

**LECCIONES DE
DERECHO
DISCIPLINARIO
VOLUMEN 4**

**OBRA
COLECTIVA**

**Coordinadores Académicos
Carlos Arturo Gómez Pavajeau
Esiquio Manuel Sánchez Herrera**



Instituto
de Estudios
del Ministerio
Público



Publicada en 2007

Acepciones Constitucionales de la expresión *Función Pública*

Por Pedro Alfonso Hernández*
pahernandez@Pah.com.co

Presentación

La Constitución Política emplea la expresión *Función Pública* con dos significados diferentes. Uno de ellos para aludir a las actividades cuya titularidad corresponde con carácter exclusivo al Estado. En ese sentido se plantean preguntas como estas: ¿Cuáles son las funciones públicas? ¿Cuál es la diferencia entre funciones públicas y servicios públicos? ¿Cuáles son las funciones públicas que pueden ser cumplidas por particulares?

* Comisionado Nacional del Servicio Civil y profesor de la cátedra de Función Pública en postgrados de derecho en la Universidad Externado de Colombia.

Abogado Universidad Nacional de Colombia. Estudios de Postgrado en Derecho Constitucional, Administración Municipal, Entidades Territoriales y Gestión Pública en la Universidad Javeriana, el Instituto Brasileño de Administración Municipal –IBAM, Río de Janeiro, el Instituto Internacional de Administración Pública –IIAP, París y en la Universidad de París II.

Autor de los libros “Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia”, “Los mecanismos de participación ciudadana”, “El referendo en Colombia”, “El concejo municipal”, “La Comisión Nacional del Servicio Civil” y “Bases constitucionales de Función Pública – empleo público”.

Se ha desempeñado como Gestor y Primer director del Consultorio de la Administración Municipal; Jefe de contratos de TELECOM; Director del Instituto de Administración Pública –IDAP; Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional y Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Ha sido profesor de postgrados en derecho en varias universidades del país en cátedras de Derecho Constitucional Colombiano, Derecho Administrativo y Función Pública.

El segundo significado es para referirse al conjunto de las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos. Esta segunda versión involucra asuntos como estos: ¿Cuáles son las categorías que conforman el género servidor público? ¿Cuál es la clasificación constitucional de los empleos públicos? ¿Cuáles son los fundamentos constitucionales que aluden al ingreso, la permanencia o el retiro laboral de los servidores públicos? ¿Cuáles son las modalidades de vinculación laboral de los servidores públicos? ¿Los jueces de paz, que son de elección popular, son servidores públicos? Igualmente para afirmar que: ¡Los concejales son servidores públicos pero no son empleados ni trabajadores del Estado! ¡Los Senadores de la República y los Representantes a la Cámara son servidores públicos, elegidos popularmente para un período institucional de cuatro (4) años pero no son titulares de un empleo público! ¡Los únicos empleados del Estado de elección popular son el Presidente y el Vicepresidente de la República, los gobernadores y los alcaldes!

Se trata, por lo tanto, de una expresión homófona en derecho público colombiano cuyo significado se procura individualizar. Con ese propósito, en los siguientes apartados se señalan algunas características de sus acepciones en el derecho nacional y luego, debido a su referente extranjero más directo, se alude a las correspondientes expresiones usadas en el derecho francés.

1. Función Pública: Actividad cuya titularidad corresponde al Estado

Se entiende por funciones públicas aquellas actividades o potestades de interés general cuya titularidad corresponde al Estado, como expresión de la soberanía y que están directamente relacionadas con el cumplimiento de sus fines esenciales como sistema de organización política y democrática.

Las funciones públicas pueden ser clasificadas a partir de diferentes criterios. Uno de ellos corresponde al principio clásico de separación de poderes y otro, al papel del Estado frente a la actividad económica. De conformidad con el primero, son funciones públicas: la función constitucional, la función legislativa, la función administrativa y la función judicial. De acuerdo con la modalidad de actuación del Estado en la economía, de manera independiente al modelo económico de Estado, son funciones públicas, entre otras, las de planeación de la economía, la dirección general de la economía, la regulación económica o la inspección, vigilancia y control de la actividad económica.

Desde ambas perspectivas, las funciones públicas resultantes de esas clasificaciones tienen sustento y referente constitucional expreso. Así, por

ejemplo, el artículo 150.23 asigna al Congreso de la República la misión de expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos; el artículo 209 señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento en los principios teleológicos, funcionales y orgánicos allí previstos; el artículo 228 puntualiza que la administración de justicia es una función pública; en el mismo sentido, el artículo 267 establece que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República.

Desde esta acepción de *función pública*, resultan ilustrativas expresiones del derecho extranjero como las siguientes, en las cuales se distinguen los ámbitos y tipos de actuación del Estado al ejercer funciones públicas o al participar en el campo de los servicios públicos:

*“Desde el punto de vista técnico-jurídico, como ha realizado Garrido Falla, las nociones de función pública y de servicio público se sitúan en planos distintos, ya que ‘la función pública debe reservarse en principio para designar los modos primarios de manifestación de la soberanía del Estado (de donde la enumeración primaria que cabe hacer de las funciones del Estado: legislativa, administrativa y jurisdiccional, con la adición, si acaso, de la función política o de gobierno), mientras que el servicio es el desarrollo de una actividad técnica (‘se corresponde con la ‘utilidad’ proporcionada a los particulares’) respecto de la que una Administración Pública asume una específica competencia’. Para la más autorizada doctrina la función pública se vincula a la soberanía estatal al comportar como regla el ejercicio efectivo de potestades públicas. Es precisamente por ello por lo que su titularidad es indelegable del Estado. Por su parte, las otras actividades integrativas de la noción de servicio público son de carácter técnico, comercial o industrial”.*¹

Así, entonces, en la Constitución Política se usa la expresión “*función pública*” o su plural “*funciones públicas*” para denotar aquellas actividades de interés general cuya titularidad corresponde al Estado soberano y que tienen como finalidad el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Pero está

¹ José Luis Moreno Pérez y José Vida Soria. *La condición de nacionalidad en el acceso del personal a los empleos públicos*. Colección Estudios. Ministerio de las Administraciones Públicas – MAP. Madrid, 1991, p. 23-24.

previsto también otro alcance constitucional a la misma expresión, atinente a las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.

2. Función Pública: Relaciones laborales en el sector público

La expresión “*función pública*” es empleada igualmente en la Constitución colombiana para denominar el conjunto de principios y disposiciones que rigen las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos. Este es el ámbito de regulación del Capítulo 2 del Título V, cuya denominación constitucional es precisamente esa: “*De la Función Pública*”.

Es tan privilegiado el trato que la Constitución dispensa al Régimen de Función Pública que algo más de la mitad de los 380 artículos que la conforman contienen disposiciones sobre relaciones laborales en el sector público.²

Si bien algunos preceptos superiores conservan hoy figuras jurídicas que existían en vigencia de la Constitución anterior, es innegable que la Constitución de 1991 fija las marcas de un nuevo modelo de función pública en el país, que estimo no ha sido totalmente desarrollado por el legislador ni apropiado por los servidores públicos, quienes en buena medida conservan su actuar y su lenguaje anclado en las lógicas de la excelente pero derogada reforma de 1968. Por ejemplo, es generalizado en el país, en diferentes labores, instituciones y niveles jerárquicos, considerar que los servidores públicos están conformados por los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de las corporaciones públicas; que los trabajadores oficiales no desempeñan un empleo público; que para establecer la naturaleza de los empleos públicos basta con acudir a los criterios orgánico y funcional previstos en el artículo 5° del Decreto 3135 de 1968; que no hay negociación colectiva para los sindicatos de los empleados del Estado o que la Comisión Nacional del Servicio Civil es una dependencia de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Pero estos, como muchos otros temas de función pública, ya han sido superados por nuevas figuras previstas en la Constitución o en leyes posteriores.

Esta segunda acepción de “*función pública*” corresponde también a lo que se asigna a dicha expresión en otros ámbitos de actuación o de regulación interna, internacional o extranjera. En Colombia existe, por ejemplo, el De-

² Ver: Pedro Alfonso Hernández. *Bases Constitucionales de Función Pública – Empleo público*. Ed. Jurídica Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2004. Las normas constitucionales se refieren a derechos y deberes de los servidores públicos, calidades, inhabilidades, incompatibilidades, requisitos, funciones, elementos del empleo público, períodos institucionales, condiciones para el ingreso, la permanencia, el ascenso o el retiro del servicio público, situaciones administrativas, régimen salarial y prestacional para los servidores públicos, taxonomías de los sistemas de carrera y autoridades que los administran y vigilan, entre otros asuntos.

partamento Administrativo de la Función Pública, cuyo objetivo misional es el de “formular políticas generales de administración pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, organización administrativa, control interno y racionalización de trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público”. Así mismo, y con el fin de atender actividades de naturaleza semejante o complementaria se vienen conformando las “Secretarías de la Función Pública” en algunos departamentos, distritos y municipios del país. La academia y la doctrina también han dado uso a esta expresión constitucional.³ Por su parte, en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada el 26 y 27 de junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra – Bolivia, se aprobó la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, documento en el cual se señala que “La Función Pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada”.⁴

Desde esta perspectiva resulta una impropiedad del legislador el señalamiento de los límites al tema de la función pública en la Ley 909 de 2004 pues en el artículo 4º incorpora una noción que no corresponde a los parámetros constitucionales señalados cuando dispone que las leyes que consagran las regulaciones de los sistemas específicos de carrera no hacen parte de la función pública. Si desde la perspectiva constitucional Función Pública involucra las relaciones laborales en el sector público, todos los sistemas de carrera hacen parte del ámbito de la función pública.

La Constitución Política contiene, entonces, una segunda acepción de la expresión función pública, con la cual se alude a las relaciones laborales en el sector público colombiano.

3. Acepciones de Función Pública: No se trata de una imprecisión sino de una característica del ordenamiento nacional

En la medida en que la expresión “*función pública*” tiene su origen en el derecho público francés es necesario mencionar los asuntos que la materia comprende en ese sistema jurídico por ser referente directo e indirecto de nuestro modelo de empleo público.

En derecho francés no se requiere diferenciar el uso de la expresión en referencia, tal como sucede en el derecho público colombiano, porque los

³ En la Universidad Externado de Colombia se desarrollan los primeros programas de Especialización en Función Pública en el país; una de las cátedras que comienza a impartirse en diferentes universidades y programas de especialización es precisamente la de Función Pública.

⁴ CLAD. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Caracas, 2004.

significados que aquí tiene, allá cuentan con diferente denominación. La primera versión, expuesta en el numeral 1 de este documento, corresponde a la expresión en francés “*puissance publique*” (potestad pública / poder público) mientras que la segunda, descrita en el acápite 2, corresponde a los vocablos “*la fonction publique*” (función pública) en ese sistema jurídico. Por consiguiente, cuando en derecho francés se dice “*fonction publique*”, ella tiene una sola acepción: las relaciones laborales entre la Administración y sus funcionarios.⁵ En cambio, cuando se hace referencia a las funciones públicas, a los poderes públicos, se alude a “*la puissance publique*”.⁶

Ahora bien, la procedencia de distintas expresiones en derecho francés o en otro cualquiera para tales ámbitos, es decir *potestades o poderes públicos*, de una parte, y *función pública*, de la otra, no puede asumirse como una indefinición o una imprecisión del derecho público colombiano por cuanto las instituciones públicas de todo Estado son el resultado de su propia evolución, de su propia historia. Si bien el derecho extranjero es esencial para hacer análisis comparado, es insuficiente para explicar las instituciones de cada nación.

Además, expresiones homófonas son usuales en los diferentes ordenamientos jurídicos. En el nuestro, por ejemplo, se tiene el vocablo Competencia que significa, por un lado, la capacidad, facultad o aptitud jurídica que se reconoce al titular de una condición o cargo para adoptar en nombre de la administración determinaciones vinculantes para el Estado y para terceros

⁵ “FONCTION. 1° Exercice d'un emploi, d'une charge (...) FONCTIONNAIRE. (fonctionnaire public; de fonction) Personne qui remplit une fonction publique; personne qui occupe, en qualité de titulaire, un emploi permanent dans les cadres d'une administration publique (...)”. Le Petit Robert, Dictionnaire de la Langue Française 1. Paris, 1991, p. 801.

⁶ “La conception traditionnelle ou la puissance publique souveraine. La notion de puissance publique est, au tournant du XXe siècle, le critère décisif qui identifie le pouvoir de l'administration en lui imposant des obligations et en l'autorisant à recourir à la force matérielle pour les faire exécuter.

“La théorie de la souveraineté. La puissance reflète le pouvoir de coercition et le droit de commander, indissolublement liés à l'État qui réalise seul l'unité, la synthèse de l'intérêt général et des passions individuelles. Cette analyse se retrouve chez Carré de Malberg au centre de sa théorie de la souveraineté : par-delà l'individu, se profile un personne morale abstraite, puissance majestueuse et régaliennne, c'est-à-dire l'État.

“Dès lors que la puissance imprègne tous ses actes, l'État ne peut être traité comme un particulier. C'est la nature même de ses moyens d'action qui justifie la création d'un droit administratif particulier. Cette conceptualisation est confirmée par la jurisprudence de l'arrêt Blanco (1873). Lorsque l'administration apparaît comme depositaire de l'autorité, ses actes relèvent de la compétence administrative, lorsque les actes de gestion de l'administration sont identiques à ceux des particuliers, ils restent soumis au droit commun. Dès lors, il faut analyser les conditions et les formes de l'action administrative pour découvrir le droit qui lui est applicable”. Joseph Carles et Jérôme Dupuis. Service Public Local – Gestion publique, gestion privée? Nouvelles Editions Fiduciaires, Alençon, 1989.

y, de otro lado, como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes que permiten a una persona hacer bien una labor en un contexto determinado.

Otro caso es el Corregimiento, que comprende tres figuras jurídicas distintas. Uno es el reconocimiento de corregimiento que se otorga a ciertos lugares relativamente poblados en el territorio de un municipio pero que no hacen parte de la cabecera municipal.⁷ Otro es el corregimiento en las anteriores Intendencias y Comisarias, erigidas en Departamentos por el artículo 309 de la Constitución Política, en donde el territorio del nuevo Departamento se divide en municipios y en corregimientos; es decir que, a diferencia de la primera modalidad, los corregimientos no hacen parte del territorio de ningún municipio.⁸ Hay una tercera modalidad de corregimiento, resultante de la aplicación de la figura de las Juntas Administradoras Locales, previstas en el artículo 318 de la Constitución Política.⁹

Así como las anteriores expresiones, en derecho público existe un buen número de vocablos con significados diferentes, que es preciso separar. Por ejemplo: nación, municipio, distrito, departamento o queja.

Corolario de lo expuesto se refleja también en la dificultad que se presenta al usar doctrina o legislación extranjera para explicar figuras jurídicas nacionales, así se trate de citas en el mismo idioma. Ello se debe a que el sentido de una misma palabra puede ser diferente en cada país. El siguiente ejemplo del derecho laboral así lo evidencia. El vocablo *Paro* tiene distinto alcance en Colombia y en España. Mientras que aquí corresponde a la determinación de los trabajadores de suspender su actividad laboral (los trabajadores de la empresa XY entraron en paro o levantaron el paro), en España se usa para referirse al Desempleo.¹⁰ Por ello, mientras allá se alude a los Parados, aquí se hace referencia a los desempleados.

⁷ Por ejemplo, Cervitá es un corregimiento en el municipio de Cerrito, en el Departamento de Santander.

⁸ El artículo 98 de la Ley 715 refleja el tratamiento legislativo a este tipo de organización administrativa en los nuevos departamentos, al fijar la base para establecer los cálculos para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

⁹ El artículo 318 de la Constitución señala que "*Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.*

"En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones: (...)"

¹⁰ El artículo 318 fue reglamentado por la Ley 136 de 1994, artículo 117 y ss.
Las siguientes notas muestran cómo lo que para Colombia es Desempleo, para los españoles corresponde a la noción de Paro: "E. Las causas del paro en España. Con indepen-

No obstante lo señalado, en el país, tal vez por la proximidad material de las dos acepciones de *función pública* y por el amplio desarrollo constitucional que de ellas se hace, es usual percibir en el medio académico y en el ámbito jurídico cierto grado de confusión al referirse a ellas.¹¹

Esa misma tendencia se aprecia esporádicamente en determinaciones judiciales, donde se construyen argumentos para articular o integrar las dos acepciones de *función pública*. Los siguientes apartes reflejan esa manera de aproximación a estos temas.

En la Sentencia ACU-798 de 1999 el Consejo de Estado presentó la siguiente relación entre las dos acepciones de *función pública*:

2.1. El concepto de función pública

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el término “función” significa “capacidad de acción o acción propia de los seres vivos y de sus órganos y de las máquinas o instrumentos; capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios”; por su parte, el vocablo “público” se define como “aplicación a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado” de allí que, en atención al origen etimológico de la locución, el profesor Manuel María Díez anota que la palabra función se empleó inicialmente en las ciencias físico-naturales, pero que luego fue transferida al campo de las disciplinas jurídico-sociales, pasando igualmente al campo del derecho público en donde sufrió las consecuencias propias de esa

dencia de que los analistas han concretado las distintas interpretaciones de la alta tasa de paro en España. Desde un punto de vista estructural FINA y THOARIA (1987) han centrado una explicación en una serie de causas singulares y diferenciales con el resto de los países de nuestro entorno en los siguientes factores: 1) Agotamiento del modelo de crecimiento desarrollista de la década de los 60; (...) 2) La crisis económica internacional con la subida de los precios energéticos y la crisis del sistema político incompatible con la apertura hacia el exterior; (...) 3) La inversión de los flujos migratorios hacia España a partir de mediados de la década de los sesenta (...) 4) La incorporación al sistema productivo mercantilizado de la mujer, tanto casadas como solteras, tradicionalmente excluidas del mismo; (...) 5) Aceleración del proceso de destrucción del empleo en la agricultura (...) 6) Caída de las inversiones de capital en España (...) 7) El alto índice de natalidad que se produce en España durante los años 60s y (...) 8) Debilidad del tejido empresarial social y político durante el franquismo y la transición democrática, con una fuerte protección a la industria y la inexistencia de empresariado calvinista”. En, SARAGOSSA, Joseph Vicent y otros. Derecho del Empleo. 2ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia, España 2004, pp. 26-27.

¹¹ Cuando en la cátedra de Función Pública que hace parte de los programas de especialización o maestría en diferentes campos del derecho público se pregunta por el contenido de la materia, las respuestas de los estudiantes tienden a enfocarse a la naturaleza y características de las funciones públicas (actividades de interés general, soberanía, titularidad del Estado, principios de la función administrativa, autorización para que por excepción puedan ser atendidas por particulares, entre otras menciones) pero no a los componentes de las relaciones laborales en el sector público colombiano.

transposición, por manera que, la concepción de función pública depende de la idea que cada uno se haga del Estado.

El manejo que generalmente se hace de la función pública se ha reducido exclusivamente al ámbito del derecho administrativo, para significar la relación que une al servidor público con la administración, y en tal sentido entonces se entiende, con carácter totalmente restringido como, el conjunto de regímenes de administración laboral aplicables a las personas que prestan sus servicios al Estado, cuando es lo cierto que, el concepto de función pública tiene una connotación mucho mayor.

En efecto, función pública es toda actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines y, excepcionalmente, por expresa delegación legal o por concesión, por parte de los particulares; pero, "es de señalar que la función pública significa una actividad de Estado que no puede jamás concebirse como análoga a la de un particular, aun cuando se tratara de una empresa"; por manera que no resulta acertado deducir que toda prestación de un servicio público comporta el ejercicio de función pública, aunque, en ocasiones, bien puede existir coincidencia entre el ejercicio de esta y la prestación de aquel, como sería el caso, por ejemplo, de los particulares transitoriamente investidos de la función de administrar justicia como conciliadores o árbitros (artículo 116 Constitución Política); o los particulares que bajo las condiciones del artículo 269 constitucional, sean encargados de ejercer el control interno de las entidades públicas; o la función notarial que desempeñan los particulares (artículo 1º Decreto 960 de 1970); o las funciones de registro mercantil (artículos 26 y 27 del Código de Comercio) y registro de proponentes (artículo 22 Ley 80 de 1993) confiados a las cámaras de comercio, etc.

Es ese el sentido y alcance que la Constitución Política le confiere al concepto de función pública en los artículos 122 y 123, al caracterizarla como el ejercicio de competencias, es decir, de atribuciones legal o reglamentariamente asignadas a los órganos y servidores del Estado, señalando al propio tiempo que "la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio". Y así entonces, se define expresamente como función pública, entre otras, la administración de justicia (artículo 228), el control fiscal (artículo 228), etc., e igualmente quedan comprendidas en ese concepto otras actividades estatales, como la legislativa, la ejecutiva,

la electoral, etc., en cuanto consisten en el ejercicio de competencias atribuidas a los órganos del Estado.

Por su parte, la Corte Constitucional sostuvo en la sentencia C-037/03:

4.1.1.3.1 La Constitución utiliza el término “función” para identificar las actividades del Estado (art.113 C.P.)¹² así como para determinar las competencias de los diferentes órganos estatales (arts. 150, 241, 277 C.P. por ejemplo). Así mismo el artículo 122 señala que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento”, en tanto que el artículo 212 superior expresa que “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

La Constitución hace referencia a las expresiones “función pública” y “funciones públicas” de manera específica en el capítulo II del título V sobre la organización del Estado, en el que se establecen los principios que rigen el cumplimiento de “funciones públicas” por los servidores públicos.

Cabe recordar, así mismo, que la Constitución califica expresamente como “funciones públicas” la administración de justicia (art. 228 C.P.) y el control fiscal (art. 267 C.P.), en tanto que el artículo 209 se refiere a la “función administrativa” (art. 209 C.P.) especie dentro del género función pública.

Ahora bien, como ya ha señalado esta Corporación, las actividades de los servidores públicos, propias de su cargo o destino, son por esencia y definición funciones públicas, pues están dirigidas a contribuir al logro oportuno y eficaz de los cometidos a cargo del Estado¹³.

Según la idea que fluye del artículo 123 de la Constitución, servidor público es en este sentido toda persona que ejerce a cualquier título una función pública y, en tal virtud, ostentan dicha condición los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (C.P. arts. 123 y 125).

Así las cosas, la noción de “función pública” atañe al conjunto de las funciones que cumple el Estado, a través de los órganos de las Ramas del Poder Público, de los órganos autónomos e indepen-

¹² **Artículo 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

¹³ Ver Sentencia C-563/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz y Antonio Barrera Carbonell.

dientes (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines.

Empero, debe la Corte señalar que la posibilidad de desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan con el Estado mediante la elección o nombramiento y la posesión en un cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la Constitución y la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones públicas administrativas (art. 123-3, 210-2, 267-2) o funciones públicas judiciales (art. 118-3).

Dado el enfoque de este documento, no se comparte la estructura argumentativa propuesta en los textos transcritos por cuanto fusionan dos asuntos que ameritan separación en su desarrollo. Si bien las funciones públicas se cumplen a partir de la actuación de los servidores públicos o con carácter excepcional por particulares, resulta de todas maneras diferente el ejercicio de las funciones constitucional, legislativa, administrativa o judicial, de una parte, del régimen de ingreso, permanencia o retiro laboral de los servidores públicos, de la otra.

4. La separación conceptual no se traduce en una tajante separación material

Si bien es factible aludir a los dos escenarios en que hace presencia la expresión función pública, estas materias no resultan tan separables como pareciera, en la medida en que las funciones públicas, cuya titularidad corresponde al Estado, se atienden, ineludiblemente, a través del actuar de los servidores públicos.

Es más, de conformidad con los postulados generales del régimen de función pública el empleo público no sólo constituye el núcleo básico para el cumplimiento de las funciones públicas, en el entendido de que las funciones del Estado se distribuyen entre niveles y entidades públicas y las de estas se desagregan a través de sus dependencias hasta llegar a los manuales de funciones, requisitos y competencias laborales por cargo sino que, en sentido contrario, al empleo le corresponde atender un propósito o finalidad: el cumplimiento de los fines del Estado y de los planes de desarrollo. Esta es la esencia del modelo funcional, del que es palmaria su presencia en el ámbito constitucional (artículos 6, 121, 122 y 123).

No obstante lo señalado, la previsión constitucional según la cual no hay empleo sin funciones previstas en la ley o el reglamento (art. 122) no per-

mite inferir con absoluta certeza que en todos los casos las funciones de los cargos públicos sean funciones públicas, con lo cual resulta pertinente la separación conceptual de la expresión función pública a que aquí se ha hecho alusión.

Conclusión

La Constitución Política usa la expresión *Función Pública* con dos sentidos diferentes, que hay que mantener separados: uno para aludir a las actividades cuya titularidad está reservada al Estado, que están relacionadas con el ejercicio de su soberanía y corresponden al interés general que este representa, y otro para referirse a las relaciones laborales en el sector público. Por consiguiente, la función administrativa, la función judicial o la función de control fiscal, entre otras, son funciones públicas (C.P., arts. 209, 228 y 267) pero no son Función Pública (C.P., Tít. V, cap. 2). Ello es así por determinación del Constituyente de 1991.

Aunque parezca extraño o contradictorio, al separar los dos significados a que se ha hecho referencia puede afirmarse que la Función Administrativa es una Función Pública pero no hace parte del Régimen de Función Pública.

Por ser *Función Pública* una expresión constitucional homófona, no parece necesario fusionar sus diversos significados porque se podrían confundir o refundir los alcances que corresponden a cada uno de ellos, así las funciones públicas se asignen a través de empleos y corporaciones públicas o los servidores públicos cumplan funciones públicas.

Además, expresiones homófonas al interior de instituciones públicas o privadas son usuales en este y en los demás sistemas jurídicos. Por consiguiente esta doble acepción de la expresión “función pública” debe asumirse como una determinación legítima del constituyente colombiano y nunca verla como una imprecisión o menos aún como una incoherencia de nuestro ordenamiento jurídico.