

*La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción**

Edgar Enrique Martínez Cárdenas**

Recibido: marzo 10 de 2010

Aprobado: abril 23 de 2010

Resumen

El ensayo que se presenta pretende explicar por qué la carrera administrativa en Colombia, a pesar de siete décadas de vigencia normativa, sigue siendo una ficción en la gestión pública del país. Para ello, inicialmente se presenta una conceptualización básica, para seguidamente describir los principales antecedentes que han caracterizado este proceso en el país, aspectos que resultan esenciales para abordar el acápite central, en donde se clasifican las apreciaciones realizadas por los expertos entrevistados a profundidad con el fin de establecer qué factores han impedido en Colombia la plena vigencia de la carrera administrativa.

Palabras clave: burocracia, carrera administrativa, función pública, talento humano, organizaciones públicas.

* Este artículo es producto final de la investigación: *La carrera administrativa en Colombia: análisis y perspectivas*, (fase II) que adelantó el grupo Sinergia Organizacional y se inscribe en la línea organizaciones públicas y gestión de la Facultad de Investigaciones de la ESAP, grupo avalado por la Escuela Superior de Administración Pública y la UPTC, que concluyó en diciembre de 2009, proyecto en el cual participó el autor como Investigador Principal.

** Administrador público y especialista en gestión pública de la Escuela Superior de Administración Pública. Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente, profesor asociado en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP donde orienta las cátedras de función pública y teorías organizacionales. Se ha desempeñado como investigador, consultor y docente en diferentes universidades colombianas. Igualmente ha ocupado posiciones directivas en diversas entidades gubernamentales y empresas prestadoras de servicios públicos del país. El autor pertenece también al grupo Política, Derecho y Gestión Pública de la ESAP, categoría B de Colciencias. E-mail: edgar.martinez@esap.edu.co

The administrative promotion in Colombia: 70 years of fiction

Abstract

This article tries to explain why, despite seven decades of normative force, administrative promotion in Colombia is still fictional in the country's public management. For this explanation, the article first shows a basic concept and then describes the main historical background which has characterized this process in the country; this aspect becomes essential for tackling the main topic where ideas provided by experts who were deeply interviewed were classified with the purpose of establishing which factors have hindered a full force of the administrative promotion in Colombia.

Key words: bureaucracy, administrative promotion, public service, human talent, public organizations.

Introducción

Uno de los debates contemporáneos de mayor vigencia en la gestión del talento humano de las organizaciones públicas gubernamentales está relacionado con la vigencia y efectividad de la carrera administrativa para la modernización del Estado y la democratización de la sociedad.

Ese debate implica enmarcar la discusión desde el apareamiento y consolidación del Estado moderno, caracterizado, entre otros elementos, por la presencia de cuerpos burocráticos, organizados en sistemas de carrera profesional; igualmente, por la construcción del Estado de derecho que significó una ruptura con los sistemas patrimonialistas del Medioevo, limitando el poder del gobernante y su sometimiento a la Ley, además, de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de acceder a la función pública teniendo con fundamento exclusivo el mérito de los aspirantes; también significó la garantía efectiva de derechos a los ciudadanos, siendo ésta entonces la tarea fundamental de la burocracia.

Igualmente, el debate ha dejado claro que las realidades institucionales de cada país han sido decisivas a la hora de determinar la efectividad de los sistemas burocráticos en la construcción de sociedades más democráticas e igualitarias. En Europa, por ejemplo, fue decisiva la existencia de los sistemas burocráticos no solo para consolidar el Estado, sino para lograr el crecimiento y el desarrollo de dichas sociedades. Además, es demostrable que el gran desarrollo empresarial tuvo también como fundamento la gestión burocrática de dichas organizaciones, encontrando entonces, contrario a lo que se cree, que los sistemas burocráticos fueron determinantes en la construcción y consolidación de los países de economías avanzadas.

Muy por el contrario, en América Latina, desde el mismo proceso de colonización, se implementaron las prácticas patrimonialistas y clien-

telares como orientadoras de la gestión pública gubernamental, en las nacientes repúblicas, prácticas que aún hoy se mantienen, aunque erradicadas formalmente del ordenamiento jurídico desde hace ya varias décadas; es decir, existen formalmente unos cuerpos burocráticos, organizados legal y administrativamente, pero se impone en la realidad el régimen clientelista que caracteriza entonces no solo la vida política, sino también la gestión administrativa.

En Colombia es evidente esta realidad latinoamericana; por ejemplo, aunque formalmente la primera Ley de Carrera de Administrativa fue expedida en 1938, es decir, hace más de siete décadas, hasta el año 2004 se intentó realizar un amplio concurso de méritos para ingreso a más de cien mil empleos públicos estatales, el que hasta la fecha no ha podido concluir por la presión ejercida por diversos actores, mediante muy diversos mecanismos, para que se incorpore extraordinariamente, es decir, sin concurso, a quienes vienen desempeñando esos empleos y que obviamente fueron vinculados, en su gran mayoría por relaciones clientelares.

Por ello, el eje central de la investigación consistió en indagar a un panel de expertos en función pública colombiana sobre los factores que han obstruido la plena vigencia del sistema de mérito en el país, resultados que fueron complementados con fuentes bibliográficas especializadas, permitiendo así realizar una clasificación de los factores de naturaleza política, económico-administrativa y aspectos de carácter normativo.

Finalmente, para algunos entrevistados, este debate ha perdido relevancia, toda vez que consideran que la crisis del Estado y de la sociedad latinoamericana tiene a la burocracia como una de las causas generadoras, considerando por ello necesario, para superar esa crisis, adoptar las diversas estrategias de flexibilidad laboral que se plantean desde los escenarios de la nueva gerencia pública, argumentando que con prácticas empresariales puede subvertirse

la ineficiencia que viene caracterizando a las agencias gubernamentales. Es decir, que mientras para los países de economías avanzadas, la burocracia fue instrumento esencial para su consolidación, para los países en desarrollo ésta se convirtió en un obstáculo para lograr no solo la modernidad administrativa, sino también el desarrollo económico y social.

Muy por el contrario, otros entrevistados siguen insistiendo en la necesidad de consolidar el Estado de derecho y avanzar en la construcción del Estado social de derecho, objetivo que ven difícilmente alcanzable sin la efectiva vigencia, entre otros factores, de una administración genuinamente burocrática.

1. El régimen de carrera administrativa

Los servicios de carrera administrativa forman parte del modelo burocrático de organización, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración. Tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona al servicio del Estado.

Como nos recuerda Crozier (1996, p. 1), "una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores

En Colombia es evidente esta realidad latinoamericana; por ejemplo, aunque formalmente la primera Ley de Carrera de Administrativa fue expedida en 1938, es decir, hace más de siete décadas, hasta el año 2004 se intentó realizar un amplio concurso de méritos para ingreso a más de cien mil empleos públicos estatales, el que hasta la fecha no ha podido concluir...

públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas".

En ese sentido, Francisco Longo (2004, p. 71) señala que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: "1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad".

El modelo burocrático asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la Administración Pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración.

También exigen neutralidad por parte de los funcionarios, "expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas" (Bonifacio, 1995, p. 1).

La administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los Estados modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración.

Como explica Juan Pablo Guerrero:

En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los

administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los "clientes" privilegiados en los sectores sociales administrados (Guerreo, 2008, p. 8).

La carrera administrativa supone entonces el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un minucioso programa de entrenamiento práctico, procesos y modalidades diferentes dependiendo de la organización que asume en diferentes Estados.

2. La carrera administrativa en Colombia

Uno de los antecedentes más remotos para profesionalizar la función pública colombiana se encuentra en el artículo 62 de la Constitución de 1886, que limitó la atribución nominadora del presidente de la República, de los gobernadores y de los alcaldes, ya que, conforme a ella, el libre nombramiento y remoción sólo podía hacerse "de acuerdo con las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones del acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, de jubilación, retiro o despidos".

El modelo burocrático asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la Administración Pública.

Este proceso continuará con la presentación del primer anteproyecto de carrera administrativa en 1902, cuando durante el gobierno de José Manuel Marroquín, el general Rafael Uribe Uribe lo presentó a consideración del Congreso, a través de la Comisión Delegada para la Reforma del Estado (Puentes, 2004).

En la exposición de motivos, el General Uribe Uribe comentaba acertadamente:

La elección de los empleados, sea hecha por quien fuere y por el sistema que fuere, debe recaer en aquellos ciudadanos que tengan competencia para su puesto, es decir, carácter, habilidad técnica, experiencia, honradez, posición social, y buenos antecedentes, que los coloque en posibilidad de servir mejor que cualquier otro, el cargo que se trate [...] si los puestos públicos sólo son de unos pocos personajes o de un grupo habrá caciquismo, habrá oligarquía, todo menos democracia... (Uribe, 1979, p. 5).

Posteriormente, durante el gobierno de Eduardo Santos, se expidió la ley 165 de 1938, la cual trató por primera vez el tema de la función pública en general. Durante este período se expidieron normas concernientes a las distintas ramas del Poder Público, como el régimen disciplinario y el régimen salarial y prestacional. Además, permitió que los empleados contaran con estabilidad en el empleo y ascender internamente siempre y cuando reunieran los requisitos exigidos en el cargo vacante.

En 1948 se expidió la ley 141, en la cual se conformaron varias comisiones de estudio de reformas y ordenamiento del tema de la carrera administrativa. Además, se creó la Comisión Interparlamentaria del Servicio Civil, compuesta por tres senadores y tres representantes, que se encargaría de proponer normas sobre funciones de los cargos, así como de establecer su categorización, la remuneración, las condiciones de ingreso al servicio público y los procedimientos para determinar la idoneidad de los aspirantes, trámites para el ascenso y desvinculación.

De acuerdo con el informe de la Misión Currie, para 1952, de los "... 50.000 empleados gubernamentales existentes en la época, menos de 1.500 pertenecían a la carrera administrativa y un reducido número de los mismos había ingresado a ella por concurso de méritos" (Mendoza, 1986, p. 55). Esto lleva a plantear el interrogante de cuál era la forma de ingresar al escalafón de carrera, y se encontró que no se hacía por la vía del concurso, sino por el mecanismo de la inscripción extraordinaria, que permitía incorporar a quienes venían desempeñando los empleos sin ser sometidos a concurso público alguno.

Posteriormente, con el plebiscito de 1957 por primera vez se elevó a canon constitucional la carrera administrativa y se dio por terminado, al menos desde el punto de vista formal, el período en el cual el triunfador en las elecciones nombraba y desvinculaba discrecionalmente a todos quienes se desempeñaban en la Administración Pública. La alternancia en el ejercicio del poder entre liberales y conservadores, a partir del 7 de agosto de 1958 y durante 16 años, conocido como el período del Frente Nacional, le empezó a dar un nuevo carisma al manejo de los recursos humanos al servicio del Estado.

En desarrollo de la reforma a la Constitución, como consecuencia del plebiscito del 1 de diciembre de 1957, se expidió la ley 19 de 1958 y con ella se introdujeron cambios sustanciales en la organización y funcionamiento del Estado. En materia de función pública y carrera administrativa, se conformó en el Consejo de Estado una sala de consulta especializada llamada Sala del Servicio Civil, a la que se someterían todos los proyectos de ley o de decretos sobre estos asuntos; se creó la Escuela Superior de Administración Pública, para que emprendiera la tarea de formar y capacitar a los servidores públicos, e igualmente, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, con la responsabilidad de formular las políticas que orientaran el ejercicio de los servidores públicos.

Posteriormente, con base en la reforma plebiscitaria, el decreto ley 1732 de 1960 distribuyó en dos sectores los empleos públicos: los de carrera administrativa, como regla general, y los de libre nombramiento y remoción. Entre otros temas éste precisó quiénes son funcionarios y empleados de la rama Ejecutiva del Poder Público y quiénes conforman el servicio civil¹; se introdujeron restricciones a los nominadores para nombrar y remover a los empleados de carrera administrativa; se precisaron, por primera vez, los conceptos de *clase* y de cuadro administrativo; se estableció el objeto de la carrera administrativa², y se precisó su cobertura, la cual fue bastante amplia si se la compara con las normas posteriores sobre la materia.

Mediante la ley 65 de 1967 se facultó al presidente de la República para expedir normas conducentes a la modernización del Estado, entre ellas las relacionadas con el tema de la función pública; se expidió el decreto ley 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones, normas aún vigentes en buena parte de su articulado. Con este decreto se inauguró la denominada por Puentes (2004) *ventana siniestra* de la carrera administrativa, por cuanto después de haber establecido que

¹ Véase decreto 1732 de 1960, en *Diario Oficial*, martes 9 de agosto de 1960. Artículo 1º: "Se consideran funcionarios o empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público [...] todas las personas naturales que prestan de manera regular sus servicios en funciones o empleos permanentes no adscritos a Rama distinta, creados o autorizados por la ley y remunerados por el Estado, en cualquiera de sus administraciones, centrales o seccionales y en los establecimientos públicos, bien que estos empleados estén frente a la administración en una situación estatutaria o vinculados a ella por un contrato de trabajo". "Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el Servicio Civil de la República".

² Véase Decreto 1732 de 1960, artículo 34. "La Carrera Administrativa tiene por objeto establecer un sistema técnico de administración de personal al servicio del Estado, que en la selección de los empleados públicos no reconozca motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofrezca a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantice a dichos empleados condiciones de vida satisfactorias, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de los méritos y la eficiencia, y los ampare con normas adecuadas de previsión social". En cuanto a la cobertura, se recomienda ver el artículo 36.

la selección para el ingreso a la carrera o su promoción, debía hacerse mediante concurso; a reglón seguido dispuso que las personas que se hallaran en ejercicio de empleos públicos nacionales, de carrera a la fecha de expedición del decreto-ley, y para las cuales no se hubiera aplicado el procedimiento de selección establecido en la norma, tendrían derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, es decir, sin concurso de méritos alguno.

El decreto-ley 2400 de 1968 sería reglamentado posteriormente mediante el Decreto 1950 de 1973, hoy aun vigente en los relacionado con las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, a través del cual se buscó establecer el mecanismo para hacer operativa la carrera administrativa en la entidades del Estado; irónicamente, fue la incorporación extraordinaria el instrumento que se adoptó para demostrar una vigencia efectiva del sistema de mérito, cuando en la realidad lo que se daba era una burla a la misma al permitir escalafonar en carrera a quienes de venían desempeñando en los empleos, sin necesidad de selección alguna.

Durante los años posteriores, la carrera administrativa seguiría en el limbo: se acudió no sólo a la incorporación extraordinaria, sino a las facultades del estado de sitio, situación que permitió a los gobiernos de turno dejar sin vigencia el ordenamiento jurídico relacionado con esta materia, y facultó al Presidente de la República para suspender transitoriamente los diversos derechos de los empleados públicos. Esta interinidad de la carrera se mantendría hasta 1983, época en que se volvieron a declarar vigentes tales normas bajo la administración del presidente Belisario Betancur, como parte del programa de apertura democrática que ofreció ese gobierno.

Posteriormente, a través de la ley 61 de 1987 se hizo una nueva clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción.

Sin embargo, esta norma también fue inspirada en el principio de la inscripción automática, y también limitó la carrera administrativa al nivel nacional.

Ya en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el tema relacionado con el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado se analizaría y se le daría un espacio suficiente en la Constitución. La Asamblea Constituyente consideró que para construir una administración al servicio del desarrollo social, que asegure la productividad de los recursos públicos y se sujete a los controles democráticos de los diferentes segmentos de la sociedad, era imperioso eliminar las presiones de los grupos y movimientos políticos sobre los nominadores, reducir la carga decisional de altos funcionarios mediante la desconcentración y la descentralización, consolidar al Ministerio Público en su capacidad investigadora para enfrentar la corrupción y la desviación de recursos públicos y fortalecer a los partidos y sindicatos para que su intervención en los asuntos de la Administración Pública sea transparente.

De ahí que el tema de la carrera administrativa fue constitucionalizado de manera admirable. Hay prácticamente una sentencia en el artículo 125 de la Constitución: "los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera".

Posteriormente, el Congreso, promulgó la ley 27 de 1992, contentiva de normas sobre la administración de personal al servicio del Estado, y con ello desarrolló el artículo 125 de la Constitución. Esta ley reitera la filosofía de la Constitución

En materia de función pública y carrera administrativa, se conformó en el Consejo de Estado una sala de consulta especializada llamada Sala del Servicio Civil, a la que se someterían todos los proyectos de ley o de decretos sobre estos asuntos...

sobre el tema de la carrera administrativa y hace extensivas a los empleados públicos de las entidades territoriales las normas vigentes aplicables a los empleados del orden nacional, a los empleados con sistemas específicos de administración de personal, al igual que a los de las carreras especiales de la Contraloría y la Procuraduría, a quienes se les aplicaría transitoriamente esta ley.

A la postre, e infortunadamente, nada novedoso sucedió: en el artículo 22 de la ley 27 de 1992 —contrariando el principio del mérito, establecido en el artículo 125 de la Constitución—, se estableció que los empleados del ámbito territorial que ocuparan cargos de carrera a la fecha de entrar en vigencia esa Ley tendrían un año de plazo para acreditar los requisitos del cargo y solicitar su inscripción en el escalafón de la carrera administrativa. Así se configuró el ingreso extraordinario, y no por concurso ni por mérito, sino por estar ahí, desempeñando un cargo clasificado como de carrera, al momento de expedirse la ley.

Nuevamente, y con el ánimo de tener una legislación unificada e incluir los criterios, los principios y demás argumentos expuestos reiteradamente por la Corte Constitucional, se impulsó un nuevo proyecto de ley sobre función pública y carrera administrativa que, a la postre, se convirtió en la ley 443 de 1998, la cual tuvo una vigencia fugaz en la mayoría de su articulado, al ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional ya que persistía en violentar los principios de la función pública consagrados en la Constitución Política.

Trascurrieron cinco años de este vacío normativo lo que demuestra de forma contundente el poco interés que reviste el tema para el Congreso y para el gobierno, situación que se mantuvo hasta septiembre de 2004, cuando se expidió la ley 909 sobre empleo público, carrera administrativa y gerencia pública, sin que por este hecho se hayan corregido los inconvenientes

presentados, ya que por ejemplo, después de cinco años de vigencia de la nueva Ley, no se ha podido concluir el concurso público de méritos convocado para proveer en forma definitiva los empleos que se encuentran provistos por encargo o provisionalidad, muchos de ellos hace más de diez años.

El obstáculo para ser efectivo el mérito se reiteró con la expedición del acto legislativo 1 de 2008, que pretendió nuevamente incorporar, de forma extraordinaria, a quienes venían desempeñando los empleos de carrera en calidad de provisionales o encargados, afortunadamente, y señalando un nuevo rumbo, la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C 588 de 2009, 2009), no solo declaró su inexecutable, sino que le dio a su sentencia efectos retroactivos y, por tal razón, ordenó reanudar los concursos públicos que habían suspendido dejando también sin efecto las inscripciones extraordinarias en carrera o los ingresos automáticos a la misma que se hubiesen producido en vigencia del acto legislativo.

3. Carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción

Aunque no constituye una sorpresa, pero sí una validación investigativa requerida en este campo, a partir de las fuentes primarias y secundarias consultadas, y que constituyen la base de esta investigación, es contundente la apreciación de la adopción formal que en Colombia se hizo del sistema de carrera administrativa desde el año 1938, así como de la poca vigencia que en la realidad administrativa del país ha tenido durante ya siete décadas.

Es pertinente aclarar que los resultados a presentar se limitan exclusivamente al sistema general u ordinario de carrera administrativa para las entidades del nivel nacional. No se indaga ni se presentan conclusiones sobre los sistemas específicos y especiales de carrera, considera-

dos en la Ley y en la Constitución, ni tampoco se refiere esta investigación a los alcances del sistema de mérito para las entidades del nivel territorial, como es el caso de los departamentos, distritos y municipios.

Por tanto, a través de las fuentes consultadas se buscó indagar por aquellos factores que han impedido la plena vigencia de los principios de igualdad y de mérito para el acceso a los empleos de carrera que integran las entidades gubernamentales en el nivel nacional sector central (esencialmente en ministerios, departamentos administrativos y superintendencias).

3.1 Factores políticos

3.1.1 El bipartidismo colombiano

Desde su proceso de conformación como República, en Colombia se fueron conformando históricamente dos grandes partidos políticos que interpretaban los diversos intereses de clase, a más de concepciones religiosas, ideológicas, económicas, sociales y políticas que fueron el origen de los actuales partido liberal y conservador.

La Administración ha estado, entonces, desde sus orígenes, subordinada a los intereses de los partidos en disputa del poder político, y capturada por las elites que se han alterado en

...con el ánimo de tener una legislación unificada e incluir los criterios, los principios y demás argumentos expuestos reiteradamente por la Corte Constitucional, se impulsó un nuevo proyecto de ley sobre función pública y carrera administrativa que, a la postre, se convirtió en la ley 443 de 1998, la cual tuvo una vigencia fugaz en la mayoría de su articulado, al ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional...

la dirección del Estado colombiano. Además, la burocracia no ha gozado de derecho alguno que le dé independencia y autonomía para el cumplimiento de su función administrativa pues ha estado siempre supeditada a la orientación política del partido que esté en el poder; por ello, los funcionarios públicos han sido considerados como empleados de libre nombramiento y remoción; por tanto, siempre que se realizaban cambios en la jefatura del Estado, eran despedidos automáticamente los funcionarios que militaban en el partido perdedor. Esta circunstancia cimentó lo que se conoció como el sistema patrimonialista o de botín³, según el cual los empleos o cargos del Estado le pertenecían al partido político vencedor en el debate electoral; en consecuencia, para acceder a los empleos públicos era requisito indispensable el tener establecidos claros compromisos clientelistas.

Diego Younes (1998, p. 158) nos recuerda que hasta 1938 el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar y remover los funcionarios del gobierno central, lo que hacía primar los intereses políticos y las recomendaciones, sobre los méritos y las capacidades; así la función pública se convirtió en "botín para el grupo dominante y recompensa para pagar servicios en la lucha partidaria". Más adelante, el profesor Younes afirma que "la intervención política es uno de los factores que más ostensiblemente ha impedido la implantación de los sistemas de servicio civil y carrera administrativa en el país, y persiste aún como obstáculo de todos los esfuerzos sobre el particular" (Younes, p. 162).

³ "El sistema de Botín Político corresponde a aquella concepción de que todos los cargos públicos deben ser desempeñados por personas aptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder. Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados entre los más capaces o de mayores méritos, sino entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos. La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político *puede* ocasionar su remoción. En el sistema de botín político se utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder" (Jiménez, 2005, p. 5).

Muchos autores coincidirían en reconocer esta circunstancia como una de las causas de la violencia política que viviría el país desde su independencia, con por períodos de agudización como la Guerra de los Mil Días o el Bogotazo en 1948, y que desembocaron en el establecimiento del Frente Nacional como una alternativa pacífica a través de la cual los dos partidos políticos se comprometieron a mantener una paridad partidista en todos los cargos que conformaban la Administración Pública, aunque la provisión de esos empleos no estuviera restringida aún a la demostración del mérito y la capacidad, que se habían consagrados legalmente el país en la ley 165 de 1938.

Formalmente, y aunque el Frente Nacional se mantuvo hasta 1974, se buscaron mecanismos para tener a la burocracia subordinada a las circunstancias político-partidistas del país. Así, de la participación equitativa entre los dos partidos políticos, en relación con los diversos empleos de la Administración, se pasó a considerar la obligación del partido vencedor de garantizarle al perdedor de la contienda electoral, una participación burocrática equitativa y proporcional a los resultados electorales.

3.1.2 La corrupción en la Administración Pública

El fenómeno de la corrupción es un flagelo que está presente en todos los países, afecta la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones y lesiona sus economías y la moral de sus sociedades. De este fenómeno no escapa la carrera administrativa. Como nos recuerda Restrepo (1994, p. 1), la tradición republicana, desde Platón hasta Maquiavelo, proporcionó el contexto en el cual se definió la corrupción "... como la creciente incapacidad del sistema político para alcanzar el interés público, es decir, para llegar al espacio en el cual la libertad y la seguridad pueden existir". Tajante por ello resulta la apreciación de Cortina según la cual "La tentación de utilizar el cargo público en beneficio privado es tal vez la cuestión más

difícil de salvar. Habitualmente quien accede a un puesto administrativo considera que cuanto rodea al cargo le pertenece para su beneficio, cosa a todas luces falsas, pero al parecer raramente superable" (Cortina, 1998, p. 163).

Estos conceptos permiten identificar una aproximación a la corrupción centrada en el servicio público, que la concibe como el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados (familia, círculo de amigos, entre otros), obtener ganancias pecuniarias o posición social, y por otra parte, una aproximación centrada en el mercado según la cual el funcionario público concibe su trabajo como un negocio cuyos ingresos busca maximizar. Son muchos los ejemplos que pueden citarse para demostrar cómo los intereses particulares, en mayor proporción de los directivos de las entidades, menoscaban la transparencia en los procesos de selección o concurso, así como en la evaluación de desempeño o los relacionados con acciones disciplinarias.

Téngase, además, en cuenta que usualmente el empleado vinculado a la Administración Pública en virtud de relaciones clientelares, difícilmente adquiere un compromiso frente a los objetivos de la entidad y, por tanto, a la satisfacción de la ciudadanía, hecho que se torna más grave cuando, además, carece de la preparación o de la idoneidad requerida para el ejercicio de las funciones públicas.

Igualmente la baja probabilidad de ser descubierto, así como las débiles sanciones o castigos

El fenómeno de la corrupción es un flagelo que está presente en todos los países, afecta la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones y lesiona sus economías y la moral de sus sociedades. De este fenómeno no escapa la carrera administrativa.

La existencia de bajos salarios públicos se constituye también en un estímulo o invitación a incursionar y mantenerse en actividades corruptas en contra de los intereses de la institución para la que se trabaja

son los mejores incentivos para actuar de manera inescrupulosa. En Colombia el atraso y las fallas en la legislación penal se evidencian por la baja calidad de los mecanismos de control de los resultados de la gestión pública o, en su defecto, por el incumplimiento de los mismos, por el bajo nivel de prioridad dado al tema de la corrupción en todas sus manifestaciones por parte del sistema judicial y por la falta de mano dura en el momento de aplicar los castigos.

La existencia de bajos salarios públicos se constituye también en un estímulo o invitación a incursionar y mantenerse en actividades corruptas en contra de los intereses de la institución para la que se trabaja, porque debido a esta deficiente remuneración el funcionario tiende a buscar beneficios económicos extra (rent seeking) conseguidos por medio del abuso discrecional dentro de su actividad laboral, facilitado por la baja probabilidad de ser descubierto, y por la ineficiencia en la aplicación de los castigos y sanciones.

Finalmente, la burocracia clientelista permite una tolerancia que puede justificar la perpetuación de los funcionarios públicos (probablemente corruptos) en sus cargos y contribuye a la creación de una burocracia desorganizada, que por obvias razones propicia la corrupción, situación que se tiende a generalizar debido a la baja sanción moral sobre las acciones corruptas.

3.1.3 El dualismo política-administración

Weber fue pionero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado moderno. Según

su argumentación, el surgimiento del Estado burocrático implicaría la renuncia a las responsabilidades por parte del liderazgo político y la usurpación de las funciones políticas por parte de los administradores. La cuestión que subyace en esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad.

La desintegración entre política y administración se verifica, en primer lugar, porque la práctica de la política burocrática no descansa exclusivamente en los atributos estructurales de la mecánica democrático-representativa, sino en el creciente predominio decisorio de la burocracia inserta en este contexto. En segundo lugar, porque tampoco la politización de la administración es el resultado de nuevos criterios de relevancia asimilados y procesados por la burocracia pública conforme a un patrón de racionalidad práctica y valorativa, sino el resultado de un proceso en el que la acción estatal típica del Estado de Derecho, condicionada a sus procesos e imperativos racional-legales, puede tornarse cada vez menos confiable al asimilar criterios de evaluación de mercado. Política y administración, o sistema político-representativo y agencias de gobierno, en tanto espacios institucionales, o compiten más que lo que cooperan, o la cooperación no responde a una racionalidad social. El aislamiento burocrático, el clientelismo y la negociación fisiológica son patrones de relación política-administración.

A partir del significado de burocracia en Weber, una burocracia weberiana tendría como atributo principal y necesario el carácter dicotomizante entre política y administración, entre racionalidad instrumental y racionalidad política. En esta perspectiva, la superación de la crisis de la Administración Pública a través de una alternativa pretendidamente post-burocrática se restringe a la modernización de las formas burocráticas en tanto burocracia; no se establece una relación, como sería recomendable, con

Finalmente, la burocracia clientelista permite una tolerancia que puede justificar la perpetuación de los funcionarios públicos (probablemente corruptos) en sus cargos y contribuye a la creación de una burocracia desorganizada

la ecuación dialéctica de la cuestión, como es la búsqueda de paradigmas de Administración Pública que integren la racionalidad política y la racionalidad instrumental en una racionalidad superior. En esta misma situación se encuentran los modelos de Administración Pública de la llamada "revolución gerencial". No hay duda de que estos modelos, en la medida en que tiendan a readecuarse al carácter del Estado social, representan una crítica necesaria a la "gerencia" de la burocracia. Por otra parte, en la medida en que reivindican una condición post-burocrática, estos modelos enmascaran muchas veces su potencial dicotomizante entre política y administración.

3.1.4 Falta de voluntad política

En todo el desarrollo histórico de la carrera administrativa ha sido recurrente el bajo compromiso político, esencialmente de los miembros del Congreso de la República, para hacer efectivo el proceso de profesionalización de la función pública, es decir, que para el congresista resulta de mayor interés personal y electoral fortalecer su red clientelista, antes que propender por la tecnificación de los cuerpos burocráticos que integran las diferentes agencias gubernamentales.

Por ello, aunque el Congreso ha expedido diversas normas de carrera, ha sido claro en manifestar su oposición a la vigencia efectiva de las mismas, contemplando diversos mecanismos que se han vuelto de uso ordinario, como las denominadas plantas paralelas, que responden más adecuadamente a sus intereses clientelistas, ya que para muchos el empleado

de carrera se ha olvidado de su jefe político y en la mayoría de los casos deja de contribuir a los objetivos electorales.

Desde la primera ley de carrera (ley 165 de 1938) se adoptó la costumbre de la no aplicación efectiva por falta de voluntad política gubernamental y por la profunda injerencia del clientelismo y del espíritu corporativista de partidos y movimientos políticos que han encontrado, en la burocracia estatal, una fuente prebendaria y un objeto de corrupción.

Además, la carrera se ha distorsionado con el objeto de mantener en sus cargos a empleados deficientes e incompetentes, pero leales políticamente, tal como lo señala la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas.

3.2 Factores económico-administrativos

Desde la crisis económica de mediados de los años setenta del siglo XX, se inició un proceso de crítica al Estado interventor, según la cual los grandes desequilibrios del Estado y la recesión de la economía tenían como explicación básica la ineficiente gestión del Estado que se encontraba obstruyendo las dinámicas del mercado; por ello, la mayor parte de la literatura de esta época no sólo censura este rol del Estado, sino que exige su reducción tanto en términos de las áreas de intervención, como del número de entidades y de la planta de personal que las integra; además, por supuesto, de la reducción, por esta vía, del gasto público. Estas políticas afectarían considerablemente el empleo público, y en particular, los sistemas de carrera administrativa.

3.2.1 Nuevas prácticas administrativas de la gerencia pública

Hace relación a la asunción acrítica de ciertas prácticas administrativas empresariales enmarcadas todas ellas dentro del concepto de "revolución gerencial" (Falcao, 1997) como reacción a la crisis del Estado y a sus opciones de reforma

que desde el punto de vista administrativo han estado enmarcadas dentro del paradigma burocrático. Con la crisis del Estado que puede definirse como una crisis fiscal, crisis del modo de intervención, crisis de la forma burocrática de la Administración Pública y como una crisis política (Bresser, 1997), se plantea entonces la necesidad del paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura "gerencial".

Según esta perspectiva, del ciclo producción en masa-consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor, siendo esta ajena al paradigma burocrático. "Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación no ha podido ser dirigida por órdenes" (Crozier, 1996).

De acuerdo con Osborne y Gaebler,

... hace cien años la palabra burocracia tenía un significado positivo. Servía para designar un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir al ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. Las burocracias aportaron al trabajo gubernamental la misma lógica que la línea de montaje aportó a la fábrica. Con su organización jerárquica y su especialización funcional permitieron emprender tareas muy amplias y complejas (Osborne & Gaebler, 1994, pp. 40-41).

En el caso colombiano, la preponderancia del *gerencialismo* como nuevo paradigma para lograr la eficiencia en la Administración Pública se ha venido consolidando con el paso de diferentes gobiernos que han debilitado ostensiblemente la esfera de lo público y privilegiado la iniciativa individual y el mercado.

Las organizaciones gubernamentales están operando en entornos cada vez más cambiantes, aunque no tan dinámicos como en las empresas

En el caso colombiano, la preponderancia del *gerencialismo* como nuevo paradigma para lograr la eficiencia en la Administración Pública se ha venido consolidando con el paso de diferentes gobiernos que han debilitado ostensiblemente la esfera de lo público y privilegiado la iniciativa individual y el mercado. Así, por ejemplo, el actual gobierno diseñó el Programa de Renovación de la Administración Pública que tiene como propósito de acuerdo con el DNP (2005) "... la creación y consolidación de un Estado gerencial que presupone una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano"; programa que se ha propuesto en los próximos cuatro años la reducción de 40 mil empleos públicos, de los cuales 30 mil corresponden a personal que saldrá jubilado en ese período y cuyas vacantes serán eliminadas y 10 mil que serán suprimidos por efecto de la renovación administrativa.

3.2.2 Flexibilidad laboral

Las organizaciones gubernamentales están operando en entornos cada vez más cambiantes, aunque no tan dinámicos como en las empresas; sin embargo, por la necesidad de adaptación a sus nuevas necesidades, las mismas se ven obligadas a reconsiderar ciertos elementos de rigidez (Longo, 2001). Desde esta perspectiva, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, refiere que la *flexibilización* es

... el conjunto de medios destinados a mejorar la eficiencia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto en que ella actúa. Implica el abandono de métodos universalistas a favor de una actividad orientada hacia resultados

junto a métodos de gestión, recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación del contexto (OCDE, 1990, p. 122).

Según Saravia (1997), la flexibilidad implica una serie de atributos entre los que se encuentra la *flexibilidad numérica o externa*, o sea la libertad de los empleadores de modificar sus efectivos de personal y de contratar trabajadores a título temporario o a tiempo parcial. Igualmente contempla la *Flexibilidad del tiempo de trabajo* de la jornada laboral; la *Flexibilidad funcional*, la que hace referencia a la no fragmentación, no división de la mano de obra y gran movilidad interna; la *Flexibilidad de la remuneración*; y finalmente, la *Flexibilidad de la gestión* que consiste en la adopción de técnicas que permiten el uso más eficiente de los recursos materiales, financieros, tecnológicos y de información para alcanzar los objetivos organizacionales en forma competitiva, acciones que han ido en desmedro de los empleos de carrera administrativa frente a las conocidas como plantas paralelas, que resultan reactivando las relaciones clientelistas en el interior de la Administración.

Igualmente, un ejemplo de flexibilidad laboral en la Administración Pública es el relacionado con las plantas de personal al darse el paso de las plantas orgánicas o estructurales a las plantas globales de empleos. En las primeras, los empleos eran creados teniendo en cuenta la estructura orgánica interna de la entidad, de tal manera que ellos pertenecían a la dependencia correspondiente, de tal suerte que la reubicación de funcionarios entre dependencias exigía entonces modificaciones a la planta de personal; por ello, debido a estas limitaciones, se fueron incorporando progresivamente las plantas globales, en las cuales los empleos no están distribuidos por dependencias, sino que pertenecen a la entidad, lo que hace más flexible atender la necesidades de la institución, dependiendo de sus programas y proyectos, sin tener que modificar en forma permanente su

planta de personal para atender esta dinámica administrativa (Hernández, 2004).

Finalmente, ha sido amplia también la posibilidad que la Constitución y la ley les dan a los particulares para asumir en forma permanente o transitoria determinadas funciones públicas, lo que constituye también una gran flexibilidad para atender determinados cometidos estatales que eran tradicionalmente del resorte exclusivo de entidades y empleados oficiales.

Esta es una demostración más de hechos cumplidos, en la perspectiva de flexibilizar la gestión pública entendida como reducción del tamaño del Estado y no de la construcción del Estado necesario. Como afirma Oslak (1997), el proceso que se ha venido dando en América Latina distingue dos fases bien definidas: a través de la primera, denominada *quirúrgica*, se buscó fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad, reduciendo entonces el tamaño e intervención del Estado nacional, orientando su acción a

(a) la necesidad de menos Estado, más que de un mejor Estado; (b) los cambios en el nivel nacional, en desmedro de los procesos en el nivel subnacional; (c) los aspectos funcionales de la reforma, descuidando los relativos a la redistribución del poder y el ingreso; y (d) la aparente autonomía estatal –especialmente del Poder Ejecutivo– en la adopción de las decisiones sobre reforma, sin tomar debidamente en cuenta su fuerte dependencia respecto de restricciones y condicionamientos tanto domésticos como supranacionales (Oslak, 1997, p. 3).

...un ejemplo de flexibilidad laboral en la Administración Pública es el relacionado con las plantas de personal al darse el paso de las plantas orgánicas o estructurales a las plantas globales de empleos.

En el análisis constitucional que se realizó, se encuentra, en diferentes sentencias de la Corte Constitucional, la crítica que en materia de carrera administrativa se ha realizado a las normas que permiten las incorporaciones extraordinarias

Seguidamente señala cómo la etapa que aún no se ha iniciado en la mayoría de las experiencias nacionales es la *difícil*, la de *rehabilitación* post-operatoria, es decir, lograr un mejor Estado –no sólo más chico– tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y priorizando, además, los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles.

3.3 Aspectos de carácter normativo

3.3.1 Incorporaciones extraordinarias

En el análisis constitucional que se realizó, se encuentra, en diferentes sentencias de la Corte Constitucional, la crítica que en materia de carrera administrativa se ha realizado a las normas que permiten las incorporaciones extraordinarias (ingreso automático), por considerarlas contrarias al artículo 125 y 209 de la Constitución de 1991, al derecho a la igualdad, al cumplimiento de principios y fines del Estado (igualdad, la eficacia y la celeridad) y, finalmente, al mérito y capacidad, como pilares de la carrera administrativa.

Precisamente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030 de 1997 (1997), declaró inexecutable los artículos 5 y 6 de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992 por considerar que

... las normas acusadas desconocen el mandato general del artículo 125 de la

Constitución, y los principios de igualdad y eficacia que deben regir la administración pública” y porque “... *no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera*. Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permitían el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección, tales como la Aeronáutica Civil (sentencia C-317 de 1995), la rama judicial (sentencia C-037 de 1996) y el escalafón docente.” (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1997, 1997).

Asimismo, la Procuraduría General de Nación, mediante concepto 1048 de 1996, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable los artículos antes mencionados ya que

... después de un breve análisis sobre el concepto de carrera administrativa, los propósitos que tuvo el Constituyente para exigir como regla general este sistema de administración de personal en la administración pública, y el concurso público como su eje central, el representante del Ministerio Público afirma que el legislador no puede establecer excepciones a los mecanismos que ha establecido la Constitución, para el ingreso a la carrera administrativa, pues ello no sólo la desnaturaliza, sino que contradice el principio de la igualdad.

Por tanto, las normas acusadas desconocen la Constitución, al establecer una incorporación automática a la carrera administrativa, que deja de lado el uso de un mecanismo como el concurso público (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1997, 1997).

3.3.2 Los ganadores en los concursos de carrera no son nombrados

Otro de los factores que han impedido que la carrera administrativa se convierta en un sistema técnico se relaciona con la mala interpretación de las normas de carrera por parte del

nominador de la entidad quien, en ocasiones, y contrario al mandato constitucional, no nombra a quien obtuvo el primer puesto (listado de elegibles) después de realizar el concurso público de mérito.

Lo anterior se puede constatar en el artículo 4 y 9⁴ del decreto 1222 de 1993, el cual reglamenta los numerales 3 y 4 del artículo 29 de la ley 27 de 1992, y que establecía la expresión "*la conformación de lista de elegibles*". Dicha frase permitía a los nominadores de las entidades considerar como ganador del concurso al segundo o tercero de la lista de elegibles, seguramente porque primaron intereses clientelista en tal decisión.

La Corte concluye que la expresión acusada sólo es exequible si la lista de elegibles se estructura en estricto orden de méritos de conformidad con los resultados del concurso y si la designación recae, en consecuencia, en el aspirante que haya ocupado el primer puesto. Desde luego, efectuado uno o más nombramientos, los puestos se suplirán con los nombres de las personas que sigan en riguroso orden descendente (Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 1995, 1995)

Además considera que:

Prescindir del riguroso orden de mérito deducible del concurso público una vez verificado, equivale a quebrantar unilateralmente sus bases. Establecer un concurso público y señalar un procedimiento que termina por no atribuir al vencedor el cargo o plaza objeto del mismo elimina su esencia y lo despoja de estímulo. Si en verdad se anuncia por el Estado que un empleo se va a nombrar por concurso y, en últimas se designa

al tercero o al segundo mejores aspirantes, pero no al primero, se defrauda la confianza de este aspirante inducida en virtud de la convocatoria y, de este modo, igualmente, se asalta la buena fe de todos los restantes aspirantes que en teoría han emulado y se han presentado al concurso con miras a ser los primeros y así obtener en justa lid el premio a su mérito –socialmente comprobado–, representado en este caso, por el consecuente nombramiento con apego al resultado objetivo del concurso. Si, en estas condiciones, el nombramiento recae en quien no es el primero en orden de méritos, ello será así en virtud de la libre voluntad del nominador que habrá transformado el sistema de vinculación a la función pública establecido en la Constitución y la ley, asignándole en la práctica al empleo objeto de concurso el carácter de empleo de libre nombramiento y remoción. La situación descrita viola abiertamente los principios de la justicia y de la buena fe (Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 1995, 1995).

Por lo anterior, la Corte Constitucional decidió que la expresión "*la conformación de lista de elegibles*" debía interpretarse conforme a la sentencia C-041 de 1995, en donde el ganador del concurso deberá ser el nominado y que efectuados uno o más nombramientos, los puestos se suplirán de acuerdo con las personas que sigan en estricto orden descendente.

3.3.3 La supresión de empleos o cambio en las características del empleo

Otra figura utilizada por el nominador de la entidad para no nombrar al primero de la lista de elegibles es hacer en la entidad una reforma administrativa que permita que el empleo en vacancia sea suprimido o modificado en la planta global y cambiados los requisitos mínimos (títulos, experiencia, competencias).

Sin embargo, desde la expedición de la ley 443 de 1998 se ha tratado de limitar esta facultad, al establecer el legislador la obligación que tienen

⁴ "Artículo 9. Con base en los resultados del concurso el jefe del organismo elaborará la lista de elegibles, con los candidatos aprobados y en riguroso orden de mérito; dicha lista tendrá vigencia hasta de un (1) año para los empleos objeto del concurso. La provisión del empleo deberá hacerse con una de las personas que se encuentre entre los tres primeros puestos de la lista de elegibles. Efectuado uno o más nombramientos, los puestos se suplirán con los nombres de las personas que sigan en orden descendente" (Decreto 1222 de 1993, 1993).

las diferentes entidades gubernamentales de adelantar los estudios técnicos requeridos, que sirven de justificación para cualquier modificación de las plantas de personal. Estudio que fue inicialmente requerido por el Departamento Administrativo de la Función Pública ya que a esta entidad le corresponde rendir un concepto previo sobre la adopción o modificación de la planta de personal de las entidades gubernamentales.

3.3.4 Derechos adquiridos por los funcionarios incorporados extraordinariamente

Por culpa del ingreso automático a la carrera administrativa, un gran número de funcionarios ingresaron a ésta sin ser evaluados sus méritos y capacidades, lo cual permitió no sólo el desconocimiento del "... mandato constitucional, que exige la convocación a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la Administración Pública" (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1997, 1997).

Cuando la Corte, mediante sentencia C-030 de 1997 (1997), declara inexecutable los artículos 5 y 6 de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992, por considerarlos inconstitucionales al permitir el ingreso automático a la carrera, también establece en su artículo segundo que "Esta sentencia sólo surtirá efectos hacia el futuro, a partir de su notificación. Por tanto, los empleados que en virtud de las normas declaradas inexecutable, hayan sido inscritos en la carrera administrativa, seguirán perteneciendo a ella", situación que legalizó los derechos adquiridos de varios funcionarios que sin mediar concurso se encontraban inscritos en el sistema de carrera.

A los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas

inexecutable no pueden desconocérseles los derechos que en virtud de ellas adquirieron. Es decir, quienes lograron obtener su inscripción en carrera administrativa, mantendrán esa situación, a pesar de esta declaración de inexecutable. Si bien no se agotó un proceso de selección adecuado, estos empleados, que al entrar en vigencia las normas acusadas, una vez cumplidos los requisitos allí señalados, fueron inscritos en carrera, adquirieron unos derechos que no pueden ser desconocidos por este fallo. Derechos como el de permanecer en la carrera, a pesar de que su ingreso a ella no cumplió todos los requisitos para el efecto (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1997, 1997).

No obstante, a partir de la sentencia C-588 de 2009, la Corte Constitucional, al declarar inexecutable en su totalidad el acto legislativo 1 de 2008, por medio del cual se adicionó al artículo 125 Superior, que pretendía nuevamente inscribir de manera extraordinaria en carrera administrativa y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera, en calidad de provisionales o de encargados, verificó que esta disposición contrariaba la Carta Política, ya que mientras que el precepto constitucional establece como postulado general la carrera administrativa, el mérito y el concurso para ingresar o ascender en la misma, el párrafo transitorio creaba un derecho de inscripción extraordinaria en carrera fundado solamente en la experiencia y prescindiendo del concurso público. Encuentra igualmente la Corporación que, además, la reforma así evidenciada comportaba una sustitución de la Constitución, porque, en la práctica, suspendía la Constitución (así fuese transitoriamente) en lo que tiene que ver con el

Por culpa del ingreso automático a la carrera administrativa, un gran número de funcionarios ingresaron a ésta sin ser evaluados sus méritos y capacidades.

eje definitorio construido a partir de la carrera administrativa y de sus relaciones con otros contenidos constitucionales.

Parece que al final del túnel, de 70 años de ficción, al menos, la incorporación extraordinaria dejará de ser en Colombia el mecanismo ordinario de ingreso a la carrera administrativa en el sistema general y los sistemas específicos y especiales.

4. Conclusión

En Colombia, la carrera administrativa no ha pasado de ser más que una consagración constitucional y legal bastante distante de la realidad político-administrativa del país. El legado colonial sigue reflejado en nuestras instituciones republicanas; por ello, el empleo público es visto aún como una prebenda, de la cual dispone el político para compensar las contribuciones y lealtades personales de su clientela, haciéndose cada vez más distante cimentar los valores modernos de la igualdad y el mérito en la función pública, como garantía de una administración moderna, puesta al servicio del ciudadano, encargada de efectivizar los derechos de los ciudadanos.

Sólo generando una ruptura con el camino recorrido (*path dependency*) será posible superar la perpetuación de la exclusión de la mayoría de la población del proceso de formación del Estado colombiano y la perpetuación de los mismos grupos sociales en el poder. Ojalá no tengamos que lamentarnos como el neogranadino Esteban Echavarría, citado por Jaramillo (1998): "Lloremos hermanos, nuestro país no existe... somos independientes pero no somos libres... las armas de España no nos oprimen, pero sus tradiciones aún nos agobian" (Jaramillo, 1998, pp. 83-84).

Referencias bibliográficas

- Bonifacio, J. (1995). La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Reforma y Democracia*, 4.
- Bresser, L. (1997). Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Informe final: el saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-041 de 1995*. República de Colombia.
- Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-030 de 1997*. República de Colombia.
- Corte Constitucional. (2009). *Sentencia C-588 de 2009*. República de Colombia.
- Cortina, A. (1998). *Hasta un pueblo de demonio: ética pública y sociedad*. Bogotá: Taurus.
- Crozier, M. (1996). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.
- Falcao, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia la persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9.
- Guerrero, J. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hernández, P. (2004). *Bases constitucionales de función pública*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Jaramillo, R. (1998). *La modernidad postergada* (2ª ed). Bogotá: Rivas Moreno Editor.
- Jiménez, W. (2005). Reformas administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. Santiago de Chile: X congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Piados Ibérica.
- Martínez, E. (2002). *La revolución gerencial en la gestión pública*. En: *Revista Innovar*. 19, enero-junio. Bogotá:

- Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- OCDE. (1990) Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique. París: OCDE.
- Osborne, D. & Gaelbler, T. (1994). *La reinvencción del gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Oslak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Clad. Reforma y Democracia*, 9.
- Puentes, G. (2004). La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad? *Revista Desafíos*, 11.
- República de Colombia. (1886). *Constitución Política de 1886*. Colombia.
- República de Colombia. (1938). *Ley 165 de 1938*. Colombia.
- República de Colombia. (1948). *Ley 141 de 1948*. Colombia.
- República de Colombia. (1958). *Ley 19 de 1958*. Colombia.
- República de Colombia. (1960). *Decreto ley 1732 de 1960*. Colombia.
- República de Colombia. (1967). *Ley 65 de 1967*. Colombia.
- República de Colombia. (1968). *Decreto 2400 de 1968*. Colombia.
- República de Colombia. (1973). *Decreto ley 1950 de 1973*. Colombia.
- República de Colombia. (1987). *Ley 61 de 1987*. Colombia.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991*. Colombia.
- República de Colombia. (1992). *Ley 27 de 1992*. Colombia.
- República de Colombia. (1993). *Decreto 1222 de 1993*. Colombia.
- República de Colombia. (1998). *Ley 443 de 1998*. Colombia.
- República de Colombia. (2004). *Ley 909 de 2004*. Colombia.
- Saravia, E. (1997). *La situación laboral del personal de la administración pública*. Santo Domingo, CLAD-PNUD. Serie Documentos Reuniones Internacionales 1.
- Uribe, R. (1979). *Obras Selectas*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Weber, M. (1968). *Economía y sociedad (vol. II)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Younes, D. (1998). *Derecho administrativo laboral, Octava Edición*. Bogotá: Temis.