque atenta contra el principio de la seguridad jurídica que es debido a la sociedad civil. (C. C, Sent. C-337, ago. 19/93. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

La responsabilidad pues, presupone un deber, por cuyo cumplimiento debe responder el individuo. Es la conducta que de acuerdo con la ley se debe realizar u omitir. El principio de responsabilidad constituye uno de los pilares más importantes del Estado Social de Derecho, en tanto compele a los servidores públicos a orientar sus acciones hacia la moralidad, la eficiencia y la eficacia de la función pública.

El código de ética Profesional del Administrador Público, consagra los principios, las reglas de carácter ético a las que se sujeta el ejercicio profesional del administrador público titulado, así como las sanciones aplicables a quienes quebranten los mandatos en él contenido. Es por ello que

la formación del servidor público marca un derrotero en el comportamiento del mismo puesto que la mayoría de los profesionales de la Administración Pública se desempeñan como funcionarios del Estado. El código de ética del Administrador Público es un documento que tenido en cuenta por los profesionales de esta área marca la pauta en la conducta de los mismos.

Martínez y Ramírez (2010), en el documento Régimen del Servidor Público, se presenta un concepto de servidor público, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política de 1991, donde se muestra un concepto genérico que incluye a todas las personas que están al servicio del estado y de la comunidad para recordar, con esta expresión que el ejercicio de poder público tiene como razón de ser el logro de los fines de la sociedad y del Estado y no el beneficio personal. Esto es: servidor público es toda persona que está al servicio del Estado y ejerce “función pública” en sus diversas modalidades.

Los servidores públicos son todos aquellos que ejercen funciones públicas; quienes están vinculados al Estado para el cumplimiento de tareas estatales y los particulares investidos de la autoridad del Estado para desempeñar funciones públicas de manera transitoria en los casos previstos por la Ley. (C.P. art. 118, 123, 267).

Es necesario conocer el comportamiento de las personas para entender el verdadero comportamiento de los servidores públicos, donde según autores se dice que el comportamiento humano son los múltiples actos realizados por el ser humano los cuales determinan su conducta pues contiene rasgos de cultura, afloran las actitudes, las emociones, los valores de las personas y los valores culturales, la moral, moralidad y la ética, así como el ejercicio de la autoridad.

Fue a partir de la teoría de las relaciones humanas que surgieron las primeras contribuciones relacionadas con el Comportamiento Organizacional. Taylor (1961) propone desde la administración científica que el hombre es un ser económico racional, en donde el principal factor motivacional lo constituye el salario, generando con ello un cierto bienestar individual que lo lleva a ser objetivo y calculador antes que emocional, siendo esta perspectiva demasiado simplista y reducida. Este planteamiento ha sido muy criticado desde el campo de la sociología por cuanto las emociones cumplen un papel importante en nuestro diario vivir, y especialmente son estas las

que dominan nuestro desempeño en las labores que se realizan en las organizaciones públicas o privadas.

El acuerdo N° 001 de marzo 25 de 2009, expide los instrumentos de evaluación del desempeño Laboral para los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria, mostrando como el comportamiento de los servidores públicos está sujeto a competencias las cuales deben ser evaluadas para determinar su desempeño. Es así como se muestra en el Artículo N° 1, Numeral 8 del mismo acuerdo como las competencias comportamentales hacen parte de la evaluación de desempeño, fijadas y calificadas con estándares de medición por nivel jerárquico, con la gradualidad propia, número y definiciones acorde con las responsabilidades del empleo.

El evaluar el desempeño de los servidores públicos es una acción fundamental pues su resultado conduce al mejoramiento de las actitudes y aptitudes de estos a punto de conocer sus actuaciones y vislumbrando acciones que si no se conocen y evalúan tienden a desdibujar su imagen y aparece el comportamiento de corrupción tan de moda hoy en día. Gómez (1993), afirma que la palabra “corrupción” etimológicamente viene del latín *corruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración; La corrupción es definida como: “la apropiación privada de un bien público”.

Poner los intereses propios por encima de los intereses generales es un acto de corrupción según lo presenta Martínez y Ramírez (2010), cuando afirman que hay un acto de corrupción cuando una persona ilícitamente pone su interés personal por encima de los intereses generales que está obligado a servir.” Todo servidor público debe despojarse de actos ilícitos y asumir su rol para que las competencias desarrolladas en este campo sean evaluadas y puedan comportarse como un ciudadano al servicio de la comunidad.

Todo lo anterior está articulado con el compromiso adquirido al aceptar desempeñarse como servidor público, aflorando los valores, actitudes y cultura de los individuos. Es por ello que en las organizaciones todos los que hacen parte de ella deben ser responsables de sus actos y tener obligación con el ente donde presta sus servicios. Ivanega (2005), confirma esta afirmación al

mostrar que el concepto de responsabilidad pública ha adquirido mayor virtualidad, con el reconocimiento expreso de exigencias éticas y de la transparencia de los actos de gobierno.

La autora continúa afirmando que un agente público es un servidor público; la denominación no hace la diferencia. Su actuación debe ser cumplida para el bien de la comunidad. De allí que la noción de funcionario público no puede ser escindida de la responsabilidad y de la asunción de las consecuencias para las irregularidades que cometa. La responsabilidad es control y garantía; es garantía de los ciudadanos, pero también es un principio de orden y un instrumento de control del poder.

Es importante resaltar que el comportamiento de las personas en las organizaciones es el factor fundamental para obtener funcionarios, empleados o servidores con actitudes positivas, con alta responsabilidad, máxime si su desempeño en el sector público donde la responsabilidad social marca el punto de partida para identificar el perfil y el rol donde se desempeña. El comportamiento está sujeto al contexto que sea observable. Es por ello que autores como Hellriegel, Slocum y Woodman (1999), dicen que el comportamiento en las organizaciones tiene dos aspectos: uno visible y otro invisible o como le llaman los autores aspectos formales y aspectos de comportamiento, que dan lugar a las características distintivas de este campo del conocimiento.

6. Análisis de los Resultados

6.1 Metodología utilizada

La estrategia metodológica y las fuentes de recolección utilizadas tuvieron su base en las técnicas de carácter cualitativo, a partir de las cuales se les otorga la voz y espacio a los protagonistas sociales y sus diferentes interrelaciones permitiendo acercarse al fenómeno de la responsabilidad social del servidor público en Colombia.

Para lograr el objetivo Factores que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia, así como la Conceptualización sobre el rol del servidor público, desde la responsabilidad social, se recurrió a la recolección de información empleando técnicas como la entrevista semiestructurada orientada a servidores y funcionarios públicos vinculados a entidades públicas en el departamento del meta, ciudad de Villavicencio. La entrevista se direccionó para conocer acerca del Saber del pensamiento administrativo público, identidad profesional y la responsabilidad social del funcionario.

De igual manera se recurrió a la entrevista semiestructurada, para realizar las ruedas de servidores públicos y grupos focales con gerentes de empresas privadas, para conocer las necesidades del entorno en cuanto a la prestación del servicio por parte de entidades públicas para denotar la responsabilidad social de los funcionarios y servidores públicos, a la vez que se detectaría el grado de influencia del empresariado en el desempeño de los funcionarios, indagando sobre cuáles son los factores que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia.

En la técnica de análisis documental se procedió a revisar documentación sobre esta temática, la constitución política colombiana al igual que leyes y decretos, así como los documentos emitidos por la Escuela Superior de Administración Pública. Se revisaron documentos existentes en las diferentes instituciones que muestran el comportamiento de los mismos y las evaluaciones de

desempeño que conducen a identificar el perfil profesional y ocupacional, para conceptualizar el rol que identifique a los servidores públicos en Colombia.

En cuanto a la técnica de observación directa estructurada y no estructurada, se aplicó para conocer el comportamiento de los funcionarios y servidores públicos, para identificar la identidad y rol de los mismos.

El análisis de la bibliografía se basó en la revisión de literatura y estudios realizados sobre la misma temática. El análisis documental se realizó en las siguientes etapas:

- Identificación e inventario de los documentos existentes y disponibles
- Clasificación de los documentos identificados
- Selección de los documentos pertinentes
- Realizar las lecturas de los documentos seleccionados
- Realizar una lectura cruzada y comparativa de los documentos seleccionados
- Lectura sobre la literatura donde se identifiquen hallazgos previamente realizados

El instrumento para realizar la entrevista semiestructurada utilizada en la recolección de la información para este estudio se basó en un “Guion de Entrevista” diseñado en una matriz, la cual fue probada en un piloto en el municipio de Villavicencio. En la matriz se identificaron cuatro (4) ejes temáticos los cuales fueron debidamente definidos y estructurados a través de las diferentes categorías. A cada eje temático se le asignó categorías las cuales se medirían de acuerdo al indicador identificado.

De acuerdo con ello se diseñaron las diferentes preguntas para funcionarios y servidores públicos. Partiendo del guion elaborado se diseñó el instrumento que se aplicó en las respectivas entrevistas realizadas. Los ejes temáticos, así como las categorías definidas fueron de gran ayuda en la elaboración del instrumento para la encuesta. Se resaltan aquí.

Tabla 4

Ejes temáticos

Ejes Temáticos	Categorías
1. Características de los Funcionarios Públicos entrevistados.	Edad
	Nivel de Formación
	Profesión
	Cargo actual que desempeña
	Nivel de Formación
2. Saber del Pensamiento Administrativo Público.	Saberes profesionales: Apropiación del campo de saberes sobre el cargo que desempeña, amparados en las teorías sobre el pensamiento administrativo
	3. Identidad Profesional
Responsabilidad profesional	
4. Responsabilidad Social.	Evaluación del Desempeño
	Pertinencia
	Preparación para el desempeño Profesional.
	Estructura organizacional y Gestión Pública

Fuente: Elaboración propia

El guion de entrevista fue un instrumento de mucha ayuda pues a través de la matriz elaborada se pudo diseñar el formulario que se aplicó en las entrevistas. Cada categoría tenía varios indicadores los cuales ayudaban a evaluar los aspectos curriculares, de pertinencia y de identidad, así como el saber administrativo público establecido como eje central. La matriz utilizada fue la siguiente:

Tabla 5

Guión de entrevista

Ejes Temáticos	Definición	Categoría	Indicador	Preguntas a funcionarios Públicos
Características de los Funcionarios Públicos Entrevistados	Identificación de los rasgos personales y profesionales de los sujetos que hacen parte de la investigación.	Edad	Escala – Intervalos <input type="checkbox"/> 30 - 40 <input type="checkbox"/> 41 – 50 <input type="checkbox"/> 51 – 60 <input type="checkbox"/> Mayores de 60	
		Nivel de Formación	Nominal <input type="checkbox"/> Pregrado <input type="checkbox"/> Posgrado <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Especialización <input type="checkbox"/> Maestría <input type="checkbox"/> Doctorado 	
		Profesión		
		Cargo actual que desempeña	Nominal <input type="checkbox"/> Directivo <input type="checkbox"/> Jefe de Departamento <input type="checkbox"/> Auxiliar	
		Tiempo de servicio en la Entidad Pública	Escala: Intervalos en años <input type="checkbox"/> 1 – 3 <input type="checkbox"/> 3 - 5 <input type="checkbox"/> 5 – 8 <input type="checkbox"/> 8 – 10 <input type="checkbox"/> Más de 10	
Saber del Pensamiento Administrativo Público	El saber administrativo público es considerado como lo que hace a cada uno capaz de emitir buenos enunciados denotativos y también de tipo valorativo, remite por tanto a buenas actuaciones con respecto a varios objetos del discurso: conocer, decidir, valorar y transformar.	Saberes profesionales	Apropiación del campo de saberes sobre el cargo que desempeña, amparados en las teorías sobre el pensamiento administrativo.	¿En base a qué, definen los saberes que requiere un servidor público en su formación? ¿La formación profesional recibida, en qué medida responde a las necesidades del contexto? ¿Qué valoración hace la comunidad sobre el servicio recibido?
			Valoración, utilidad y aplicación de los saberes propios de la profesión	
			Vinculación con las necesidades de la comunidad.	¿Qué nivel de responsabilidad asume en la prestación de su

				servicio a la comunidad?
Identidad Profesional	<p>La identidad profesional se manifiesta en término de roles u ocupaciones.</p> <p>Definir qué imagen dan los funcionarios públicos y qué imagen tienen los mismos del rol de servidor público.</p>	Identificación del rol profesional y ocupacional	Concepto sobre rol, ocupación y profesión.	<p>¿Qué competencias debe tener un funcionario público para considerarse profesional en el cargo que desempeña?</p> <p>¿Considera que las actividades que realiza están acordes con su perfil ocupacional?</p>
			Responsabilidad profesional	<p>¿Cree usted que los funcionarios públicos tienen identidad con la entidad que representan al prestar sus servicios?</p> <p>¿Considera que la entidad gubernamental donde presta sus servicios promueve en los funcionarios tener un “sello” identitario?</p>
Responsabilidad Social	<p>Responsabilidad se refiere a la capacidad de una persona para responder por sus propios hechos. Además de ser un elemento del concepto de Estado de Derecho también es un principio que surge en la Constitución Política. De igual manera la responsabilidad social apunta al hecho en que un servidor público realiza actos consiente o por omisión, o extra limitación en el ejercicio de sus funciones.</p>	Disposición del Servidor Público	Evaluación del Desempeño	¿Cuáles son los elementos a los que dan mayor importancia en el proceso de evaluación del desempeño?
			Pertinencia	¿Cuáles son los rasgos que caracterizan el servidor público?
			Preparación para el desempeño Profesional.	<p>¿Se realizan capacitaciones en el área de servicio y de desempeño respecto a la responsabilidad social?</p> <p>¿Qué criterios tienen para realizarlas?</p>
		Gestión Administrativa	Estructura organizacional	¿Cómo está concebida la estructura orgánica del departamento donde presta sus servicios?
			Gestión Pública.	<p>¿Qué actividades realiza que conduzcan a ser vistas como gestión pública?</p> <p>¿Cuenta con todos los apoyos para realizar las actividades de gestión pública?</p>

Fuente: Elaboración propia

El estudio se funda con el ánimo de determinar los factores de comportamiento que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia, mediante el desempeño de sus funciones, donde el conocimiento del rol desde la responsabilidad social es fundamental. Se tuvo en cuenta directrices gubernamentales y el comportamiento de las personas como tal, en el desempeño del rol, así como la relación de estos con el entorno en el que se desenvuelven.

Las variables identificadas en la aplicación del instrumento fueron tomadas de acuerdo a los lineamientos establecidos por el estado y teniendo en cuenta las teorías administrativas; se tomó como punto de partida la revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas donde se obtuvo la mayor información para establecer la relación existente entre el entorno y el rol del servidor público presente en las entidades gubernamentales.

El piloto fueron 10 funcionarios de la Empresa Social del Estado (ESE) del municipio de Villavicencio, con los cuales se hizo la primera entrevista evaluando las variables por característica. De igual manera se realizaron otras entrevistas en varias dependencias del municipio de Villavicencio y la ESE. En total se trabajó con 33 funcionarios públicos. El análisis por característica fue el siguiente:

6.1.1 Saber del Pensamiento Administrativo Público.

Se consideran saberes del pensamiento administrativo público, a los fundamentos conceptuales, circunstancias o procesos históricos que dan forma al saber y a las prácticas administrativas más reconocidas, que contribuyen a la comprensión de las dinámicas de la administración. El saber es considerado como lo que hace a cada uno capaz de emitir buenos enunciados denotativos y también de tipo valorativo, remite por tanto a buenas actuaciones con respecto a varios objetos del discurso: conocer, decidir, valorar y transformar. El enfoque alternativo sobre pensamiento administrativo público, para lo cual, con el uso de la noción de

doctrina administrativa, función de Estado y los modelos de organización se impulsan, pretende que los servidores reflexionen sobre diversos procesos sociales e históricos que juegan un rol en el diseño y desempeño de las organizaciones pública y en particular en las entidades de sus regiones.

En esta característica se tuvo en cuenta la apropiación del campo de saberes sobre el aspecto del pensamiento administrativo público, amparados en las teorías administrativas. Más del 90% de los funcionarios públicos entrevistados estuvieron de acuerdo que, para contratar o ser contratados como servidores públicos, estos deben tener un amplio conocimiento en proceso administrativo, procesos organizacionales y un alto conocimiento y sentido ético y de los valores. Un grupo de entrevistados manifestó que es necesario que tengan un amplio conocimiento sobre el saber hacer. Se detectó que para los directivos administrativos la excelencia del funcionario público radica en la forma de gestionar los procesos en una organización, siendo eficaz y eficiente para cumplir sus objetivos.

La vinculación de personas a las entidades públicas en calidad de prestación de servicio se da de manera desprevenida, sin tener un sentido de responsabilidad social. Se ofrecen los espacios sin preferencia alguna brindando la oportunidad sin ningún compromiso. En esta actividad se detectan aciertos de vinculados excelentes, responsables, y entregados a su profesión como también, se encuentran algunos sin interés y sin el conocimiento necesario para enfrentar esta actividad evidenciando deficiencia en su saber profesional, ocasionando problemas, ampliando la brecha de la problemática latente en estas entidades.

6.1.2 Identidad profesional.

La identidad profesional se manifiesta en término de roles u ocupaciones. Definir qué imagen dan los servidores y funcionarios públicos y qué imagen tienen los mismos de su actividad. Indagar sobre el concepto de la profesión en el desempeño de sus funciones detectando la identidad del profesional.

Se enfatizó en conocer sobre si existía alguna diferencia en la forma de realizar el trabajo entre quienes tienen una profesión y quienes realizan sus tareas de forma empírica. Se hizo énfasis en conocer el rol, ocupación y profesión identificando las competencias que debe tener un funcionario público para considerarse profesional en el cargo que desempeña, tratando de averiguar si considera que las actividades que realiza están acordes con su perfil ocupacional.

Todos manifestaron que diferencia como tal no existe puesto que cada persona tiene su estilo de trabajar, pero afirmaron que es importante el estudio y la profundización de los saberes para un mejor desempeño laboral.

6.1.3 Responsabilidad social.

Responsabilidad se refiere a la capacidad de una persona para responder por sus propios hechos. Además de ser un elemento del concepto de Estado de Derecho también es un principio que surge en la Constitución Política. De igual manera la responsabilidad social apunta al hecho en que un servidor público realiza actos consiente o por omisión, o extra limitación en el ejercicio de sus funciones.

En esta característica se evidenció un alto índice de desconocimiento y desmotivación en el cumplimiento de las actividades de parte del funcionario público. Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que al ingresar no se les hace el debido entrenamiento y la selección al momento de la contratación es mínima a punto de que al momento de ejercer sus funciones la responsabilidad social es mínima por desconocimiento de muchos aspectos en el ámbito y contexto en el que se desenvuelven.

Este desconocimiento los obliga a no ser objetivos al momento de responder si conoce los elementos a los que dan mayor importancia en el proceso de evaluación del desempeño, así como si tiene conciencia sobre cuáles son los rasgos que caracterizan al servidor público los cuales le

dan identidad. Se notó de manera generalizada el deseo de capacitarse en aspectos relacionados con el saber administrativo público.

A la pregunta de ¿Cómo está concebida la estructura orgánica del departamento donde presta sus servicios? varios respondieron de manera positiva y muy orgullosos de conocer perfectamente las dependencias y sobre todo conocer las actividades que se realizan.

6.2 Descripción del Impacto Actual o Potencial de los Resultados de la Investigación en cuanto a la determinación de los Factores de Comportamiento que Influyen en la Responsabilidad Social del Servidor Público

La mirada retrospectiva de cómo se evidencia la responsabilidad social del servidor público, deja en claro la necesidad de generar espacios de reflexión y análisis sistematizados, por y entre los entes gubernamentales así como los directivos estatales al momento de seleccionar personal capacitado y diseñar los cargos a desempeñar, de tal manera que los seleccionados sean contratados por sus competencias y tengan un amplio conocimiento sobre el saber del pensamiento administrativo público, sentido de pertenencia, identidad y responsabilidad social.

Esto permite que el funcionario tenga claridad en su rol y tome conciencia sobre sus actividades y servicio que presta a una comunidad que espera transparencia y servidores responsables de sus actos, puesto que poseen un amplio perfil administrativo el cual permite evidenciar conocimiento sobre la organización del estado, saber administrativo y respeto hacia los demás y a los roles estatales.

Hablar de responsabilidad es crear conciencia de un valor que últimamente se ha perdido o traslapado en antivalores como la deshonestidad que por rasgos de cultura se ha empoderado de tal manera que con el pasar del tiempo ha tomado fuerza y ya parece normal no ser responsable, pues el vivir en la severidad y la falta de pertinencia y de identidad conducen a las personas a actuar con sentido tergiversado, de tal manera que ya es común ser responsable o no.

Según definiciones de varios autores la responsabilidad se mira como el cumplimiento de las obligaciones o el cuidado al hacer o decidir algo; también es una forma de responder por actividades o actos que implica el claro conocimiento de que los resultados de cumplir o no las obligaciones, recaen sobre uno mismo. Se dice que se puede ver a la responsabilidad como la conciencia acerca de las consecuencias que se tiene de todo lo que hacemos o dejamos de hacer sobre nosotros mismos o sobre los demás.

El ser responsable implica realizar tareas con diligencia, un alto nivel de seriedad y prudencia, porque se tiene conciencia que las cosas deben hacerse bien desde el principio hasta el final y solo sacar de ello una verdadera enseñanza y provecho. La responsabilidad trae consigo un amplio sentido de comportamiento el cual conduce a un índice alto de confianza ya que esta garantiza el cumplimiento de los compromisos adquiridos generando seguridad y tranquilidad en las personas.

La responsabilidad social del servidor público no debe desarticularse de la responsabilidad social empresarial pues son las personas las que llevan el sello de responsables y realizan los actos de confianza y transparencia. En esta dirección, Milton Friedman (1962: 135-136) en Solís G. (2008), afirma que "...existe una y sólo una responsabilidad social de las empresas –usar sus recursos y comprometerse en actividades diseñadas para incrementar sus utilidades tanto como sea posible dentro de las reglas del juego, lo cual implica participar en una competencia libre y abierta sin incumplimiento o fraude”.

El autor manifiesta que Friedman en otro trabajo posterior señala que, las prácticas de gestión socialmente responsable son un síntoma de un problema de agencia (agency problem) o de un conflicto entre los intereses de los managers y los intereses de los accionistas (stockholders). Apunta que los managers utilizan la RSE en beneficio de sus intereses sociales, políticos o profesionales, en detrimento de los accionistas. De acuerdo con Friedman, los recursos destinados a la RSE deberían ser usados para incrementar la eficiencia de la empresa en función de su objetivo de obtención de beneficios, lo cual representa la mejor perspectiva para contribuir positivamente con la sociedad.

Vergara y Vicaría (2009), muestran en su tesis de grado que solo con Peter Drucker se comienza a hablar de las responsabilidades en el campo administrativo y empresarial. Todo ello buscando concientizar a empresarios y funcionarios sobre el manejo de sus residuos, sobre la relación con todos los grupos de interés y sobre la sostenibilidad de la organización en términos de su perspectiva externa y/o su reputación. Las autoras manifiestan que las afirmaciones de Drucker se evidencian con otros pensadores como Maslow, Taylor y Fayol, quienes en sus teorías hacían énfasis en las tareas y comportamiento de las personas al interior de las organizaciones en pro de la eficiencia, eficacia y productividad. La búsqueda del bienestar de las personas se denota en los modelos de Maslow, quien propone en la pirámide las distintas necesidades del ser humano de manera jerarquizada, mostrando cinco dimensiones.

El satisfacer estas necesidades el ser humano se siente motivado como persona y al interior las organizaciones, conduciendo a que al estar satisfecho y motivado se convierten en un ser responsable y por ende con un alto nivel de responsabilidad social que permite orientar el trabajo con y para los colaboradores de las organizaciones.

Son varios los autores que hablan sobre motivación, acto que conduce a que el ser humano esté incentivado cuando las necesidades son satisfechas, identificando los diferentes satisfactores sencillos y sinérgicos. Los satisfactores sinérgicos estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades, de allí que autores como Chiavenato dicen que la motivación en el trabajo es un estado psicológico de disposición, interés o voluntad de perseguir o realizar una tarea o meta. Esto origina que el comportamiento humano siempre está motivado, siempre hay un motor en funcionamiento que lo mueve.

Revisando los modelos de Herzberg, este plantea la teoría de los dos factores: vemos que la satisfacción es el resultado de aspectos relacionados con el contenido del trabajo a lo que él llama, Factores intrínsecos o factores Motivacionales. Los aspectos insatisfactorios se relacionan con el contexto del trabajo y las condiciones en las que se realiza; son los denominados Factores extrínsecos o Factores Higiene.

Otra de las teorías que abordan la responsabilidad es la denominada teoría de necesidades adquiridas de McClelland (logro, poder y afiliación), entre otros; todas ellas enfocadas a responder a la insatisfacción y la falta de compromiso de los trabajadores al interior de la organización, y a variables relacionadas con la evolución del capitalismo. Esta teoría muestra el surgimiento de la idea de motivar al colaborador, de eliminar la tensión, de satisfacer sus necesidades, de dirigir su comportamiento e impulsar su desempeño en la búsqueda de sus metas personales y colectivas. Si analizamos esta teoría junto a las otras dos anteriores vemos que son la base de la responsabilidad social.

En 1934 Abraham Maslow diseñó la teoría psicológica de la motivación, orientada a motivar al ser humano, que trabaja en una organización, satisfaciendo sus necesidades básicas para así promover los deseos más elevados y necesidades más satisfechas. Así, dentro del discurso motivacional de estos autores, la Responsabilidad Social encontró un ámbito para su accionar con la comunidad interna; un ámbito que hoy por hoy, muchas organizaciones no han podido insertar entre sus prácticas y que es desde las esferas más importantes de las organizaciones donde se piensa cubrir, mediante un plan de responsabilidad social sólido y coyuntural con todos sus públicos.

La pirámide de las necesidades humanas de Maslow se muestra en cinco (5) peldaños donde las necesidades de los primeros cuatro (4) peldaños, las fisiológicas, las de seguridad, afecto y autoestima dominan la conducta de las personas cuando no están satisfechas y desaparecen cuando se encuentran satisfechas.

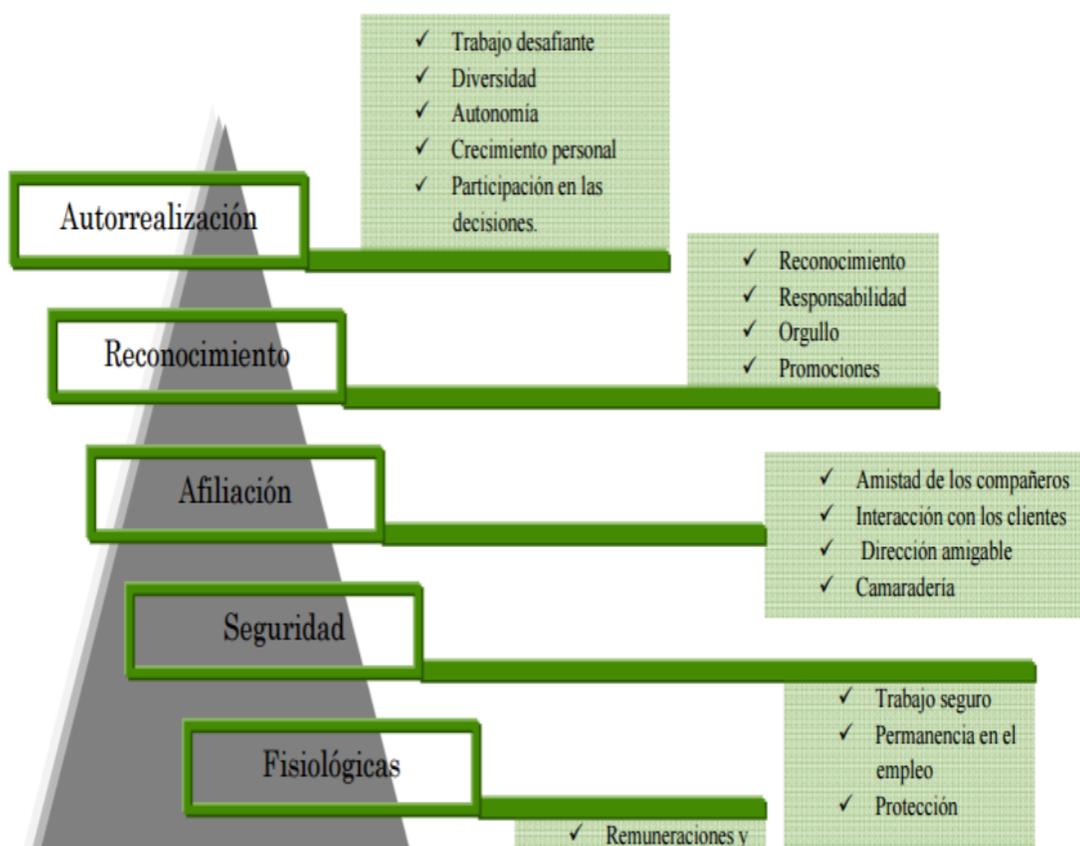


Figura 1. Pirámide de las necesidades humanas de Abraham Maslow.

Fuente: Tomada de María Paula Vergara y Laura Vicaría (2009).

6.3 Conceptualización del rol del Servidor Público desde la Responsabilidad Social

6.3.1 Responsabilidad del Servidor Público.

Aunque la responsabilidad del servidor público es general, vale decir todos deben responder por la realización de los deberes y las obligaciones que le son propias, y no pueden excederse en el ejercicio de sus derechos, corren en nuestro ordenamiento excepciones que a veces no son bien comprendidas ni aceptadas de buen agrado por el lego en derecho, pero que tienen profundo arraigo democrático, por lo que su aplicación no contraviene el orden jurídico existente. Tratase en algunos

casos de auténticos privilegios y en otros, de normas que favorecen un mejor y más adecuado desarrollo de la función pública.

No todos los funcionarios se hacen acreedores a la misma responsabilidad estando aún frente a igual conducta. En el ramo disciplinario, por ejemplo, está ligada estrechamente al cargo que desempeñan. Conductas que para la mayoría de los disciplinables constituirían falta grave o gravísima, para otros, arrojados de fuero especial como los Magistrados de las altas cortes o el Presidente de la República, son sólo causales de mala conducta, es decir faltas leves.

Siendo idéntica para todo servidor público la obligación de servir con apego a la ley, con lealtad, imparcialidad, etc., sin considerar su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo o cargo, algunos están cubiertos de fuero como lo anotamos arriba, y otros, por el contrario, derivan ventajas en atención a la inferior escala jerárquica de su cargo. El legislador es menos tolerante y aprecia con mayor rigidez la conducta de quienes ejercen jurisdicción y mando, o altos cargos, que el comportamiento de aquellos que se desempeñan en dignidades menores. (Garcés, 2007, p.24).

Además de estar cobijados por un fuero especial que hace que sus causas sean vistas por un Juez especial, disfrutan los congresistas de una figura denominada "inviolabilidad", excepción inscrita en la Constitución en su artículo 185 según el cual «Los congresistas serán inviolables por las opiniones, y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento». Consagra entonces la Carta la irresponsabilidad por los votos y opiniones que expresen en el ejercicio del cargo, exclusivamente en favor de los congresistas.

Sobre este aspecto, de suma importancia, merece ser transcrita una importante declaración de nuestro máximo Tribunal constitucional, que en sentencia S.U. 047 de 1999 M.P. Carlos Gaviria y Alejandro Martínez expresó:

La totalidad de los ordenamientos de las democracias constitucionales prevén con un alcance similar esta figura. Y es razonable que sea así, ya que la inviolabilidad de los parlamentarios y de los congresistas juega un papel esencial en la dinámica de los Estados democráticos de derecho. En efecto, el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo

puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso. Así, sólo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los senadores y representantes deben actuar «consultando la justicia y el bien común» (CP art. 133), y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas.

La irresponsabilidad de los congresistas es entonces consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular.

De otro lado, esta figura estimula un debate democrático, vigoroso y libre de temores, en el foro por excelencia de la democracia, que son los parlamentos y los congresos, tanto en los regímenes presidenciales como parlamentarios. La inviolabilidad de los congresistas es pues una consecuencia natural de la soberanía popular, ya que si el pueblo es la fuente de donde emana todo el poder público del Estado colombiano (CP Preámbulo y art. 3), es natural que sus representantes, que son los congresistas (CP art. 133), gocen de las garantías necesarias para expresar libremente sus pareceres y sus votos. Al fin y al cabo, es para eso que los ciudadanos los eligen. (Garcés, 2007, p.24).

En cuanto a sus rasgos esenciales, en primer término, la doctrina constitucional y la práctica jurisprudencial coinciden en señalar que esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal, lo cual explica que no pueda ser renunciada por su titular y que, en un proceso judicial, el juez deba tomarla en cuenta de oficio, por tratarse de un asunto de interés público, incluso si ésta no es alegada por el congresista. (Garcés, 2007, p.26).

Finalmente, desde el punto de vista conceptual, esta figura pretende proteger de manera general la libertad e independencia del Congreso, por lo cual es natural que se proyecte a todas las funciones constitucionales que desarrollan los senadores y representantes, tal y como lo reconoce uniformemente la doctrina comparada. (Garcés, 2007, p. 26).

Así, es indudable que la regla general en cualquier Estado de Derecho (CP art. 1º) es la responsabilidad de todos los servidores públicos por el ejercicio de sus funciones (CP art. 6); sin embargo, no es lógico extraer de ese postulado la conclusión equivocada de que la inviolabilidad de los congresistas no puede cubrir conductas delictivas, por cuanto esa argumentación deja de lado un hecho elemental que la invalida, y es el siguiente: “la inviolabilidad es precisamente una excepción a la regla general de la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares. En efecto, precisamente lo que pretende este mecanismo es que ni los jueces, ni las otras ramas del poder, puedan perseguir ciertos discursos o afirmaciones que, si hubieran sido pronunciados por un particular o por otros servidores públicos, podrían configurar delitos de injuria, calumnia, apología del delito o similares”. (Garcés, 2007, p. 26).

Para finalizar, entre otras excepciones al principio de la responsabilidad hemos de mencionar la que se ha bautizado con el nombre de "objeción de conciencia", manera de "eludir legalmente" el acatamiento a un precepto normativo, además de las causales que eximen de responsabilidad, meramente circunstanciales, como el caso fortuito, la fuerza mayor, el error de conducta, etc. Faculta este fenómeno o institución jurídica a una persona a abstraerse con validez del cumplimiento de una obligación legal específica por razones especialmente confesionales o de "convicciones sinceras", como ha sostenido la Corte Constitucional. Es decir, que en estos casos se antepone la libertad de conciencia al deber. (Garcés, 2007, p. 26).

Aunque los tratadistas reflexivos que abordan los temas hasta en sus mínimos detalles intentan hacer diferenciaciones plausibles, pero que nos parecen a veces engorrosas y casi siempre inútiles para los efectos prácticos, sobre los diferentes términos que emplean la Constitución, las leyes, la jurisprudencia y hasta la misma doctrina de autores a la acepción de servidor público, nosotros no prestaremos atención a esas distinciones ni haremos un examen pormenorizado de estos términos, en tanto ello se aleja del propósito de este texto, que en todo caso no es el de presentar catálogos exhaustivos de ninguna materia, sino como se dijo al comienzo, proporcionar apenas una aproximación a los contenidos básicos. (Garcés, 2007, p. 26).

Algunos, como el profesor Jaime Ossa Arbeláez en su enjundioso estudio sobre el derecho administrativo sancionatorio, dicen que no es lo mismo servidor público que empleado público o que funcionario público, o trabajador público u oficial etc. Nosotros con el habitual respeto por quienes pueden enseñarnos casi todo en la materia, y con el exclusivo fin de tomar atajos útiles que en nada contrarían el orden jurídico existente, diremos que sí son lo mismo. (Garcés, 2007, p. 49).

Claro que hay diversas categorías que expondremos brevemente aquí, pero baste para reforzar nuestro argumento que tanto las Corporaciones Judiciales en sus más altas representaciones, como nuestro propio Ordenamiento Superior, emplean todos los términos a manera de sinónimos, sin distingo alguno entre ellos. Veamos: La Constitución en algunas de sus muchas referencias a este tema, se refiere a funcionarios oficiales en el artículo 268 # 4, a funcionarios judiciales en el 201, a funcionarios públicos en el 277 # 9, en el 278 # 1, en el 299, a empleados oficiales en el 269 # 9, a trabajadores oficiales en el 125, 150 # 19, a Agentes de la administración en el 189 # 2 entre otros, de tal manera que para nuestro caso sería inútil catalogar o clasificar de acuerdo a la terminología a los servidores públicos. (Garcés, 2007, p. 49).

Para no apropiarnos de ninguna definición existente en la doctrina, diremos sencillamente que servidor público es aquella persona natural que presta sus servicios al Estado bajo una relación laboral determinada, a fin de atender funciones públicas reglamentadas en las normas.

El concepto de servidor público surgió en tiempos recientes, pues la legislación preconstitucional aludía al funcionario o empleado público o trabajador oficial con lo que ahora se le otorgó carácter de servicio público a las funciones que ejercen quienes sirven al Estado. La noción de servidor público aparece por primera vez en la Constitución en el artículo 123 como clasificación genérica. (Garcés, 2007, p. 49).

Textualmente el artículo 123 de la Carta reza 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; que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley

y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio". La noción de «servidor público» que incorpora la Constitución Política es abierta, es decir, que no fue definida en todos sus extremos por el Constituyente.

El concepto de “servidor público” implica que las personas que voluntariamente aceptan desempeñar dicha labor, deben actuar al servicio de la comunidad, es decir, son las personas que el Estado vincula para conseguir sus fines supremos. Esos objetivos se hallan en el preámbulo de la Constitución y en sus dos primeros artículos. Allí se dice que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Garcés, 2007, p. 50).

Sintetizando, servidor público es el término amplio que se utiliza para denominar a la persona que trabaja para el Estado, bien como miembro de una corporación pública o como empleado público o trabajador oficial, vinculado mediante contrato de trabajo o nombrado y posesionado. La Corte Constitucional así lo reconoció, al afirmar:

La Constitución de 1991 ha utilizado la expresión genérica ya mencionada, servidores públicos, para resaltar que quienes pertenecen a esta categoría están al servicio del Estado y de la comunidad (Art. 123 C.P.) y que no desempeñan los cargos o empleos, por importantes que ellos sean, en su propio beneficio e interés, sino colectivo. Corte Constitucional. Sentencia No. C-222/99.

Los valores que debe atender son los de legalidad, imparcialidad, etc. De la observación de aquellos valores se desprenden numerosos deberes genéricos y específicos. Es preciso igualmente, para que se genere responsabilidad que el servidor reciba el precepto y lo desacate, sea poniendo el acto contrario si era prohibitivo, sea absteniéndose durante el plazo fijado para actuar.

El autor (Garcés 2007), contextualiza quienes son servidores públicos. De acuerdo con lo prescrito en el artículo 123 de la Constitución Política, el concepto de servidor público, es un fenómeno genérico que engloba varias especies: (Garcés, 2007, p. 51).

Miembros de las Corporaciones Públicas: Senadores y Representantes a la Cámara, los Diputados, Concejales y miembros de las juntas Administradoras Locales.

Empleados: Prestan sus servicios al Estado, se les ha denominado empleados públicos y trabajadores oficiales.

Empleados Públicos: Persona natural que ejerce las funciones correspondientes a un empleo público su vínculo se realiza a través de un acto administrativo unilateral de nombramiento.

Trabajador Oficial: Tienen este carácter quienes prestan sus servicios en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas y su vinculación laboral se realiza mediante un contrato de trabajo. Igualmente lo son quienes laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Además, se consideran servidores públicos en casos especiales:

- Los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria.
- Los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.
- Las personas que administran los recursos del artículo 338 de la CN; estos son las contribuciones fiscales o parafiscales, tarifas, impuestos, tasas, valores etc. (Garcés, 2007, p. 51).

De la misma forma para efectos de la contratación estatal, ley 80 de 1993, los:

- Consultores
- Asesores.
- Contratistas
- Interventores.

Supernumerarios: El anterior listado genérico de servidores no es excluyente ni estrictamente taxativo, ese catálogo obedece más a la doctrina, de tal manera, que en muchas leyes dispersas emerge y se reglamenta el ejercicio de categorías especiales de servidores públicos. El Decreto 1042 de 1978 por ejemplo, en su artículo 83 establece la figura de los supernumerarios como sistema de vinculación de personal, que deberá hacerse mediante resolución administrativa, para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, o para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

Allí se indica en materia de permanencia y de manera imperativa un término máximo de tres (3) meses, y sólo excepcionalmente puede desbordarlo cuando se trate de desarrollar actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por más tiempo. (Garcés, 2007, p. 52).

Para establecer si los supernumerarios tienen la calidad de servidores públicos, basta con efectuar la confrontación entre la definición que de éstos últimos trae la Carta en el artículo 123, con las características que a los supernumerarios le señala el Decreto 1042 de 1978, y es así como resulta ciertamente que los supernumerarios, al ser nombrados por resolución, para llenar las vacancias temporales-vacaciones o licencias de los empleados públicos o para desarrollar actividades transitorias, constituyen un mecanismo excepcional de vinculación laboral a la administración pública para el ejercicio de función pública. (Garcés, 2007, p. 52).

Contrato de prestación de servicios. Frente al tema de los supernumerarios y su desemejanza con el contrato de prestación de servicios, la Corte Constitucional ha desarrollado abundante jurisprudencia que contribuye enormemente a precisar y a aclarar dudas del asunto. Uno de los tantos aportes anota:

Resulta claro que la vinculación de empleados supernumerarios para llevar a cabo actividades meramente temporales, constituye un modo excepcional de vinculación laboral con la Administración Pública. Difiere del contrato de prestación de servicios profesionales por varios conceptos, especialmente porque en este último, aunque puede haber cierto grado de sujeción, no se involucra el elemento de subordinación de tipo laboral que se halla presente en el primero, y porque la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo mediante resolución, en la cual

deberá expresarse el término durante el cual se prestarán los servicios y el salario que se devengará, que se fijará teniendo en cuenta las escalas de remuneración establecidas en la ley. Se trata pues de una verdadera relación laboral regida por normas de derecho administrativo, que en esencia es temporal. (Garcés, 2007, p. 52).

La calidad de supernumerario implica una relación laboral por el derecho administrativo y, por lo tanto, ostente tal calidad por ser considerados servidores públicos. El Decreto 1042 de 1978 en su artículo 83 establece la figura de los supernumerarios como sistema de vinculación de personal, que deberá hacerse mediante resolución administrativa para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias, vacaciones o para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

Por el contrario, la persona vinculada por contrato de servicios tiene una connotación diferente especialmente por el grado de sujeción que no se da en el vinculado por contrato de prestación de servicios, que no involucra el elemento de subordinación de tipo laboral, que se halla en el supernumerario. (Garcés, 2007, p. 53).

De otro lado, la misma Corte en la Sentencia C-056/93 definió claramente la diferencia entre contrato de trabajo y contrato de prestación de servicios, y en su parte pertinente expresó: “como es bien sabido el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquel se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la configurada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios la actividad independiente desarrollada puede provenir de una persona jurídica con lo que no existe el elemento de subordinación laboral o dependencia para impartir órdenes.

Funcionarios ad-honórem. Son particulares o incluso servidores públicos que prestan de manera circunstancial y con encargo específico, funciones públicas, generalmente para sustituir temporalmente a un funcionario que por inhabilidad o incompatibilidad no puede conocer de determinado asunto. (Garcés, 2007, p. 53).

Estos funcionarios ad-honórem mientras desarrollan la función están sometidos al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones del titular del cargo al que reemplazan. La característica principal de esta clase de funcionarios es que no perciben remuneración. No debe confundirse a estos servidores públicos temporales con los llamados honorarios, pues tienen connotaciones bien diferentes. Los honorarios no son servidores públicos ni siquiera de manera temporal o extraordinaria, tampoco reciben remuneración ni están sometidos a las restricciones que tienen los servidores. Son generalmente ciudadanos de conducta ejemplar dentro de la sociedad que prestan su nombre y sus servicios como una colaboración a la causa del Estado, sin vinculación laboral alguna.

Servidores Públicos de hecho. Servidor público de hecho, es una categoría abordada por la Jurisprudencia y la doctrina concluyendo que es un grupo que obtiene una "investidura irregular". El Consejo de Estado, en consulta de agosto 17/00 CP. -Flavio Rodríguez- cita a Sarria para definirla de la siguiente manera "La irregularidad en la investidura puede ser por defecto de origen o causa como cuando se nombra a un empleado que no llena las calidades que exige la ley, o cuando habiéndose otorgado inicialmente con regularidad la investidura de empleado, la pierde luego y sigue, sin embargo, en ejercicio de sus funciones, bien sea por ministerio de la ley o bien por circunstancias de hecho no previstos en la Ley. (Garcés, 2007, p. 54).

Particulares con responsabilidades de servidores públicos. Ocasionalmente, y según lo prescriban de manera inequívoca la Constitución o las Leyes, los particulares pueden desarrollar funciones públicas para el cumplimiento de los fines estatales. Y también, en casos especiales, pueden estar sometidos a determinados regímenes de prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades.

Esos funcionarios (no públicos), dada la expansión que ha registrado el sector para – estatal, velan por los recursos y tiene a su cargo funciones de gran trascendencia social, y deben ser sancionados si de su conducta en el amparo de esos fondos públicos deriva un perjuicio para los intereses públicos fundamentales, por cuanto deteriora las finanzas públicas y afecta la imagen y marcha correcta de la administración. (Garcés, 2007, p. 54).

De manera acertada nuestro máximo Tribunal Constitucional, en Sentencia C-233 de 2002 expresó que “la responsabilidad en el cumplimiento de los fines del Estado no corresponde solamente a los servidores públicos en el Estado Social de Derecho. Los particulares asumen en él una serie de obligaciones y de tareas que antes cumplían de manera exclusiva y en ocasiones excluyente, las autoridades estatales. Así, la Carta señala que sectores tan importantes como la salud (art 49 CP.), la seguridad social (art. 48 CP.), la educación (art. 67 CP), la ciencia y la tecnología (art. 71 CP), la protección especial de las personas de la tercera edad (art. 46 CP), de los niños (art. 44 CP) y de los discapacitados (art. 47 CP), no son responsabilidad única del Estado, sino que la familia, la sociedad y los propios interesados deben también contribuir a su desarrollo”.

Si ejercen funciones públicas, los particulares están atados a un conjunto de responsabilidades que dimanen de su ocasional sujeción al Estado y del ejercicio de las facultades conferidas. (Garcés, 2007, p. 54).

Como lo hemos dicho en estas líneas, no abrigamos la intención de hacer catálogos exhaustivos y en este caso, ni reseñaremos, ni definiremos todos los casos y situaciones de particulares con responsabilidades públicas, pero en razón a su trascendencia, a manera de ejemplo, nos referiremos sumariamente a algunos así: (Garcés, 2007, p. 55).

Notarios. Estos son particulares que prestan un servicio público y como tales en ejercicio de estas funciones son acreedores de responsabilidad disciplinaria. El Consejo de Estado, en sentencia de marzo 5 de 1998 estableció que tienen la calidad de funcionarios públicos. De igual manera el mismo Tribunal, en sentencia de agosto 24 del mismo año, desarrolló el tema de la falla del servicio notarial y la responsabilidad que esto conlleva, sin embargo, esta connotación que nos aporta el máximo órgano jurisdiccional de juzgamiento administrativo, hay que entenderla dentro de la significación de servicio público y no de la calidad de servidor que cubre al sujeto prestador.

Indígenas. Aunque en el manejo de recursos estatales son sujetos disciplinarios, los conceptos de autoridad civil, política y dirección administrativa, en los términos previstos en los artículos 188, 189 y 190 de la ley 136 de 1994, no les son aplicables a los gobernadores indígenas y demás miembros de los Cabildos, ni les crean inhabilidad o incompatibilidad para aspirar a cargos de

elección popular. La calidad de gobernador indígena y de cabildante no es incompatible con el ejercicio de los cargos de concejal municipal, docente por contrato o de planta, o de otros cargos de empleado público o trabajador oficial. Los gobernadores indígenas y los cabildantes pueden ejercer dichos cargos simultáneamente. (Garcés, 2007, p. 56).

Contratistas. El contratista puede ser un colaborador o instrumento de la entidad estatal para la realización de actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos, pero no siempre es un delegatario o depositario de sus funciones. Aunque a veces, el contrato puede constituir, además, una forma autorizada por la ley, de atribuir funciones públicas a un particular.

Nuestra Corte Constitucional sobre el particular ha dicho: "Los contratistas, como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública".

Otros, detentan la categoría de servidores públicos mientras cumplen sus funciones públicas entre otros, los siguientes particulares: los jurados de votación, los Jueces de paz, los conciliadores y los árbitros, los Jueces del artículo 246. También las personas comprendidas en la Ley 80 art 2 # 2 literal a), y parágrafo, ibídem. (Garcés, 2007, p. 60).

Por otra parte, se cita a Rojas (2012), quien aborda sobre la ética en las entidades públicas; la cual conlleva a que es el Estado el director general del funcionamiento de las entidades públicas, y son éstas las encargadas de velar por el buen funcionamiento de la conciencia y de los bienes de la sociedad que rigen. La conciencia de la sociedad se mide por el cumplimiento o no de las diferentes normas que se establecen en el gobierno, y los bienes de dicha sociedad, son todos aquellos que producen bienestar y generan progreso para todas las personas.

Desde esta perspectiva global, se identifica la necesidad de analizar cómo la función de las entidades públicas debe estar desarrollada en los cimientos de la ética, por la naturaleza de las funciones que en estas entidades se desarrolla, además porque su eje central es cada individuo que

conforma la sociedad donde gobiernan, y si se piensa desde lo ético, la función pública es el actuar basado en el bienestar y el reconocimiento del otro en el entorno.

Los diferentes términos que rodean la ética, pero no desde el punto de vista global, como ya se ha desarrollado, sino desde el punto de vista público. Además, se presentará una descripción del modelo que, en el caso puntual de Colombia, se utiliza para el desarrollo de la gestión ética en las entidades públicas. (Rojas, 2012, p. 67).

La ética y la función pública. No es sencillo promover la ética en una organización pública. Así, algunos podrían pensar que es ético lo que es eficaz. Pero la eficacia no es un valor que produzca resultados unívocos y por todos aceptados. Lo que es eficaz para algunos, incluso para la mayoría, puede no serlo para otros, o serlo a un coste inaceptable, aunque sean la minoría. Es aquí donde se debe hacer énfasis en lo ético y en la función específica a la que se debe un funcionario público, dicha función debe estar definida mediante los criterios básicos de comportamiento ético, de tal forma que la función no sobrepase los límites, que, dentro de lo ético, existen.

Por ejemplo, una organización pública como la Policía Nacional puede ser muy eficaz combatiendo el crimen o el terrorismo, pero puede hacerlo a costa de sacrificar derechos fundamentales. Esa eficacia, aunque pudiera ser utilitariamente defendible, no podría ser aceptada por todos. Incluso se podría afirmar que deontológicamente es una eficacia inmoral. En suma, la eficacia no es un valor absoluto, ni es el único a promover en organizaciones públicas que pretenden que sus empleados actúen moralmente. (Rojas, 2007, p. 70).

Para analizar la ética desde el punto de vista de la función pública, es necesario partir de la definición básica que se le da a ésta en cualquier contexto. Partiendo de la tradición racionalista, donde se asume la ética como un saber que se fundamenta y se construye desde la reflexión filosófica, entonces la ética se traduce en un sistema normativo que las personas deben aplicar en su cotidiano vivir para que su comportamiento sea considerado ético, dentro del modelo ideal de ser humano y de sociedad.

Desde este mismo punto, se tiene la moral como la expansión de la capacidad cognitiva para argumentar y explicar la conducta a seguir, según los principios universales, donde la ética busca una finalidad, un propósito como consecuencia de la acción y se funda en la emocionalidad del miedo o en la expectativa de una esperanza; y por último, se tiene que los valores son los ejes que sostienen dicha formación ética. De esta manera, se resume la ética y su contexto. (Rojas, 2007, p. 70).

La función pública asume la ética como la posición frente a la preocupación por el bienestar del otro, refiriéndose a responsabilidad y cuidado, llegando ésta a ser legítima cuando se acepta al otro como un ser con el cual se configura un mundo social. Luego en este punto, la ética no tiene ningún argumento racional sino emocional, es algo que ocurre sin poderlo controlar, ésta se identifica como promotora de las interacciones en una sociedad, aquellas que se generan entre el individuo y el entorno, donde las acciones humanas son posibles porque determinada emoción las genera, y todo esto a la vez, va estrechamente relacionado con la cultura en que los individuos se han socializado. (Rojas, 2007, p. 71).

Para hablar de ética y del comportamiento entre los individuos, es necesario partir del hecho de que los humanos son seres sociales por naturaleza y en la interacción con los demás, existen diferentes factores que moldean los hábitos y normas que guían una visión y un sentido de la vida. De esta forma, la ética emerge como una condición básica y natural de la convivencia social.

La ética no es de naturaleza jurídica, aunque sí orienta la construcción de normas y leyes al influir en las definiciones y sentidos de las mismas; la naturaleza de la ética es de orden más bien ideológico, ya que relaciona en ella los deseos, sentimientos y las emociones en un elemento definido como juicio y guía para determinar el cómo vivir de los individuos, el cual se identifica en el interior de cada persona y en el imaginario compartido de una sociedad (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2006).

Distinciones básicas. Para entender de manera más detallada la ética en el contexto de la función pública, es necesario aclarar diferentes términos que se desarrollan alrededor de este tema.

A continuación, se hace referencia a dichos términos y su significado según el Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado del programa de eficiencia y rendición de cuentas de Colombia.

- La función pública: es la actividad del Estado ejercida con el fin de atender asuntos de interés público por medio de sus servidores. Estas actividades están determinadas por la Constitución Política de Colombia.
- La ética: es el conjunto de principios, valores y normas del dominio interno que guían las conductas de las personas en su interacción social. Donde esta interacción social implica vivir bien y habitar bien.
- La moral: es la práctica de los principios éticos; ésta no concierne al orden jurídico sino o al dominio interno de los individuos.
- Ética pública: se refiere a las pautas éticas que rigen la actuación de quienes desempeñan una función pública, los servidores públicos, dentro de un marco de honestidad, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.

Los principios: son las normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta, los principios éticos son las normas internas y creencias básicas sobre la forma como las personas deben relacionarse con los otros y con el mundo, y a su vez estas normas generan el sistema de valores al cual las personas se vinculan. Los principios dan origen a los valores. Los siguientes son los principios de la función pública: (Rojas, 2007, p. 73).

- El interés general prevalece sobre el interés particular.
- Es imperativo de la función pública el cuidado de la vida en todas sus formas.
- Los bienes públicos son sagrados.
- La finalidad del Estado es el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
- La función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía.
- Quien administra recursos públicos, rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.

Los valores. Son aquellas formas de ser y de actuar de las personas, calificadas como atributos o cualidades del individuo, las cuales contribuyen a una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana. La ética en la función pública está conectada con dos valores principalmente:

- La integridad: ésta hace alusión al comportamiento recto, íntegro e intachable, al manejo pulcro y honrado de los bienes públicos.
- La transparencia: Es el comportamiento claro, evidente, sin dudas y que no presenta ambigüedad.

Dignidad humana. Es la condición que tienen todos los individuos de libertad, igualdad, respeto a la vida y satisfacción de sus necesidades fundamentales, que es lo que buscan garantizar los Derechos Humanos.

Derechos Humanos. Los derechos humanos son el reconocimiento de que todas las personas tienen una misma dignidad y los mismos derechos. Al aceptar los Derechos Humanos como el gran marco ético para las actuaciones humanas, se reconocen en forma automática los propios derechos y los de los demás en el espacio de convivencia, de modo que las acciones conducentes a hacer efectivos los intereses de algunas personas, no pueden ejecutarse en detrimento de las demás. (Rojas, 2007, p. 76).

Estos conceptos generan una especie de visualización global de las funciones y entornos de la ética en la función pública, y se concluye que la función pública parte del individuo como centro de sus funciones y se desarrolla en el entorno de dicho individuo, donde se identifica, hasta qué punto cada individuo puede actuar sin afectar los derechos o la integridad de los demás.

La ética tiene una clara finalidad en el desempeño de la función pública, "contribuir en la construcción de una sociedad que posibilite y garantice la vida digna para todos sus miembros". De esta forma, el criterio básico de la ética es aquello que la sociedad puede considerar como básicamente bueno (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2006).

Función pública e interés público. Si se parte del hecho de que el Estado emerge como una forma organizativa de la colectividad cuando las sociedades se van haciendo complejas, entonces, éste se puede identificar como el organismo creado para salvaguardar el bien común, mediante la coordinación de diferentes acciones para atender necesidades comunitarias. Actualmente, el Estado es la representación del interés público, esto es, lo que es conveniente y beneficioso para el desarrollo humano de la colectividad. De esta manera, el ejercicio de la función pública debe desarrollarse con el fin de preservar y darle el cumplimiento al interés general (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2006).

La principal tarea de la función pública es defender los intereses públicos de la sociedad que administra, a continuación, se explicará el papel de la ética en el desarrollo de esta tarea y lo importante que debe ser no perder las bases que ésta genera para lograr los objetivos dentro de esta función. (Rojas, 2007, p. 73).

El papel de la Ética en la función pública. La ética cumple diversos roles en el desempeño de la función pública, algunos de éstos están mencionados a continuación acompañados de una concreta descripción de la función de la ética dentro de los mismos:

Función de supervivencia y seguridad colectiva. Partiendo del hecho de que todo postulado ético tiene como propósito último la supervivencia del sistema del cual ha surgido y al que se aplica, la ética constituye la base sobre la cual se construyen los acuerdos fundamentales para mantener la cohesión social y garantizar que cada miembro del colectivo sienta disminuida la incertidumbre por los riesgos propios de encontrarse habitando un mundo eminentemente plural y diversificado (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2006).

Así, la ética ofrece no solamente seguridad política cuando orienta la administración de justicia por parte del Estado, sino también seguridad económica, cuando la administración es ejercida con honestidad y transparencia en el manejo de los recursos publicados, y estos valores ya fueron mencionados como los principales dentro del desarrollo de la función pública.

Función de protección del interés público. La ética dispone a todas las personas hacia el habitar bien, es decir, hace que cada individuo se preocupe por proporcionar bienestar a los demás y por el cuidado del entorno en el que habita. Según este aspecto, el funcionario público debe buscar proteger el interés colectivo, esto como su función primordial y la base de las demás funciones (Programa de eficiencia y Rendición de cuentas en Colombia, 2006).

Función de construcción de lo público. Lo público es lo de interés común, lo colectivo que concierne a la comunidad, es lo visible y transparente, accesible a todos en oposición a lo privado y a lo individual, a lo cerrado y lo secreto.

Es lo que conviene a todos los integrantes de la sociedad de la misma manera, que contribuye a la dignidad de todos. Todo esto, se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concentración, y como legítimo, solo si resulta de un proceso de inclusión y de participación de los ciudadanos (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2006).

Esta función es el aporte a la equidad y a la igualdad en la sociedad. Los servidores públicos tienen responsabilidades especiales frente a esta situación, porque de ellos depende el manejo de los bienes públicos en general, y más aún, de los denominados bienes públicos por excelencia: el Estado y la aplicación de las leyes.

Liderazgo ético del servidor público. Los servidores públicos tienen en su cronograma de trabajo un ingrediente muy especial, el liderazgo que deben impregnar en sus actuaciones, las cuales por la autoridad que los enviste, generan consecuencias en la comunidad; adicional a esto, los servidores públicos tienen la capacidad de convocatoria de diversos actores sociales con el fin de informar, deliberar, acordar y comprometerse en determinados cursos de acción de interés colectivo. Entonces, el servidor público, desde la ética, se presenta como un claro referente para la sociedad, por su forma de ejercer la autoridad, por el servicio que presta según su contrato, por su administración de los recursos públicos y por los criterios que orientan su gestión (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2006). (Rojas, 2007, p. 75).

El ejercicio del liderazgo ético del servidor público se refiere, principalmente, a la creación de valor público dentro del entorno en el que éste opera. Se toma ese valor público como todo lo que produce el sector público y que beneficia a la sociedad. Es en este punto, donde el criterio ético del comportamiento del funcionario público es indispensable para que sus funciones se realicen bajo los principios y valores que el Estado, en su afán por garantizar el bienestar, establece como normas para que sus funcionarios satisfagan las necesidades de bienestar de la sociedad.

Adicional a esto, en la Ley 489, de 1998, se regula el ejercicio de la función pública, en el Art. 3 se puntualiza los principios constitucionales en los que dicha función debe basarse: "la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia", estos principios deben ser implantados hasta en la acción más pequeña que genere cualquier funcionario público.

Según los avances que se han realizado en este capítulo, se concluye que la función final del servidor público, es esmerarse por el cuidado del bienestar colectivo, defendiendo los ideales de la igualdad en toda sociedad como un principio básico, es decir, cada funcionario debe luchar porque cada individuo de la sociedad que administra se sienta en iguales condiciones de bienestar que los demás. John Locke sostenía que: "El Estado de la naturaleza tiene una ley que lo gobierna y que obliga a todos; y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que la consulta, que siendo todos iguales e independientes ninguno debería dañar a otro en su vida, salud, libertad y posesiones. (Rojas, 2007, p. 75).

Desde la naturaleza misma de las cosas se defiende la igualdad de todos y se enseña a actuar haciendo el bien a los demás, ésta debe ser la razón de ser de las actividades desarrolladas por los funcionarios públicos de las entidades estatales, este actuar del día a día de los funcionarios debe tener las bases en un comportamiento ético estipulado por la ley, de tal manera que no se salgan del marco legal establecido por el Estado que administran. (Rojas, 2007, p. 75).

La gestión ética en las entidades públicas. Según las principales definiciones ya mencionadas, la Administración Pública, tiene como principal función el cuidado, manejo y utilización de los bienes públicos, aquellos para el beneficio de los habitantes de un territorio

determinado, todo esto dentro del criterio de la Constitución y las leyes. Así, las entidades públicas están creadas para prestar un servicio público, y su legitimidad se sustenta en la eficiencia y calidad con que este se preste, dentro de un marco de valores donde se promuevan los Derechos Humanos.

Se puede identificar a simple vista la necesidad de que esta labor se desarrolle de la mano de una gestión ética, y para aclarar como es este funcionamiento, a continuación, se definirá de forma clara y concreta en qué consiste la gestión ética en el contexto del desarrollo de las funciones de las entidades públicas. (Rojas, 2007, p. 75).

Qué es la Gestión Ética. La gestión ética es la auto declaración de que las funciones a realizar van orientadas a una responsabilidad frente a los demás, pero es necesario acercarse a una definición más contundente de lo que realmente significa la gestión ética en el contexto público. (Rojas, 2007, p. 75).

En el contexto de la administración pública, la gestión ética es la actuación autorregulada de los agentes públicos, orientada a la responsabilidad de sus funciones para la sociedad. La gestión ética tiene la función de encaminar las acciones hacia el establecimiento de formas de trabajo orientados por la ética pública, promoviendo valores y políticas dentro de un marco de los Derechos Humanos.

Implica entender el sistema como un todo conformado por varios sistemas, donde todos interactúan en un entorno inmediato y se dirigen las acciones de los servidores públicos hacia la construcción de lo público, el mejoramiento de las condiciones de vida y la generación de confianza de ellos como administradores, donde su actuar como actor del sistema se enfoca hacia un estilo dialógico que respeta, escucha y comprende al otro en su diferencia, pero también en la perspectiva colectiva de construir conjuntamente el mundo donde se quiere vivir. (Rojas, 2007, p. 77).

La necesidad de la Gestión Ética. La necesidad de generar en cada proceso una gestión ética, se evidencia al realizar una mirada global en todas las áreas que rodean al ser humano, y en cada área se encuentra la necesidad de hacer bien las cosas y de evaluar hasta qué punto dichas acciones

afectan el bienestar de los demás, para lograr una convivencia más justa y más gratificante para toda la población y en mayor armonía con el medio ambiente, entorno que rodea a cada sociedad.

La necesidad de la inclusión de la gestión ética en la administración pública, se da en el análisis de la relación entre ley, cultura y ética. Es de saber que cada país estructura sus normas, formales que dictan las autoridades e informales de connotación cultural, las cuales se dan para el desarrollo social, económico, de convivencia justa y respetuosa y estas son aceptadas por toda la sociedad. (Rojas, 2007, p. 77).

Cuando hablamos de normas, formales e informales, se presenta un paralelo entre lo legal y lo cultural, ambas buscan plantear bases para desarrollar criterios de buen comportamiento para cada ciudadano, donde se acepta lo bueno y se rechaza lo malo. Es en este punto donde se presentan enormes dificultades para mantener acuerdos de convivencia tanto en lo social como en lo político, entre sectores con intereses opuestos, puesto que cada individuo, en lo cultural, interpreta y maneja lo legal.

Esta situación, desde el punto de vista de la gestión pública, se representa en la siguiente figura:

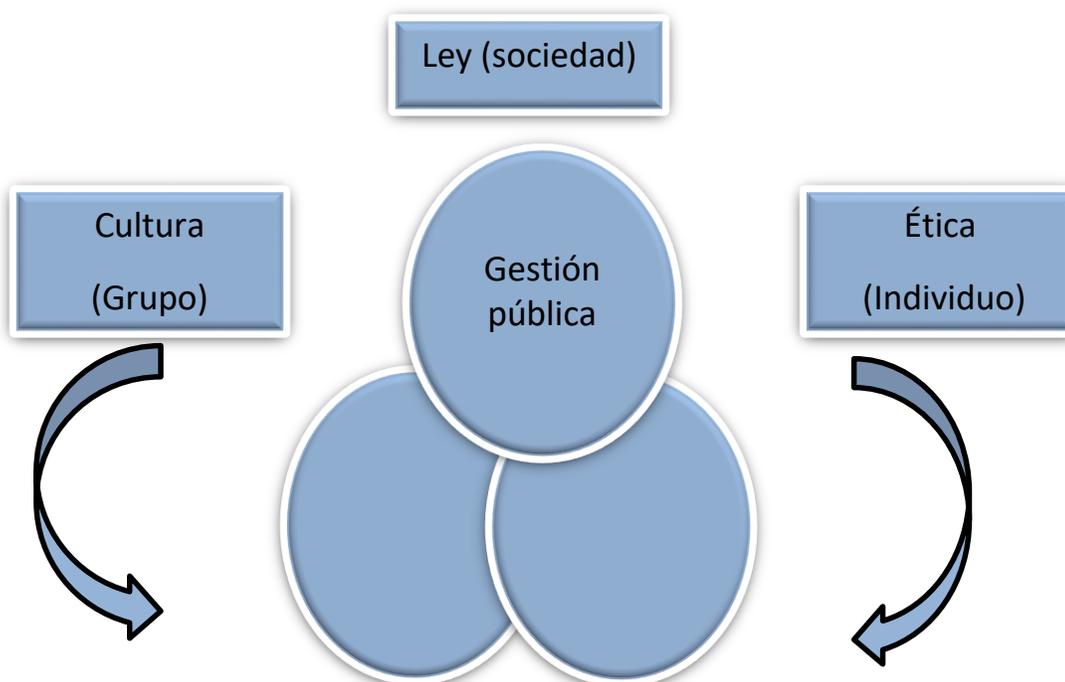


Figura 2. Divorcio entre la ley, la cultura y la ética en la gestión ética.
 Fuente: Programa de Encienda y Rendición de Cuentas en Colombia.

Esta figura explica, que las diferencias que se presentan entre la ley, la cultura y la ética, se dan porque, aunque hay diversas áreas donde están alineadas, hay otras donde no, lo más importante para identificar en este punto es la racionalidad de cada acción del individuo y su justificación, lo cual le da una razón de ser a las cosas. Lo anterior, deja clara la posibilidad de que en algunos casos existan conductas que aparentemente van en contra del bien común, pero esto es justificado desde criterios individuales o de grupo que, en una acción específica, se desconoce el concepto de lo público y se ve como un hecho normal el uso del poder para beneficio personal. (Rojas, 2007, p. 77).

La gestión ética se crea como una necesidad de que los servidores públicos no caigan en el actuar individual, olvidando el bienestar público. En una sociedad, se puede o no dar ese tipo de situaciones, esto depende básicamente de la confianza que los servidores públicos generen o trasmitan a la sociedad, frente a las actuaciones que generan un bien común. Los Estados que han generado la congruencia entre la ley, la cultura y la ética, lo han hecho basados en una estrategia

de confianza, y esta los ha llevado al crecimiento de los diferentes sectores de la sociedad. Los Estados que no han desarrollado la confianza como estrategia de progreso, se han debilitado y ha sido imposible generar acuerdos. (Rojas, 2007, p. 79).

En la figura 2 se muestra el resultado del desarrollo de la confianza, para avanzar en la construcción de una gestión ética en la Administración Pública.

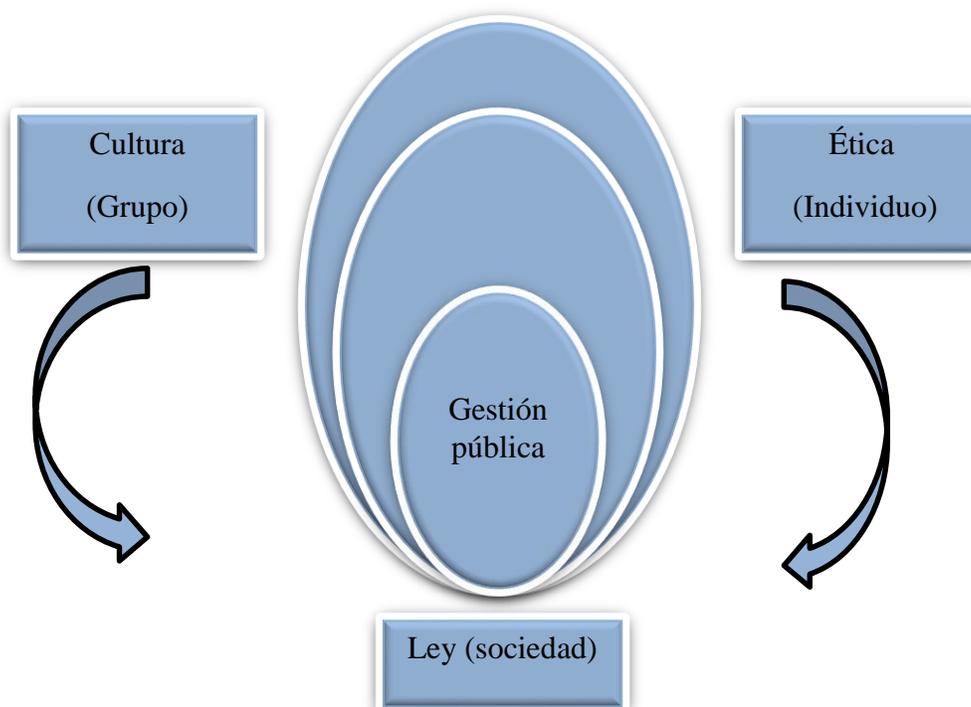


Figura 3. Congruencia entre la ley, la cultura y ética en la gestión pública.

Fuente: (Rojas, 2007, p. 79).

Esta situación implica trascender en múltiples acciones organizacionales, en tradiciones, creencias, prácticas y costumbres existentes entre las normas, formales e informales, donde prime el interés público sobre el privado en todas las actuaciones de los servidores públicos. Es necesario crear puentes entre ley y cultura, donde el individuo aplique su actuar sin olvidar su entorno y realizar una transformación de modelos como se muestra en la figura 3.

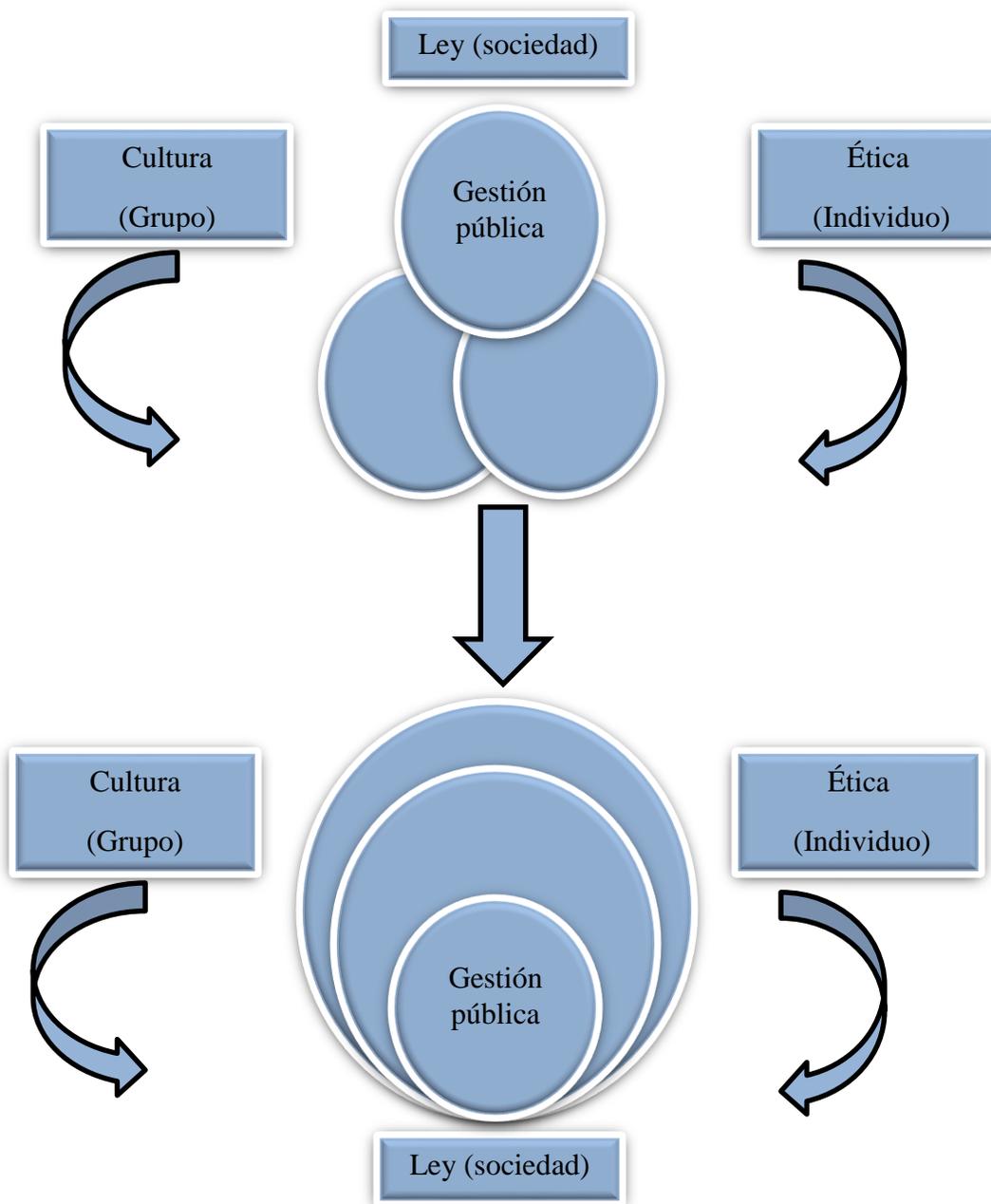


Figura 4. Transacción esperada de la ley, la cultura y ética en la gestión pública.
 Fuente: (Rojas, 2007, p.80).

La gestión ética aplicada a la gestión en las entidades públicas:

A través de la historia, se han identificado cuatro grandes tradiciones éticas que tiene principal importancia en el contexto ético de una organización, pública o privada, las cuales se nombran a continuación (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2006):

- La ética de los derechos: aquella que promueve los principios universales.
- La ética de los deberes: aquella que puntualiza los parámetros de actuación para un determinado colectivo.
- La ética de la responsabilidad: aquella que se preocupa por las consecuencias de las acciones.
- La ética del cuidado: aquella que promueve una relación del cultivo de la vida.

Todas estas tradiciones son representativas en el funcionamiento de las entidades públicas, en la figura 4 se representa gráficamente lo representativas que son estas tradiciones en la gestión ética.

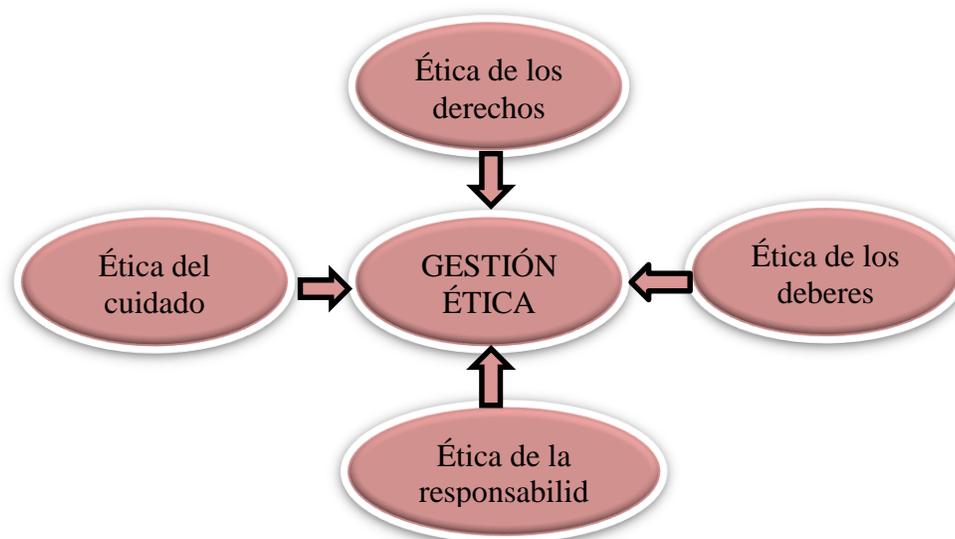


Figura 5. Tradiciones éticas aportantes a la gestión ética.

Fuente: (Rojas, 2007, p.80).

Se considera relevante indicar los aportes de Villamizar (2015), con respecto a las siguientes teorías:

Teoría de la elección pública. Esta teoría fue formulada por James McGill Buchanan, premio nobel de economía en 1986, y señala que cuando las leyes que establecen los impuestos son adoptadas por los parlamentos mediante mayoría simple, la legislación tributaria se llena de exenciones, deducciones y regímenes especiales para algunos sectores que no las necesitan, dentro del enfoque de redistribución del ingreso de las finanzas públicas.

Esto sucede porque las mayorías en el Congreso terminan favoreciendo algunos intereses, ya sean económicos, electorales o de presión social. Lo cual conduce a ineficiencias y va en contravía del interés general, porque las minorías, que no tienen representación en el Congreso, terminan asumiendo gravámenes injustificados. De igual forma sucede con el gasto público, el cual termina beneficiando a sectores que no son los más necesitados, sino a sectores de ingresos medios y altos, que acaban siendo subsidiados por el conjunto de contribuyentes, en lugar de los sectores pobres en donde tendría efecto la redistribución del gasto. (Villamizar, 2015, p. 35).

Las exenciones, deducciones y regímenes especiales que privilegian a esos sectores hacen que los ingresos públicos no sean suficientes, por lo tanto, se genera la necesidad de elevar de manera generalizada las tarifas de los impuestos, de crear nuevos tributos o de aumentar el endeudamiento público, para cubrir el costo de dichos subsidios.

Por tal motivo, esta teoría recomienda que la responsabilidad de mantener la equidad y la capacidad redistributiva dentro de las sociedades, no deben dejarse al vaivén de las votaciones mayoritarias, sino que deben haber límites constitucionales que impidan los abusos de las mayorías parlamentarias. Estos límites pueden consistir en la exigencia de una mayor cantidad de votos, por ejemplo, las dos terceras partes, las tres cuartas partes o hasta las cuatro quintas partes, cuando se trate de crear una exención, una deducción o un tratamiento especial para algún sector. Otro tipo de límites puede ser que la constitución establezca la obligación del equilibrio presupuestal o que disponga que todo nuevo gasto deba especificar el ingreso con el cual se va a financiar. (Villamizar, 2015, p. 35).

La teoría de la elección pública aplica para el caso colombiano, porque nuestra legislación tributaria se ha llenado, con el paso del tiempo, de exenciones, deducciones y regímenes especiales,

que no tienen una justificación social, ya sea porque fueron adoptados por alguna circunstancia que perdió vigencia o porque fue el resultado de un cabildeo exitoso en el Congreso. (Villamizar, 2015, p. 35).

Equivalencia ricardiana. La equivalencia ricardiana señala que cuando el Estado baja los impuestos en el año 1, al hacerlo anuncia que para pagar la deuda pública (la cual crecerá por un menor ahorro gubernamental), subirá los impuestos en el año 2. Por lo tanto, una reducción de impuestos no beneficia al consumo, porque los consumidores se dan cuenta que la reducción de impuestos del año 1, se compensará subiéndolos en el año 2, por lo tanto, se abstienen de aumentar su consumo. (Villamizar, 2015, p. 35).

La equivalencia ricardiana sigue vigente, porque las decisiones de consumo no sólo dependen del ingreso actual, sino también del ingreso futuro (expectativas racionales). Sin embargo, si la subida de impuestos parece lejana, es probable que los consumidores no la tengan en cuenta, porque la ven como algo distante. En ese caso, es probable que falle la equivalencia ricardiana.

Esta teoría debe su nombre a David Ricardo, economista inglés del siglo XIX, quien fue el primero que la formuló. Sin embargo, el argumento fue desarrollado más extensamente en la década de 1970 por Robert Barro, profesor de la Universidad de Harvard, por este motivo también se le conoce también con el nombre de proposición Ricardo-Barro. (Villamizar, 2015, p. 36).

Teoría del gasto fiscal. Esta teoría señala que se debe tener una visión más amplia del gasto público, teniendo en cuenta no solo el gasto presupuestal, sino también el gasto fiscal. El gasto presupuestal es aquel gasto público que está autorizado en el presupuesto para el suministro de bienes y servicios públicos. Mientras que el gasto fiscal no aparece identificado en los presupuestos públicos, sino que está implícito en todas las normas que establecen deducciones, exenciones, incentivos y demás beneficios tributarios. (Villamizar, 2015, p. 35).

El gasto fiscal tiene un costo, ya sea porque a un determinado número de contribuyentes se le exonera de pagar total o parcialmente un impuesto, porque se deduce de los ingresos algunos conceptos para disminuir la base gravable o porque se otorgan subsidios. Estos beneficios se

otorgan, porque esas actividades se consideraron dignas de estímulo en algún momento o simplemente porque grupos de presión realizaron un cabildeo exitoso cuándo se aprobaba una reforma tributaria. (Villamizar, 2015, p. 35).

El Estado utiliza muchos instrumentos para brindar estímulos tributarios, a tal punto que el gasto fiscal ha ganado una gran importancia en la actualidad, por la necesidad de cuantificar el costo fiscal de esos estímulos. De ahí la necesidad de realizar una cuantificación rigurosa sobre el costo fiscal que tienen los beneficios tributarios, establecidos por las distintas normas a lo largo del tiempo. Conocer los gastos fiscales conlleva a que la sociedad conozca cómo y en qué se está asignando el gasto público. Todo gasto fiscal implica la renuncia de un gasto explícito (en el presupuesto), para efectuar uno implícito (beneficios tributarios). Esto permite realizar una evaluación costo-beneficio del gasto fiscal. (Villamizar, 2015, p. 35).

Los gobiernos en cumplimiento de los principios de responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas, deben hacer un documento de conocimiento público, donde se muestren explícitamente los gastos fiscales. Para que junto con los gastos presupuestales, se brinde una idea completa del gasto público. En Colombia la Ley 819 de 2003 establece que dentro del marco fiscal de mediano plazo (documento soporte del presupuesto anual), los gobiernos deben incluir la estimación del costo fiscal de las exenciones e incentivos tributarios existentes en la vigencia anterior. (Villamizar, 2015, p. 37).

No sobra indicar que La administración pública busca consolidar estrategias para lograr una gestión centrada en la flexibilidad, la eficacia, y la eficiencia, con mayor productividad y por lo tanto, más competitiva, fortaleza no exclusiva de las empresas del sector privado, ya que en países desarrollados las organizaciones estatales generan mayor eficiencia, porque los servidores públicos compiten, en términos de complementariedad, con el personal del sector privado en la prestación de los servicios públicos. Cuando se alcanza la competencia en una agencia pública, los gobiernos establecen incentivos para estimular el ahorro en el gasto público y la transformación, para que el servidor público despierte su sentimiento de pertenencia, se sienta orgulloso de trabajar para el Estado, y disfrute el honor que significa estar allí al servicio de la sociedad. (Garzón, 2004, p. 126).

Los estados deben asumir diversos procesos tendientes a cumplir sus planes de desarrollo y políticas gubernamentales y están por lo tanto llamados a cumplir diversos desafíos entre los que cabe mencionar: Roles estratégicos visionarios, infraestructura administrativa adecuada, normatividad simple, modernización de las relaciones internacionales, redistribución de la riqueza, desarrollo de la equidad, reformas fiscales acordes a las necesidades de la sociedad, ampliación de suministro de servicios básicos y preservación del medio ambiente. (Garzón, 2004, p. 126).

Para lograr desarrollar todos estos procesos, los gobiernos deben implementar las filosofías de gerencia vigentes o establecer su propio modelo de Administración de tal forma que puedan funcionar exitosamente.

Finalmente, se cita a Puentes (2005), quien enmarca los elementos básicos de gerencia pública al municipio; estableciendo las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Se sugiere a los ejecutivos municipales tener en cuenta las siguientes conclusiones y recomendaciones, complementarias de los temas tratados en el presente texto:

El municipio es una empresa compleja. Como empresa que es, debe ser administrado con criterios de eficacia y eficiencia ya que los recursos con que cuenta son limitados y aportados por unos socios que exigen resultados positivos: Esto es, unos servicios excelentes a un costo razonable. Como empresa compleja, el municipio demanda de una alta capacidad gerencial la cual deberá convertirse en firme propósito de quienes detentan posiciones directivas. De esta manera no sólo serán más eficaces, sino que su auto realización se asentará sobre unas bases más sólidas. (Puentes, 2005, p. 86).

El municipio es ante todo una entidad prestadora de servicios. Por ende, el funcionario público cuando atiende a la comunidad no le está haciendo ningún favor. Está cumpliendo con su trabajo por el que recibe una paga y del cual debería derivar satisfacción. El principio del servicio debe orientar todos los actos de la gerencia pública de tal manera que se constituya en ejemplo para todos los funcionarios de la administración.

No es frecuente que ocurra así, razón por la cual la capacitación en este campo deberá extenderse tanto al funcionario como a la comunidad. Al primero conviene no sólo adiestrarlo en lo técnico sino habilitarlo para servir a su gente con cortesía, paciencia y honestidad. A la segunda, es indispensable instruirlo respecto a sus deberes y derechos, así como facilitarles los canales de participación en la gestión municipal, de tal manera que pueda reclamar lo que en justicia le pertenece. (Puentes, 2005, p. 86).

El medio ambiente dentro del cual actúa la administración municipal no es un conjunto de factores en contra de la misma sino un potencial de oportunidades aprovechables para el mejoramiento de la gestión municipal. Los denominados problemas son, en verdad, posibilidades de sacar ventajas y hacer las cosas cada vez mejores. Ver y asumir la realidad de esta manera, sin embargo, supone un cambio de mentalidad del gerente y de sus funcionarios lo cual sólo se logra paulatinamente con hechos demostrativos. Así, por ejemplo, no basta con decirle a un tesorero que él puede pasar de recaudar 15 millones de pesos a 30 en un mes si no se le enseñan al mismo tiempo los procedimientos y herramientas para lograrlo. (Puentes, 2005, p. 86).

La función de los gerentes públicos va mucho más allá de la aplicación de unos preceptos legales. La norma es muy importante pero no debe convertirse en obstáculo sino en un medio para agilizar y facilitar la misión de los municipios. Escudarse en la ley para decir que no se puede ser eficaz es inequívoco signo de mediocridad no admisible en un buen gerente.

El factor político es connatural al Estado y por tanto no se le puede dejar de lado en la toma de decisiones. El político no es un enemigo natural de lo técnico, como generalmente se piensa, pero sí de todo aquello que no tenga en cuenta sus intereses. Y los intereses del político no pueden ser otros que los de la colectividad que representa, la cual es fuente de su poder. ¿Por qué se presenta entonces la aparente contradicción entre los técnicos y los políticos? Porque los primeros no tienen en cuenta el recurso de los segundos el cual consiste en unas cuotas de poder que les interesa mantener o aumentar. La mayoría de las decisiones públicas aumentan o disminuyen esas cuotas de poder y por tanto este elemento es lo primero que el político sopesa al adoptarlas. Por estas razones el gerente, antes que ser enemigo del factor político tiene la responsabilidad de buscar

la forma de conciliar intereses, mostrando claramente las ventajas y desventajas, o mecanismos de compensación en el ámbito político, de sus propuestas. (Puentes, 2005, p. 87).

El recurso humano es uno de los elementos más importantes de la administración municipal y por ello no se puede abandonar a su suerte o poner bajo la égida de un jefe de personal que sólo sabe manejar un reloj o una libreta de memorandos amenazantes.

Lo más importante dentro de la administración municipal es cumplir con la misión de prestar servicios, pero el recurso más valioso y determinante para cumplir con tal misión es, a su vez, el recurso humano. La selección, vinculación, inducción y promoción del recurso humano debe estar en manos de un gerente capacitado y de gran creatividad. El alcalde y sus gerentes, por otra parte, deberán ser capaces de motivar y estimular a los grupos humanos que dirigen para que alcancen cada vez mayores niveles de rendimiento, así como de satisfacción en el trabajo que realizan. (Puentes, 2005, p. 86).

Un buen gerente, finalmente, es aquel que sabe poner todas las condiciones adversas a su favor para lograr los objetivos que ha trazado para su entidad. El ejecutivo que se escuda en el factor político, en la ley, en el medio ambiente, en la incapacidad de su gente, en la falta de recursos, etc., para disculpar su fracaso, no está haciendo otra cosa que reconociendo su mediocridad. Ello porque el día que no haya problemas para resolver o dificultades para vencer habrá desaparecido no sólo la razón de ser de la gerencia sino la esencia de la felicidad humana, cual es la de enfrentar nuevos retos cada día para forzar al espíritu a elevarse por encima de la medianía. (Puentes, 2005, p. 87).

7. Conclusiones y Recomendaciones

En función del objetivo propuesto desde esta investigación, el cual fue determinar los factores de comportamiento que influyen en la responsabilidad social del servidor público en Colombia mediante el desempeño de sus funciones, se concluye al respecto:

Se argumenta que existe un desconocimiento por parte de un alto porcentaje de funcionarios sobre el significado de la Responsabilidad Social, debido a los comportamientos y actitudes que se asumen dada la cultura organizacional fragmentada existente en las entidades gubernamentales.

La evaluación del desempeño que se realiza semestral o anual al interior de las entidades es una acción fundamental que de acuerdo a su resultado conduce a al mejoramiento continuo tanto de las personas y las actividades realizadas como de las acciones que realizan los directivos en pro de recuperar la imagen que está bastante desdibujada ante una comunidad habida de transparencia y buen servicio de parte de las personas que prestan el servicio en las alcaldías, y oficinas estatales.

Poco a poco va germinando un comportamiento de corrupción que se está volviendo “moda” no tanto en organizaciones públicas sino al interior de todas las organizaciones. Este comportamiento está permeando las actitudes de los funcionarios, hasta desintegrar su estado convirtiéndose en indiferentes ante situaciones de carácter que atañe a un bien público. La actuación de un servidor público debe ser cumplida para el bien de la comunidad. La responsabilidad es control y garantía; es garantía de los ciudadanos, pero también es un principio de orden y un instrumento de control del poder.

Es importante resaltar que el comportamiento de las personas en las organizaciones es el factor fundamental para obtener funcionarios, empleados o servidores con actitudes positivas, con alta responsabilidad, máxime si su desempeño es el sector público donde la responsabilidad social marca el punto de partida para identificar el perfil y el rol donde se desempeña. El comportamiento está sujeto al contexto observable.

La vinculación de personas a las entidades públicas en calidad de prestación de servicio se da de manera desprevenida, sin tener un sentido de responsabilidad social. Se ofrecen los espacios sin preferencia alguna brindando la oportunidad sin ningún compromiso. En esta actividad se detectan aciertos de vinculados excelentes, responsables, y entregados a su profesión como también, se encuentran algunos sin interés y sin el conocimiento necesario para enfrentar esta actividad evidenciando deficiencia en su saber profesional, ocasionando problemas, ampliando la brecha de la problemática latente en estas entidades.

Se enfatizó en conocer sobre si existía alguna diferencia en la forma de realizar el trabajo entre quienes tienen una profesión y quienes realizan sus tareas de forma empírica. Se hizo énfasis en conocer el rol, ocupación y profesión identificando las competencias que debe tener un funcionario público para considerarse profesional en el cargo que desempeña, tratando de averiguar si considera que las actividades que realiza están acordes con su perfil ocupacional.

Fue notable el alto índice de desconocimiento y desmotivación en el cumplimiento de las actividades de parte de algunos funcionarios públicos. La mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que, al ingresar a laborar a una oficina del estado, no se les hace el debido entrenamiento y la selección realizada al momento de la contratación es mínima a punto de que al ejercer sus funciones la responsabilidad social es mínima por desconocimiento de muchos aspectos en el ámbito y contexto en el que se desenvuelven.

Este desconocimiento los obliga a no ser objetivos al momento de responder si conoce los elementos a los que dan mayor importancia en el proceso de evaluación del desempeño, así como si tiene conciencia sobre cuáles son los rasgos que caracterizan al servidor público los cuales le dan identidad. Se notó de manera generalizada el deseo de capacitarse en aspectos relacionados con el saber administrativo público.

8. Referencias bibliográficas

- Barragán J. (1980). El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo) México UNAM, 1980, Introducción al federalismo. La formación de poderes de 1824. México, UNAM, 1978.-
- Bermúdez, L. T. y Rodríguez, L. F. (2013). *Investigación en la gestión empresarial* (1ra ed.) Bogotá, Colombia: Ecoe ediciones.
- Briones, G. (2006). *Evaluación educacional*. (3ra ed.) Bogotá, Colombia. Editorial: Andrés Bello.
- Fernández, M., y Soberanes, J. (s. f). Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.Org/libros/2/907/3.pdf>
- Gamboa, C., y Valdés, S. (2007). *Responsabilidad de los servidores públicos*. Centro de documentación, información y análisis. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf> -
- Garcés, H. (2007). *Responsabilidad general de los servidores públicos*. Bogotá, Colombia: Editorial Ibáñez.
- García, D. (2016). *Metodología de la investigación para administradores*. (1ra ed.) Bogotá, Colombia: Ediciones de la U.
- Garzón, C. (2004). *Administración pública*. Bogotá, Colombia: Escuela de Administración de negocios.
- Ivanega (2005). *Principios de la Administración Pública*. Capítulo III. Buenos Aires, Argentina: Ábaco.

- LeCompte, M. (1995). Un matrimonio conveniente: Diseño de Investigación cualitativa y estándares para la evaluación de programas. *Revista electrónica de investigación y evaluación educativa*, 1(1). Recuperado en <http://www.uv.es/relieve/v1/RELIEVEv1n1.htm>
- Lerma, H. (2016). *Metodología de la investigación*. (5ta ed.) Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.
- Procuraduría General de la Nación. Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf
- Martínez, E., y Ramírez, J. (2010). La corrupción en la Administración Pública: Un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana. *Reflexión política*. (12) 23. 68-80. Recuperado en <http://www.redalyc.org/pdf/110/11015102006.pdf>
- Puentes A. (2005). *Elementos básicos de gerencia pública aplicados al municipio*. Bogotá, Colombia: Editorial Guadalupe Ltda.
- Senado de la República. Código Penal, Ley 599 de 2000. Recuperado de http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20130808_01.pdf
- Solís, J. (2008). Responsabilidad social empresarial: Un enfoque alternativo. *Análisis económico*. (23) 53. 227-252. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/413/41311449011.pdf>
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Servidores públicos*. Recuperado de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/servidores_publicos
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona, España: Paidós
- Vergara, M., y Vicaría, L. (2009). Ser o aparentar la responsabilidad social empresarial en Colombia. (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/comunicacion/tesis250.pdf>

Villalba, C. (2013). Módulo Comportamiento Organizacional. Corporación Universitaria del Caribe - CECAR

Villamizar, J. (2015). *Finanzas públicas municipales. Guía práctica*. (1ra ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones de la U.