

Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades

William Jiménez Benítez
Profesor Asociado ESAP

1. INTRODUCCIÓN

Al finalizar 2005, completaremos en Colombia más de seis años sin que se haya realizado un solo concurso de méritos para ingresar a un empleo de carrera administrativa de la rama ejecutiva del poder público¹. Todo, a pesar de que desde 1938 se han adoptado diferentes normativas sobre carrera administrativa en nuestro país. La razón: desde mediados de 1999 un fallo de la Corte Constitucional dejó prácticamente inaplicable la aún reciente ley de carrera que existía desde 1998. Cinco años después se expide una nueva ley que pretende enmendar las fallas cometidas y llenar el vacío normativo (ley 909 de 2004); sin embargo, debido a los propios requerimientos de la ley en cuanto a implementar una serie de instancias, procedimientos y mecanismos, sólo hasta comienzos de 2006, tendremos en realidad los primeros concursos, luego de esta etapa de interinidad y abstinencia en el acceso por méritos a la función o servicio público.

La pregunta obvia es ¿por qué ha tardado tanto el legislador en expedir la normativa en cuestión? Un examen preliminar revela que la carrera administrativa, contrario a lo que comúnmente se podría pensar, no tiene grandes amigos ni fervientes defensores en los centros de poder ya sea el legislativo o el ejecutivo, es disfuncional dentro de un sistema político aún con fuertes rasgos patrimonialista-clientelares y goza de poca consideración dentro de los círculos tecnocráticos cercanos al poder político, que la asimilan o identifican con prácticas burocráticas en el peor sentido de la palabra. De este modo, los resultados de hogaño, confirman las experiencias de antaño, que demuestran las grandes dificultades para la implantación y desarrollo de un sistema de carrera basado en el acceso por mérito, la igualdad de oportunidades, la estabilidad y la promoción en el cargo.

Pero por otro lado, en los últimos años ha ocurrido algo paradójico respecto a los empleos que no son cobijados por la carrera administrativa y que son de libre nombramiento y remoción por parte del nominador. Estos cargos, políticos por naturaleza (pues conllevan confianza, dirección y manejo), se han querido “*carrerizar*” si cabe el término, so pretexto de garantizar una gerencia pública basada en los pilares de eficiencia, eficacia y probidad. De este modo los aspirantes a ocupar ciertos empleos directivos deben competir con otras personas presentando exámenes, entrevistas y otro tipo de pruebas que determinan sus conocimientos, aptitudes y competencias para ocupar el cargo². Surge entonces otra

¹ Hacen parte de la rama ejecutiva en Colombia: el gobierno nacional con sus sectores centralizado y descentralizado por servicios, y a nivel territorial los 32 departamentos y los cerca de 110 municipios, con sus respectivos sectores central y descentralizado. Todos los cuales pueden representar un potencial de cerca de 300.000 empleos de carrera.

² Tal es el caso del programa llamado “Meritocracia” impulsado por la Presidencia de la República para proveer cargos políticos de directores regionales de ciertas entidades del orden nacional; no obstante, su aplicación ha generado desconfianza y descontento porque: 1) los requisitos exigidos (especialmente la experiencia en cargos similares) excluyen a una gran mayoría, y el proceso premia a las personas que han ocupado cargos directivos con anterioridad; b) usualmente quien termina siendo escogido era quien ya venía ocupando el cargo; c) se crea la idea de que el procedimiento no es más que un “maquillaje” o “cortina de humo” para nombrar personas escogidas de antemano. Por lo anterior, estos programas han sido rebautizado irónicamente por la gente con el nombre de “mentirocracia”. Otro ejemplo lo constituye la elección de los alcaldes locales para las 20 localidades de Bogotá, quienes son nombrados por el alcalde mayor de una terna que le

inquietud: ¿por qué el afán de introducir elementos de mérito en la escogencia de funcionarios políticos? y por qué la tardanza en reconocer esto para el grueso de los empleados públicos?, no es esto un contrasentido?, de otra parte, ¿Cómo se concilia la aspiración tecnocrática de introducir parámetros de selección y evaluación a estos cargos, con la necesidad política de unidad ideológico-programática en el gobierno?, en fin ¿cómo se está y resolviendo la tensión entre requerimientos gerenciales y prácticas políticas?. En el transcurso del presente trabajo abordaremos estas sugerentes cuestiones, teniendo como referente la expedición de la ley 909 de 2004, que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

En una primera sesión, se hace un rápido recorrido histórico para terminar presentando los sistemas de administración de personal que se han implantado en la historia colombiana; esto con el ánimo de tomarlos como punto de referencia para el trabajo de la segunda sección, dedicada a analizar la evolución de la carrera administrativa, sus logros y limitaciones, y su relación o no con las reformas administrativas más importantes del siglo XX. En la tercera sesión, se presentan los aspectos más destacados de la reciente ley de empleo público y se realizan comentarios sobre los mismos. Finalmente, se ofrecen las conclusiones de la ponencia.

2. SISTEMAS HISTÓRICOS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN EL ESTADO.

2.1. Un poco de historia.

Una de las características principales que señalan la aparición del Estado en un momento histórico-social específico, es la verificación de la existencia de autoridades y de un cuerpo de funcionarios diferenciado e independiente de la población; esto es, cuando la anterior sociedad gentilicia ya no puede administrarse a sí misma mediante las reuniones de la gens, la fratría o la tribu, sino que van apareciendo personas especializadas y específicamente destinadas a cumplir trabajos para el conjunto de la comunidad (Engels, 2002). Por tanto, el origen del empleo público se debe buscar en el origen mismo del Estado, y es en el Estado antiguo donde encontraremos las primeras manifestaciones de los funcionarios estatales: Egipto, China, India, la Mesopotamia, el imperio Persa-asirio y la civilización Minoica, entre otras³.

presenta la respectiva Junta Administradora Local de cada localidad (órgano colegiado de representación popular); pues bien, se ha expedido una reglamentación convocando a participar por concurso, con el objeto que sea el mecanismo para conformar cada terna. Se escucharon denuncias de algunos aspirantes que renunciaron durante el proceso, por considerar que las ternas ya estaban elaboradas de antemano y que el concurso era una farsa. Finalmente, la nueva ley de empleo público recoge esta tendencia al establecer los llamados “empleos de gerencia pública”, que consiste en someter los empleos de libre nombramiento y remoción, a ciertos procesos de selección y evaluación, en aras del mejoramiento la gestión y sobre todo, buscando la implantación de principios de la gerencia pública en los niveles directivos. Sobre el particular volveremos más adelante.

³ Hay sin embargo, una discusión sobre si la categoría “público” nace con el Estado, le es anterior o posterior, y por lo tanto, sería adecuado hablar más bien de empleo estatal, antes que de empleo público. Creemos que la dimensión pública, es una conquista *popular* posterior al origen del Estado que aparece en el contexto occidental del mundo clásico, precisamente relacionado con las luchas democráticas frente al poder estatal, como al interior del mismo. Lo anterior no significa que no existiera una noción de lo colectivo o lo comunitario, pues desde la sociedad gentilicia, éste era el lazo integrador (sobre todo respecto de uno de sus elementos: la religión). Baste decir que algunos determinantes de la aparición de lo público en accidente son: a) la aparición de la ciudad y la noción de ciudadanía; b) Una concepción universalista del hombre y c) el uso público de la razón que, además, conllevó un decaimiento del peso de la religión en las decisiones colectivas (Uricoechea, 2001; De Coulanges, ...).

Sin embargo, y a pesar que existen algunos documentos sobre la administración de personal en Oriente, los primeros ejemplos detallados sobre sistemas de administración de funcionarios del Estado lo encontraremos en los dos pueblos que heredaron la civilización Minoica, es decir, Grecia y Roma (Toynbee, 1994). De Grecia sabemos que la administración pública estaba supeditada a la organización política (politeia) particular de cada polis; de esta manera, en la *demokratia* ateniense se configuró un doble sistema provisión de los cargos que usualmente era anual: a) Por sorteo, todo ciudadano debía prestar el servicio público al menos una vez, de manera remunerada; entre estos empleos tenemos: los 10 arcontes, los 11 ejecutores de sentencias, 10 tesoreros de la diosa Atenas, 10 *astinomos* encargados de la limpieza y la policía de las calles, 10 *agoranomos* inspectores de los mercados, un número indeterminado de comisarios y los 500 *bulentas*; b) Por elección a mano alzada tenemos: los 10 tesoreros *helenotamias*, los agentes cajeros, los jefes de los servicios técnicos, los oficiales de la caballería y la infantería y los 10 *estrategas* (Cohen, 1885).

En el caso de Roma, la situación de los empleos a cargo del Estado es más compleja debido a su larga historia y a su evolución política, pero baste decir que durante la República operó un sistema de elección de los cargos a partir de dos tipos de asambleas populares: 1) *Comitia centuriata*, dominado por los acaudalados elegía los dos cónsules (anual), los dos pretores (anual) y los dos censores (cinco años); 2) *Concilia Plebis*⁴, o asambleas de la plebe elegían cargos anuales tales como los cuatro cuestores, cuatro ediles y los tribunos de la plebe (intocables y con poder de veto); el advenimiento del Imperio concentrará la nominación en el emperador y aumentará el poder del senado, creará nuevos cargos para administrar los vastos territorios tales como los gobernadores y funcionarios provinciales. Importante destacar el poder del ejército y de sus cargos en la administración romana, que incluso llegó a escoger al emperador en un momento determinado (Petit, 2000).

La caída del Imperio Romano occidental, marcará el decaimiento de los sistemas de empleo público, pues la nueva forma organizativa medieval basada en el contrato de vasallaje y el feudalismo no va a requerir de cuerpos complejos de funcionarios, ni de ejércitos permanentes e incluso, la misma tributación decae. Persisten sin embargo, algunos ejemplos de ciudades que durante la edad media conservaron ciertas cartas o fueros de ciudades libres que les permitieron cierta autonomía para gestionar asuntos tales como: conformar gobierno, manejar recursos, constituir propias tropas, administrar justicia, cuidar los bienes públicos, entre otros. Pero es la emergencia del Estado-nacional moderno, a partir de la baja edad media y el renacimiento, el que nuevamente va a requerir de legiones de funcionarios encargados de las nuevas funciones del estado absoluto, centralizado e impositivo.

La emergencia de los Estados nacionales centralizados en Europa reclama la necesidad de nuevos conocimientos y funcionarios calificados para la viabilidad del nuevo tipo de ordenamiento (ejércitos permanentes, relaciones entre Estados, recaudación de impuestos, administración de justicia, obras públicas, comercio marítimo, etc). Prusia y Francia fueron dos de los Estados más centralizados por aquel entonces, y es precisamente en la primera donde encontraremos los inicios de la profesionalización del servicio público que dará lugar a la posterior implantación de la carrera administrativa; según Schlüter (2002), el nacimiento de la carrera administrativa es una particularidad alemana que se remonta a la época del Gran Elector de Brandeburgo-Prusia (1.649-1.688) quien colocó la primera piedra de un cuerpo de

⁴ Las decisiones tomadas por la plebe en estas asambleas se llamaban “plebiscitos”, nombre que se ha tomado hoy en día para señalar un mecanismo de democracia directa, cuando el gobernante somete una decisión a la voluntad popular, para que la apruebe o rechace.

funcionarios públicos basados en tres principios ideales: 1) Conciencia del deber, b) Conocimientos profesionales y c) Integridad. Más tarde se ordenará la formación en *cameralística y ciencias de la policía* como condición para el ingreso al servicio público (por mandato de Federico Guillermo I, en 1720). En 1727 se empiezan a impartir los primeros cursos de esta disciplina, la cual estuvo ligada a los intereses del despotismo ilustrado, interesado en potenciar la acción del gobernante y mantener a la población bajo parámetros de control: “*La nueva concepción de Estado fue acuñada especialmente por Prusia. Las virtudes prusianas no solamente se manifestaron a través de sus soldados, sino también y especialmente, a través de sus funcionarios públicos. Incluso el rey prusiano se calificaba a sí mismo de “primer servidos del Estado”, con lo que estableció una separación entre la persona que ocupa un cargo público y la función que dicha posición implica*” (Köhler, 2002: 83-84). En 1794 el estatuto moderno del funcionario público quedó plasmado en el Derecho general del Estado prusiano que atribuyó al funcionario el derecho de recibir una remuneración adecuada y se le prohibió aprovechar su cargo con el fin de lucrarse personalmente.

Por otro lado, el ideario liberal-burgués que se había formado desde la baja edad media, lograba el establecimiento de un Estado y un monarca sometidos al imperio de la ley y el derecho, pero a la vez un Estado y una administración pública considerados como esencialmente neutros y sobretodo, al margen de la iniciativa empresarial y la libertad individual. La aparición del derecho administrativo en el siglo XIX, aclara los ámbitos de intervención estatal y su relación con los particulares, pero a la vez servirá de garantía para los ciudadanos frente a la arbitrariedad de los funcionarios públicos estatales⁵. En este contexto debe ubicarse la propuesta de Max Weber acerca de un tipo *legal-racional* de burocracia basada en los pilares de la jerarquía, la centralización y la especialización, para un Estado de derecho poco intervencionista, cuyo objetivo era racionalizar y optimizar el desempeño público frente a las prácticas premodernas y patrimonialistas del siglo XIX; en este tipo ideal el equipo administrativo consta de “funcionarios” nombrados no electos, con remuneración fija según la jerarquía, con competencia técnica, separación entre patrimonio del funcionario y el de la administración, con estabilidad y perspectivas de carrera y sometido a normas estrictas y comunicaciones escritas; todo esto acentuando la impersonalidad, imparcialidad y neutralidad del funcionario. Sobre los otros dos tipos ideales, es decir *el tradicional y el carismático*, sabemos que el cuerpo administrativo estaba conformado por “servidores” o “apóstoles” respectivamente, de tal modo que el concepto de funcionario es reservado únicamente para las personas que trabajan en los estados modernos (Weber, 1969). El modelo weberiano presenta ya los más importantes elementos de los sistemas de carrera administrativa que hoy en día se reclaman. A continuación se realiza una breve presentación de los más representativos sistemas de administración de personal estatal⁶.

2.1. El Sistema Patrimonialista

El sistema patrimonialista se caracteriza por considerar los cargos públicos como una propiedad privada, como un bien de un gobernante o político que se puede comprar o heredar o que es susceptible de estimación económica. Se corresponde en gran medida con

⁵ La delimitación de la acción estatal mediante el derecho administrativo se puede observar en los famosos fallos Blanco (1873) del Tribunal de conflictos, Cadot (1889) y Terrier (1903) del Consejo de Estado de Francia. El aspecto garantista se observa en las diferentes acciones y recursos que pueden interponer, los particulares ante las posibles violaciones cometidas por los funcionarios del Estado.

⁶ Los tres tipos de sistemas que siguen son tomados en gran medida de Álvarez Collazos (2004), dentro del *Seminario sobre Carrera Administrativa* que desarrollan algunos profesores de la ESAP.

los modelos tradicional y carismático de Weber. Se aplicó bajo el Imperio Romano y brilló en la época feudal de la Edad Media, donde los soberanos concedían tierras o rentas obligando a quienes las recibían a guardar fidelidad y lealtad a sus dueños.

Actualmente, este sistema aún se manifiesta en la mayoría de países latinoamericanos donde prevalece una concepción patrimonialista y rentista de los recursos del erario público y de la función pública. Hace aproximadamente una década, algunos estudios introdujeron los conceptos de *Rent seekers* y *free riders*, para referirse a aquellas personas y prácticas que buscan rentas y oportunidades económicas poco éticas dentro del sector público.

En Colombia su manifestación es más notoria en algunas regiones del país y en general, en las zonas rurales donde predominan prácticas patronazgo-caciquiles. La ciudad en cambio, ha adaptado estas prácticas a un tipo de clientelismo moderno que parasita el aparato estatal y sus recursos.

2.3. El Sistema de Botín Político

El sistema de Botín Político corresponde a aquella concepción de que todos los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas 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.

Ahora bien, este sistema no debe confundirse con el derecho legítimo que tiene todo nuevo gobierno de nombrar sus cargos directivos y de realizar los cambios de los cuadros políticos que le parezcan, en aras de garantizar la unidad ideológica y programática. En cambio, el botín político como su nombre lo indica, considera a todos los cargos y empleos como de libre nombramiento y remoción, sin respetar la estabilidad, experiencia y conocimientos de los cargos medios e inferiores.

Para el caso colombiano, existe una cultura proclive a equiparar el triunfo electoral con el derecho a disponer de la burocracia pública; esto reforzado por la práctica histórica (superada ya) que a cada victoria militar, correspondía el derecho a la apropiación del poder público y sus recursos; al respecto, un pasaje de una canción del folklore nacional resulta elocuente:

“Lucho incansable contra gobiernos, que en su provecho el fisco gastan, y cuando triunfo tan solo pido una curul en la burocracia”⁷

Este sistema fue predominante durante el siglo XIX y hasta mediados del XX en Colombia. Los acuerdos del “Frente Nacional” –ver más adelante-, se propusieron acabar con la confrontación sectárea y el botín político partidista, para implantar un nuevo botín: el reparto milimétrico de los empleos públicos entre los dos partidos que firmaron el acuerdo durante 16 años. Hoy en día el sistema de botín encuentra en la carrera administrativa un obstáculo para sus pretensiones, pero ha encontrado un modo de actuación a través de la contratación de

⁷ La letra corresponde a una estrofa del bambuco “Soy Boyacense”.

servicios personales en las entidades públicas, fenómeno conocido como la “nómina paralela”, pues llega a haber tantos funcionarios de la planta, como contratistas de servicios personales⁸.

2.4. El Sistema de Carrera Administrativa

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal en el sector público que pretende la selección y promoción de los empleados, teniendo como base únicamente la idoneidad, capacidad y méritos de la persona. Así, por servicio civil se entiende el conjunto de servidores permanentes del Estado, mientras que la carrera administrativa sólo cubre usualmente a una parte de dichos funcionarios (Álvarez, 4004). Los supuestos básicos sobre los cuales se inspira un sistema de carrera administrativa son:

1. Igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos para el acceso al servicio público.
2. Selección y acceso al cargo exclusivamente con base en el mérito
3. Estabilidad en el empleo, condicionada al rendimiento del funcionario.
4. Ascenso en la carrera con base en la eficiencia y capacidades del empleado.
5. Eficacia y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
6. Transparencia, objetividad e imparcialidad.
7. Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Como se había indicado en la primera parte de esta sección, el sistema de carrera administrativa se desarrolla y evoluciona en Prusia primeramente, para luego ir extendiéndose a lo largo de Europa y América durante los siglos XIX y XX. En Colombia, empieza a adoptarse a partir de 1938 y tendrá una serie de etapas o periodos, que demuestran las dificultades para su implantación definitiva, las cuales se reflejan aún hoy, como veremos a continuación.

3. REFORMA ADMINISTRATIVA Y CARRERA ADMINISTRATIVA.

El propósito es establecer la relación entre un tipo de reforma administrativa y la reforma al servicio público, para tratar de establecer algún tipo de conexión o lógica de interdependencia entre una y otra. En principio, una reforma al sistema de administración de personal público debería ubicarse dentro de una reforma administrativa de objetivos más amplios, y a su vez, dicha reforma del aparato administrativo público responderá a una política sobre reforma del Estado que está ligada a una determinada concepción sobre su rol, naturaleza y funciones. En últimas, de lo que se trata es de establecer la concepción imperante que subyace acerca del papel y funciones asignadas al Estado, a partir de la reforma de la carrera administrativa.

⁸ En la normativa colombiana, la vinculación por contrato de prestación de servicios se hace con personas naturales y no implica relación laboral con el Estado. El contratista realiza una actividad profesional, a cambio de unos honorarios.

La reforma siempre es un proceso preparado, premeditado, calculado si se quiere, que buscan una finalidad concreta. En la mayoría de los casos esa finalidad es la adaptación al cambio y a las nuevas demandas y requerimientos del entorno en el cual un sistema se desenvuelve; pero los ajustes que generan la reforma no implican un rompimiento drástico con el ordenamiento establecido, sino más bien su continuidad y permanencia. Por lo anterior, el cambio por reforma es diferente al cambio producido por mutación o adaptación. La mutación expresa una acumulación de reformas que no se desarrollaron en su momento; aquí las presiones por el cambio se mantuvieron reprimidas, desviadas o postergadas, por eso la mutación se presentará de manera inesperada e inevitable y causará un rompimiento más o menos fuerte con la institucionalidad: la revolución, el golpe militar, el derrocamiento del gobierno por los ciudadanos, la insurrección, los movimientos de secesión, etc. Se podrá objetar esta propuesta diciendo que en el caso de mutaciones como la revolución y otras, hubo preparación y premeditación del golpe; esto es cierto, pero no invalida la argumentación central en el sentido que la imprevisibilidad señalada es imputada, únicamente con relación al interior del sistema. La adaptación en cambio, tiene elementos de la reforma y de la mutación. Por un lado, se parece a la mutación en que no es planeada o preparada con antelación, sino que resulta del devenir consuetudinario, de las prácticas cotidianas, silenciosas y permanentes que van moldeando a las organizaciones hasta producir cambios institucionales a simple vista imperceptibles. Sin embargo, se parece a la reforma y se aleja de la mutación en el sentido que los cambios producidos son de adaptabilidad y en tal sentido no implican un cambio drástico o rompimiento de las condiciones iniciales.

Podríamos hablar entonces de mutaciones, adaptaciones y reforma del Estado para dar cuenta de un proceso completo de transformación del Estado, pero debido a la complejidad que encara el estudio sobre la transformación del Estado y la administración pública, se privilegian los momentos del cambio por reforma o por mutación, pues allí los cambios propuestos o generados son evidentes, expresos y observables, en tanto que los cambios de la adaptación son difíciles de estimar y valorar. Por otro lado, la manera corriente y legal de los cambios en el Estado de derecho es vía la reforma, puesto que el ordenamiento que la misma Constitución genera, se convierte a su vez en un blindaje contra pretensiones de cambio abruptos frente a la institucionalidad vigente (incluso en algunos casos son sancionados como conductas punibles)⁹. Finalmente, dado que los procesos de reforma son en sí mismas políticas públicas que recogen importantes demandas y aspiraciones, es lógico pensar que arrastran tras de sí un importante contenido socio-político, que en el caso de la reforma administrativa es necesario estudiar.

En este sentido, una reforma administrativa puede definirse como un proceso *premeditado* que tiene por finalidad ajustar las estructuras de la administración pública a la realidad y necesidades cambiantes que ella debe satisfacer: “*En otras palabras, se trata de un proceso de modernización y actualización de las formas de organización, las metodologías y las herramientas de trabajo que la administración pública utiliza para el cumplimiento de sus funciones y finalidades*” (Rodríguez, 2003: 1). Las reformas administrativas obedecen a respuestas a requerimientos de administración pública, tales como “*defectos en la organización existente, necesidad de nuevas funciones o servicios, duplicación de tareas por falta de planeación administrativa, carencia de estatutos legales que regulen sectores o actividades, introducción de nuevas técnicas de trabajo gubernamental y corrección de vicios*

⁹ Tal es el caso de los precisamente llamados “Delitos contra el orden constitucional y legal” como son la rebelión, la sedición, la asonada, la conspiración y usurpación.

que afectan el buen rendimiento del trabajo de los numerosos funcionarios y agentes de la administración pública” (Vidal Perdomo, citado por Rodríguez, 2003:1).

3.1. Reforma de 1936 y nacimiento de la carrera administrativa.

La carrera administrativa nace en Colombia en 1938, con la expedición de la ley 165, pero su origen debe ser analizado a la luz de la reforma constitucional y política introducida en 1936 por el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo.

3.1.1. La reforma

En efecto, desde 1886 hasta 1930 Colombia había estado en gobernada por una ideología conservadora decimonónica que a todas luces se mostraba incapaz de conducir al país por los nuevos vientos del cambio, la modernización y la industrialización. Con la llegada de los liberales al poder en 1930, la reforma de 1936 condensa un ideario de modernización estatal y de impulso a la actividad económica acorde con un nuevo modo de pensar sobre la economía; los conceptos de intervencionismo, planeación, economía nacional y responsabilidad social penetraron en la discusión económica y política del país (Ocampo, 1987). Entre los puntos más destacados de la reforma tenemos: a) La propiedad privada como función social que implica obligaciones y la posibilidad de expropiación por motivos de interés social; b) La intervención del Estado en la economía, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho; c) Consagró el trabajo como una obligación social que goza de especial protección del Estado y d) garantizó el derecho de huelga. Por lo anterior, no hay que dudar que la reforma introdujo elementos propios del Estado Social de Derecho: *“El nombre de López quedará por tanto asociado en la historia nacional al principio del fortalecimiento del Estado y a su utilización en beneficio de las mayorías. Esa doble aspiración la concretó en su brega por asegurar la autonomía del engranaje administrativo y político respecto de los grupos que tiene la ganancia como móvil”* (Molina, 1986: 101; subrayado fuera de texto).

Una de las preocupaciones del reformador fue la participación del dinero en la política y la conducción del Estado, hubo una oposición a la reforma misma y a su desarrollo legal, tanto así que tuvo que hacer una “pausa” que lo llevó a renunciar en 1937, renuncia que no fue aceptada. De todas maneras, parecía desde un comienzo que la reforma estaría condenada al fracaso en el corto plazo, según se lamentaba el mismo López Pumarejo: *“Veo esa perspectiva con alarma, porque entiendo que comienza una era nueva en la vida de Colombia y que la política va a dejar de ser ese romántico ejercicio de nuestros antepasados, o la expresión pasional de las virtudes y defectos de la raza, para trocarse en una lucha de intereses, a los cuales hay que poner valla y dique seguros sin pérdida de tiempo”* (citado por Molina, 1896: 100).

3.1.2. La reforma y la carrera administrativa.

La expedición de la carrera administrativa en el año 38, responde fielmente a los postulados buscados en la reforma del 36 pues se dirige a: 1) Abolir la práctica del botín político y de la concepción patrimonialista del empleo público; 2) Dotar al Estado de personal capacitado para que pudiera actuar conforme al nuevo papel interventor en la economía; c) Facilitar la gestión administrativa mediante la delegación de ciertas actividades que siempre requieren la actuación de funcionarios del Estado y c) Dar estabilidad y tranquilidad a los funcionarios

públicos (Suárez Castañeda, 2004).

La ley 165 de 1938 pretendió aplicar la carrera administrativa para los empleados del nivel nacional, departamental y municipal, introduciendo novedoso derechos tales como la inamovilidad (estabilidad), ascenso por mérito y competencia, prestaciones sociales, y capacitación. Se creó el Consejo de administración y Disciplina para la administración del sistema compuesto por cinco miembros elegidos por el gobierno, y se crearon réplicas de este consejo a nivel territorial. La ley no definió qué era la carrera administrativa y solamente alcanzó a cobijar a 3.000 funcionarios; como ya se había adelantado, su aplicación fue un fracaso debido a las siguientes razones:

- a) Por razones de orden político, pues el nuevo sistema chocó con las inveteradas prácticas clientelistas y de botín político.
- b) La agudización de la confrontación partidista entre liberales y conservadores va generar un sectarismo más acentuado en cuanto al manejo del poder estatal; esto degenerará en la eliminación física del adversario político (como en el mejor planteamiento Schmitteriano de la política) y dará paso al triste periodo conocido en Colombia como “la violencia” que se prologará hasta 1953.
- c) Razones de orden técnico tales como: 1) el derecho a la inamovilidad, condicionó negativamente al empleado; 2) falta de autonomía del órgano de administración de la carrera; 3) escasez de recursos presupuestales y de personal; 4) tiempo parcial de los consejeros (Arana de Ramírez, 1972).

3.2. La reforma técnica de 1945.

En 1945 se produce una reforma constitucional de carácter “técnico” (De Zubiría Samper; 2004), se introduce la planeación en el sector público al determinar que el Congreso fijaría los planes y programas a que se sometería el fomento de la economía y las obras públicas. Sin embargo, la adopción de planes de desarrollo sólo se materializará luego de la Constitución de 1991. Por otro lado, se crean los departamentos administrativos (como entidades técnicas); se adopta el régimen especial de Bogotá como distrito especial (sólo desarrollado hasta 1954, con la anexión de seis municipios al distrito) y se otorga al Presidente de la República la atribución de nombrar cualesquier persona para empleo nacional que no corresponda a otra autoridad¹⁰. Por lo que toca a una reforma de la carrera administrativa concomitante con esta reforma constitucional, no se produjo ninguna novedad.

3.3. Reforma de 1957, reimpulso a la carrera y el servicio civil.

La situación de violencia política en Colombia se había desbordado como consecuencia de la beligerancia entre liberales y conservadores. El punto de inicio fue el asesinato en Bogotá del

¹⁰ Las reformas de los años 36, 45 y 68 especialmente, respondieron tanto a las exigencias de la modernización estatal como a la consolidación del capitalismo moderno. Entre 1945 y 1986 el PIB se multiplicó siete veces, la tasa de crecimiento creció al 4.8% anual, la población se multiplicó por 2.8, la participación del sector agropecuario pasó de un 40% al 23 % al final del periodo, con beneficio de crecimiento para los sectores manufacturero, transporte, financiero, comunicaciones y servicios públicos; la participación del sector público como porcentaje del PIB fue evidente como también su ampliación de personal y diversificación institucional. Los ingresos corrientes del Estado como porcentaje del PIB pasaron de 11.4% en 1950-4 a 16.3% en 1970-4 y a 22.9% en 1980-3; en los mismos cortes, el gasto del sector público representó 9.7%, 17.6% y 28.4%; su participación en la inversión en los mismos cortes fue de 15.9%, 29.6 y 46% respectivamente (González Salas, 2004)

caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán en abril de 1948; lo que siguió después fue una verdadera guerra civil, a la que trató de poner fin la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla que en 1953 se tomó el poder contando con el apoyo y beneplácito de importantes sectores políticos. Así las cosas, se esperaba que su papel debía ser la de pacificar el país y una vez calmados los ánimos, se retiraría; pero esto no ocurrió de esta manera y por medio de una acomodaticia Asamblea Constituyente que venía funcionando se hizo reelegir presidente hasta 1962, lo anterior avalado por una gestión técnica (introdujo importantes avances en el país como el voto femenino y la televisión) y populista que le valieron cierto respaldo popular, además del apoyo que tenía del ejército. Los partidos tradicionales reaccionaron frente a la amenaza que representaba Rojas Pinilla y entre 1956-57 decidieron deponer sus rencores y diferencias para crear un *Frente Nacional* que permitiera el retorno de la legalidad al país. Fue así como en 1957 organizan un paro nacional que termina con la renuncia del dictador, dejándose el gobierno en manos de una Junta Militar provisional.

3.3.1. La reforma.

El pacto de Sigtes (España) del 20 de julio de 1957 entre los cabecillas de los dos partidos – Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez-, será el germen de la reforma del 57 y sus puntos centrales son los siguientes: 1) Necesidad de legitimar las instituciones recurriendo a la voluntad popular, lo cual se plasmará en un plebiscito; 2) Integración paritaria del parlamento por los dos partidos, de manera transitoria, para luego retornar a la confrontación democrática pero “jamás” sin el criterio de hegemonía totalitaria; 3) Restringir el poder del Presidente y de los altos dignatarios para despedir libremente a los empleados de la administración (Molina, 1886). Sobre este último punto sobre el que nos interesa profundizar, se expresa lo siguiente: “*Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera de Servicio Civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba a bajo la Administración Pública, sustituyendo a todos los empleos por nuevos favoritos (...) Dar garantía constitucional al trabajador administrativo, hacer de esos funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política y crear, por fin, una carrera respetable y seria de especialistas en el manejo de los recursos públicos...*” (Arana de Ramírez, 1972: 55; subrayado fuera de texto). Con estos elementos se realizará el plebiscito de 1º de diciembre de 1957, que contiene la reforma política y administrativa y cuyos aspectos centrales son los siguientes¹¹:

- a) Composición paritaria del Congreso, las Asambleas y Concejos Municipales, inicialmente por 12 años y luego prorrogado a 16.
- b) El presidente deberá nombrar a sus ministros en la misma proporción que la composición del congreso, es decir, la paridad entre los dos partidos. La misma disposición regía para los nombramientos de todos aquellos empleos que no pertenecían a la carrera administrativa.
- c) La alternancia en la presidencia. No contemplado inicialmente en el plebiscito, el acto legislativo 1º de 1959, establece la rotación en la Presidencia de la República entre los dos partidos, hasta el 7 de agosto de 1974.
- d) En la rama judicial, también se establece el sistema paritario.
- e) Se consagra la carrera administrativa a nivel constitucional.

¹¹ Algunos consideran que en técnica jurídica, no fue un plebiscito sino un referendo constitucional, pues se ratificó o refrendó un texto de reforma.

3.3.2. Reforma y carrera administrativa.

Los desarrollos de la reforma del 57, en lo que tiene que ver con la Carrera administrativa, se concretan en la ley 19 de 1958 y el decreto 1732 de 1960. La ley 19 señala el ámbito de aplicación en que los empleados quedan comprendidos por los deberes y derechos del Servicio Civil y cuáles de ellos pertenecen a la carrera administrativa, la clasificación de empleos y sus requisitos, se ordena la formación de los cuadros administrativos y la determinación de las atribuciones del Presidente de la República en relación con el servicio Civil. Para la ejecución de las previsiones, se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil, La Escuela Superior de Administración Pública, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; además se otorgan facultades extraordinarias al presidente para reglamentar los aspectos de la carrera.

En ejercicio de las facultades que le otorgó la mencionada ley, se dictó el decreto extraordinario 1732 de 1960, mediante el cual se adoptó el Estatuto de Carrera Administrativa y se consagraron otras normas sobre el Servicio Civil. Se establece que el Servicio Civil está integrado por todos los empleos civiles de la Rama Ejecutiva, de esto empleos unos pertenecen a la Carrera Administrativa y otros está fuera del sistema; estableció la obligación que para la provisión de un empleo de Carrera Administrativa, se solicitara el nombre del candidato a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La comisión tenía entre sus funciones, la de establecer las listas de personas capacitadas para las distintas clases de empleos públicos, con base en los resultados de los concursos que periódicamente debía realizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil, según las normas dictadas por dicha comisión. Además se precisaron las condiciones y garantías del funcionario público, el régimen disciplinario, el sistema de clasificación de servicios y el ámbito de aplicación de la carrera administrativa.

Como se puede observar, la relación entre la reforma del 57 y los desarrollos de la carrera administrativa son muy estrechos y una hace parte de la otra. La adopción de un servicio civil moderno y técnico, unido al desarrollote una carrera administrativa, se consideraban como una estrategia, no sólo para la modernización de la administración pública sino sobre todo un medio para lograr la paz y la reconciliación nacional. Sin embargo, su aplicación fue parcial a nivel nacional y su extensión al nivel territorial fue marginal, entre otras razones las siguientes:

- a) El disímil apoyo político para la reforma. Mientras el primer gobierno del Frente Nacional (1958-1962) estaba comprometido, el segundo (1962-1966) la condenó la olvido: *"Fue una época de luchas por estructurar el sistema e implantarlo, vencer las múltiples amenazas del Parlamento y la natural resistencia de la mentalidad políticas tradicional"* (Arana de Ramírez, 1972: 60). El tercer mandato decidió hacer su propia reforma
- b) El poco tiempo de vigencia de la norma que impidió su consolidación, fue muy bajo el número de funcionarios que ingresó a la carrera en aplicación del decreto 1732 de 1960.
- c) El sistema paritario establecido sustituyó el anterior sistema de "botín político", por otro parecido pero reservado para los militantes de los dos partidos; de este modo mientras los cargos de carrera no fueren provistos por concurso, eran susceptibles de repartición; esto desfavoreció rotundamente la implantación de la carrera

administrativa.

3. 4. La Reforma de 1968

Con el auge del Estado intervencionista la administración pública se encontró progresivamente frente a nuevos requerimientos y, en la misma medida, frente a la necesidad de transformarse y tecnificarse. Paulatinamente se fueron creando nuevas entidades públicas de diferente naturaleza, sin que existieran principios rectores que permitieran una evolución ordenada y sistemática. Tanto la ley, la doctrina y la jurisprudencia, calificaban a las nuevas entidades como oficiales o semioficiales, institutos descentralizados, empresas descentralizadas, institutos oficiales o semioficiales, empresas oficiales o mixtas, servicios oficiales o semioficiales, empresas públicas, etc., sin que en cada caso se tuviera un concepto claro de las razones que llevaban a utilizar una u otra denominación. *“En 1968, en pleno auge del intervencionismo estatal, en nuestro país se produjo una de las más importantes reformas administrativas, que se caracterizó, precisamente, por buscar una organización estatal coherente y sistemática, que permitiera su tecnificación y modernización con la aplicación de criterios y principios que hicieran más comprensible para el ciudadano el cada día más complejo aparato estatal”* (Rodríguez, 2003: 2).

3.4.1. La reforma administrativa.

Al entender de algunos, esta reforma fue paradójica, pues de un parte fortaleció el ejecutivo al reservarle la iniciativa legislativa en las materias de presupuesto, planeación y estructura administrativa; de otro lado, da lugar a la descentralización funcional o por servicios (entidades descentralizadas) y da algunas concesiones en materia de descentralización territorial (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, categorización de municipios, juntas administradoras locales, y el situado fiscal) (De Zubiría Samper, 2004). Las leyes 62 y 65 de 1967 otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República -Carlos Lleras Restrepo-, para reorganizar el servicio exterior y en general, para modificar la estructura y funcionamiento de la administración pública. La reforma se concretó en la expedición de los varios decretos-ley que apuntaron a tratar cada uno de los aspectos de la misma:

a) Decreto-Ley 1050 de 1968, mediante el cual se estableció la organización y funcionamiento de la Administración Nacional, señalando que ella estaba integrada por la presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, como *“organismos principales”*; las superintendencias y los establecimientos públicos, como *“organismos adscritos”*; y las empresas industriales y comerciales del Estado, como *“organismos vinculados”*. Se previó la posibilidad de organizar también *“unidades administrativas especiales”*.

b) Decreto-Ley 3130 de 1968, por el cual se dictó el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas, identificando como tales a los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

c) Decreto-Ley 3135 de 1968, en el cual se reguló la integración del sistema de seguridad social en el sector público y se dictó el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Este Decreto-Ley fue reglamentado, entre otros, por el Decreto 1848 de 1969, en el cual se definieron los conceptos de empleado oficial, empleado público y trabajador oficial. Empleado público cuando la persona natural se halla vinculada por una relación legal y reglamentaria, que se traduce en un acto administrativo de nombramiento y sus relaciones laborales se rijan por las normas de derecho público; trabajador oficial,

cuando se vincula mediante una relación de carácter contractual laboral, y se rige por normas del código laboral general aplicable a todos los contratos laborales, se aplica normalmente a quienes realizan trabajos de construcción, mantenimiento u obras públicas (Rodríguez, 2004; Suárez Castañeda, 2004).

d) Decretos-Ley 2400 y 3074 de 1968, desarrollan los aspectos de la carrera administrativa y el servicio civil.

3.4.2. Reforma y carrera administrativa.

En términos generales y para lo relacionado con la carrera administrativa, esta reforma significó un retroceso. Los decretos-ley mencionados determinaron las condiciones del empleo ordinario, en periodo de prueba y provisional, y se mantienen los conceptos del sistema de carrera pero con modificaciones en su aplicación. En primer lugar, se restringe la carrera administrativa al nivel nacional y en segundo término, se ordenó una incorporación masiva de funcionarios con el único requisito de la antigüedad y de la calificación de servicios. Esta práctica va a generar un precedente perverso que irá en contravía de los postulados del acceso y permanencia por mérito: *“El decreto 2400/68 creó lo que he llamado, y lo sigo haciendo, ventana siniestra de la carrera por haber instituido el **ingreso extraordinario** a ella, el cual es justamente opuesto al sistema de mérito. Esta figura se repitió en varias ocasiones, inclusive, hasta después de la Constitución de 1991, así: a través del decreto 573 de 1985 (sic), en la ley 61 de 1987, y en la ley 27 de 1992, esta última posterior a la constitución hoy vigente”* (Puentes, 2004: 52-53).

Además de la carrera administrativa de la Rama Ejecutiva, existen otras como: La judicial, la del organismo electoral, la de la Contraloría General de la República y la de la Procuraduría General de la Nación. A su vez, dentro de la Rama Ejecutiva existen otras carreras de carácter especial, que si bien es cierto tienen características particulares, todas ellas están inspiradas por los mismos principios fundamentales; tal es el caso de la carrera docente, la de los funcionarios de la seguridad social, la de Telecom y la del Sistema Nacional de Salud entre otras. La carrera administrativa general tiene aplicación únicamente en la Rama Ejecutiva, puesto que el Estatuto “regula la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público”. Solamente pueden pertenecer a la carrera Administrativa, quienes ostenten la calidad de empleados públicos, y dentro de ellos, quienes ocupen empleos que por su naturaleza sean de carrera. Los empleos que conforman la primera categoría, han estado señalados taxativamente en las diferentes normas legales y reglamentarias como excepción a la generalidad de los cargos, que son de carrera (Suárez Castañeda, 2004). La aplicabilidad y logros de las reformas establecidas fue limitada y parcial, estado gran parte del tiempo incluso sin vigencia. Podemos señalar dicho fracaso argumentando las siguientes razones:

- a) Condicionó su aplicabilidad a la expedición de reglamentos, de esta manera, las autoridades que tenían la facultad de proveer empleos continuaron haciéndolo hasta que el Presidente expidió el decreto 1950 de 1973 (5 años después!)¹².
- b) En 1976, por razones de orden público, se declara el Estado de sitio (dec. 2132) y se suspende la aplicación de las normas sobre carrera administrativa. Había que esperar hasta la expedición del decreto 583 de 1984 para que se reanudara la normalidad jurídico-política y se autorizara nuevamente la carrera administrativa; pero la nueva

¹² Decreto aún vigente en lo relacionado con las situaciones administrativas de los funcionarios.

normativa “sanea” la situación de los funcionarios que ocupaban puestos de carrera sin haber accedido a ella por concurso, repitiendo el ingreso extraordinario del que se habló con anterioridad.

Podemos concluir que la reforma de la carrera administrativa de este periodo se desarrolla dentro del paraguas de la reforma administrativa de 1968, pero su sentido va en contravía de los objetivos de modernización y tecnificación que animó la reforma en general. Por lo tanto su correspondencia con es apenas temporal y circunstancial.

3. 5. Reforma de 1986 y descentralización territorial.

La reforma administrativa de 1986 está constituida por una serie de reformas constitucionales y legislativas expedidas con la finalidad de fortalecer los niveles de gobierno territorial, especialmente los municipios, los cuales habían quedado relegados respecto al desarrollo económico, institucional y normativo; de otra parte, había un malestar generalizado sobre el funcionamiento de un aparato estatal centralizado, lejano y paquidérmico frente a las nuevas demandas y movimientos sociales de bases local y regional. Se propuso entonces, adelantar una reforma que teniendo como estrategia una descentralización territorial, trasladara facultades y competencias a las entidades territoriales en los aspectos políticos, presupuestales y administrativos¹³.

3.5.1. La reforma administrativa.

En la parte política se autorizó la elección popular de alcaldes mediante acto legislativo N° 1 de 1986; la primera elección de alcaldes fue en marzo de 1988. En lo financiero, la ley 12 de 1982 cedió el 50% de los ingresos del IVA –impuesto al valor agregado- para los municipios, complementando lo establecido desde 1983 con la ley 14 sobre fortalecimiento de los impuestos municipales. En lo administrativo, se trasladaron una serie de funciones especialmente la prestación de servicios públicos domiciliarios, agua potable y saneamiento básico, asistencia agrícola, construcción de obras y los niveles básicos de los servicios de educación y sanidad. Se dictó el Código de Régimen Departamental, que organizó en un solo cuerpo las disposiciones constitucionales y legales relativas a la organización y funcionamiento de los departamentos, buscando el fortalecimiento y la modernización de los mismos. Para los municipios se expide el Código de Régimen Municipal y que reguló los diferentes aspectos como la división administrativa, las autoridades de la administración municipal, la planeación municipal, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas, el régimen de contratación de los municipios, su función pública y su régimen fiscal, así como la participación ciudadana y comunitaria en el municipio (Decretos-Ley 1222 1333 de 1986, decreto 77 de 1987, entre otras disposiciones).

3.5.2. Reforma y carrera administrativa.

En 1987 se expide la ley 61 que recupera el establecimiento del ingreso a la carrera administrativa por el sistema de mérito; sin embargo como ya se había dicho también permitió la inscripción automática para aquellos empleados que tenían antigüedad y se limitó

¹³ Para mayor profundidad sobre el tema véase el trabajo del autor contenido en Jiménez Benítez (2002)

al nivel nacional.

Entre otras disposiciones cabe señalar que estableció como causal de la pérdida de los derechos de carrera, el tomar posesión de un empleo de carrera diferente a aquel del cual es titular, sin haber sido seleccionado mediante concursos; prohibió que al empleado de carrera se le hagan nombramientos provisionales. Con ellos se quiso poner término a las “promociones” o “ascensos” de hecho, esto es, sin haber adelantado los concursos correspondientes. Igualmente la ley 61 sancionaba con la pérdida de los derechos de carrera, al funcionario que ocupa un empleo de libre nombramiento y remoción, sin que previamente le haya sido conferida comisión para el efecto (Suárez Castañeda, 2004). Finalmente se ocupó de aspectos relacionados con el retiro, la destitución, el reconocimiento de pensiones de jubilación, invalidez. Un rápido balance de esta reforma a la carrera administrativa permite concluir que:

- a) Su campo de aplicación siguió restringida al nivel nacional y en este sentido es una reforma que no tiene ninguna relación con la reforma descentralista de 1986 y años siguientes.
- b) Limitó la aplicabilidad de los principios de carrera administrativa al replicar la práctica del ingreso extraordinario vigente desde 1968.
- c) Esta práctica, a todas luces le hacía el juego al manejo politiquero (sistema patrimonialista y de botín político) en cuanto a la designación y nombramiento de los funcionarios públicos, pues en todas las entidades estatales se nombraban recomendados políticos, a los cuales de tiempo en tiempo (1968, 1973, 1984, 1987, 1992), se les regularizaba su situación incorporándolos automáticamente a la carrera administrativa.
- d) Se debe recordar que el sistema político colombiano tiene una lógica donde, debido al régimen presidencialista y la debilidad de los partidos, los apoyos al ejecutivo en el Congreso se transan con la “entrega” de entidades a los congresistas. Una vez llenada la nómina, el paso siguiente será el de legalizarla expidiendo la respectiva ley.

3.6. Constitución de 1991 y ley 27 de 1992.

El fracaso de la reforma constitucional en 1989 y la serie de asesinatos de líderes políticos que propugnaban cambios estructurales, generó un sentimiento general hacia la necesidad de una reforma de fondo que removiera las viejas instituciones de la Constitución de 1886 aún vigente. En tal sentido, se organizó la sociedad civil y se logró imponer la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 1991; de ella saldrá la nueva Constitución que consagra expresamente en su parte dogmática los principios de un Estado Social de Derecho, una democracia participativa, una república unitaria pero descentralizada, el reconocimiento de una nación pluriétnica y multicultural y una amplitud de los derechos civiles y políticos, económico sociales y colectivos, pero especialmente la introducción de mecanismos para la efectividad de los derechos fundamentales (acción de tutela, acciones populares y de grupo, acción de cumplimiento). En la parte orgánica se mantendrá la clásica división de las tres ramas, pero aparecerán otros órganos encargados de desarrollar la función pública del Estado. Uno de ellos será la Comisión Nacional del Servicio Civil. Mención especial merece la creación de la jurisdicción constitucional en cabeza de la Corte Constitucional, verdadero

baluarte para el desarrollo de los principios constitucionales y guardián celoso de la constitución. Debido a la complejidad y amplitud de cambios introducidos por la Constitución de 1991 que desbordan los objetivos del presente estudio, nos limitaremos a los aspectos directamente relacionados con la función pública y carrera administrativa.

3.6.1. La Constitución de 1991

La los cambios que produjo la Constitución en ordenamiento administrativo, son más una mutación que una simple reforma. En el caso del servicio civil y la carrera administrativa generó modificaciones importantes que señalamos a continuación:

- a) El concepto de Función Pública. Se consagra un capítulo entero titulado con el nombre "De la Función Pública", artículos 122 a 131, donde se plasma todo lo relacionado con la administración del personal del Estado. La "Función Pública" se refiere a todo empleo del Estado que tenga funciones detalladas en ley o reglamento y los de carácter remunerado deberán estar contemplados en la respectiva planta de personal y sus emolumentos previstos en el presupuesto respectivo. Este concepto de origen francés entra a complementar el concepto más tradicional de "Servicio Civil", de origen inglés, el cual sólo está referido a los funcionarios de la Rama Ejecutiva; en este sentido la Constitución preserva la segunda acepción cuando se refiere a la Comisión Nacional de Servicio Civil¹⁴.
- b) El ingreso al empleo público es por sistema de carrera, los demás son la excepción. Todos los empleos de la función pública serán provistos por concurso, excepto los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y otros que determine la ley. El ingreso por concurso es la regla, de este modo, todo funcionario cuyo sistema de nombramiento no haya sido establecido, será nombrado por concurso.
- c) Se establecen al menos dos sistemas de carrera administrativa, una general para la Rama ejecutiva (comprende el nivel nacional, las gobernaciones y alcaldías con sus respectivos sector central y descentralizado por servicios), y sistemas especiales para las otras ramas del poder y los órganos del estado autónomos (Contraloría, Procuraduría, entes universitarios autónomos, carrera diplomática y consular, Fiscalía General).
- d) El concepto de servidor público. Con esta idea se agrupa a la totalidad personas que cumplen funciones públicas, incluso los particulares que transitoriamente las desempeñen: los servidores públicos son: los miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales.
- e) El retiro. Se enfatiza que la filiación política en ningún caso podrá determinar el nombramiento, ascenso o remoción de un empleo de carrera. Así mismo, el retiro de carrera se hará: 1) por calificación no satisfactoria en el desempeño, 2) por violación del régimen disciplinario, -3) por las demás que establezca la ley. Este último tipo ha sido utilizado por la ley 909/04 al introducir una polémica remoción por razones de "Buen servicio", el cual veremos más adelante.
- f) Otros aspectos. También se consagran en el texto temas relacionados con inhabilidades para el ejercer como servidor público por razones delitos contra el patrimonio público (único artículo que se aprobó en el referendo de 2004); incompatibilidades, la obligatoriedad del juramento para la posesión y para declarar sus bienes y rentas, etc.

¹⁴ Esta nueva idea sobre Función Pública, no deja de tener sus problemas, pues en la tradición del derecho constitucional y administrativo, se utiliza el mismo término para referirse a los atributos o funciones generales del Estado tales como la función legislativa, la función ejecutiva, la función judicial, etc. La misma carta utiliza esta última acepción cuando se refiere a la Administración de Justicia (art. 228), o el control fiscal (art. 267) como "función pública".

g) La Comisión Nacional del Servicio Civil. Es el órgano responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos que no tengan sistemas especiales.

3.6.2. Desarrollo legal.

La ley 27 de 1992 aplicó los preceptos constitucionales, aunque su expedición fue un tanto precipitada por los términos perentorios que el constituyente había establecido. Entre sus logros tenemos que se conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil, reguló la carrera para las entidades tanto del nivel nacional como territorial, clasificó los empleos, asignó a las entidades la competencia de desarrollar los procesos de selección, desarrolló el derecho a la reincorporación e indemnización, estableció garantías para los limitados físicos y la maternidad y consagró un sistema de ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial. A nivel nacional la carrera se reactivó y empezó a aplicarse a nivel territorial; sin embargo, los frutos fueron modestos debido las siguientes razones:

- a) Nuevamente se aplica el ingreso automático o extraordinario contradiciendo la misma Constitución, esta vez para los funcionarios del nivel territorial siempre y cuando reunieran dos condiciones 1) que estuvieran ocupando cargos de carrera administrativa 2) que acreditaran los requisitos para ocupar el cargo: “*En aplicación de la ley en el nivel territorial se inscribieron 1000.054 empleados en el periodo 1993-1998, de los cuales aproximadamente, el 80% lo hicieron con base en la inscripción extraordinaria y los demás a través de procesos de selección*” (Grillo Rubiano, 2004: 106).
- b) Consecuente con lo anterior, los nombramientos provisionales mientras se realizaban los procesos de selección, se convirtió en la forma corriente de acceso a los cargo de carrera, burlando la aplicación de los principios del mérito. Pero tal situación continuó hasta 1997, cuando una sentencia de la Corte la declaró inconstitucional la aludida inscripción extraordinaria.
- c) Se excluyó de la carrera a ciertas entidades como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales. La Corte Constitucional también se pronunció en contra.
- d) La composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Su composición plural y poco operativa le impedía cumplir a cabalidad sus obligaciones y además no tenía un verdadero poder sancionatorio frente a los abusos de los nominadores (González Salas, 2004).

Diversos fallos de la Corte y las inconsistencias mismas de la ley, hicieron urgente su sustitución por un nuevo estatuto, el cual aparecerá en 1998.

3.7. Reforma administrativa 1996-98 y ley 443 de 1998.

Aquí tenemos dos tipos de reformas; una en 1996 tendiente a reducir el gasto público y otra en 1998 tendiente a poner a tono el mapa de las entidades públicas frente a las exigencia de la Constitución.

3.7.1. Las reformas administrativas

a) La Ley 344 de 1996 dictó normas tendientes a la racionalización del gasto público y en el artículo 30 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir o

fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones, con el propósito de reducir el gasto público. Como resultado se suprimieron 7 entidades, se fusionaron 12 y se reestructuraron 11 (Rodríguez, 2003).

b) Ley 489 de 1998, que de manera expresa derogó los famosos decretos leyes 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976, que constituían los estatutos básicos de la administración pública nacional hasta entonces. Esta ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública; establece que se aplica tanto a los organismos y entidades nacionales como a los de las entidades territoriales, estos últimos en cuanto a las reglas sobre principios de la función administrativa, delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución.

3.7.2. Reformas y carrera administrativa.

Las anteriores reformas no incidieron para nada en la expedición de la ley 443 de 1998 sobre carrera administrativa, la cual seguía una lógica propia al evolucionar como desarrollo directo de la Constitución, por un lado y como reemplazo de la ley 27 de 1992 que había demostrado sus limitaciones, por el otro.

Entre las características de la nueva normativa tenemos: 1) Se reformó la composición de la Comisión del Servicio Civil y se crearon Comisiones departamentales y distritales; también se le asignaron competencias sancionatorias; 2) Se prohíben las ya famosas inscripciones extraordinarias; 3) Se ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los pronunciamientos de la Corte Constitucional; 4) Se creó una nomenclatura única de empleos para el nivel territorial, terminando con la dispersión de nomenclaturas y requisitos; 5) Estableció que las modificaciones a las plantas de personal debería estar respaldado por un estudio técnico y por razones del servicio; 6) El derecho preferente para la reincorporación por supresión de un empleo de carrera podrá hacerse efectivo en cualquier entidad y no sólo en la que se laboraba.

Desafortunadamente esta ley tuvo apenas un año de vida y no sobrevivió al control constitucional del Corte que en sentencia C-372 de 1999 declaró inexecutable la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y las comisiones territoriales; si este órgano de administración y vigilancia, no de podría adelantar los concursos de méritos, lo que significó la parálisis de la carrera administrativa desde entonces. Entre algunos puntos que explican en fracaso de la carrera administrativa en este intento, tenemos:

- a) Continuó eximiendo a la Presidencia de la República y sus entidades adscritas del sistema de carrera administrativa.
- b) La inadecuada interpretación de la Constitución frente a la naturaleza y conformación de la Comisión del Servicio Civil.
- c) La interinidad en que quedó la carrera administrativa desde mediados de 1999, pues no hay vinculación por concurso desde entonces. Esto ha sido aprovechado para que proliferen los nombramientos provisionales y para prolongar al máximo la expedición de la nueva normativa: *“A 31 de mayo de 2003 de un total de 91.174 empleos de carrera administrativa general, solamente 60.264 se encontraban inscritos en el escalafón de la carrera, mientras que el 34%, es decir 30.880, están provistos por*

empleados provisionales” (González Salas, 2004: 18). Se calcula que a nivel territorial esta situación es aún más dramática.

3.8. La reforma administrativa de 2003 y la ley 909 de 2004.

Recién posesionado en agosto de 2002, el gobierno de Álvaro Uribe que había sustentado su campaña política en tener “mano dura” contra la insurgencia y contra la corrupción, expide la directiva N° 10 que establece un Programa de Renovación de la Administración Pública” donde se propone mejorar la calidad y eficiencia de la función pública, optimizar los procesos de decisión, fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y racionalizar el gasto público.

3.8.1. La reforma administrativa.

Se plantean acciones de tipo vertical (supresión, fusión y reestructuración de entidades) y acciones transversal (trámites, reforma del empleo público, etc.)

La reforma vertical se aplicará con la Ley 790 de 2002 llamada de “Renovación de la administración pública”, otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, tuvo como objetivos la reforma y modernización de la estructura de la administración pública del orden nacional, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, dentro de una estructura financiera sólida. En su aplicación, el presidente también utilizó las disposiciones del artículo 189 de la Constitución nacional y las facultades de la ley 489/98. En total se fusionaron 8 Ministerios, se reestructuraron 6 entidades, se suprimieron otras 10, escindieron 3 y se crearon 14.

3.8.2. Reforma administrativa y carrera administrativa.

Las reformas transversales buscan la lucha contra la corrupción, el clientelismo y la politiquería mediante dos tipos de acciones: de corto y de mediano plazo. Se intenta crear una ética pública y un Estado gerencial, con gestión transparente y austera en el manejo de los recursos públicos, para lo cual se dará un manejo gerencial de los recursos humanos y la intolerancia con los corruptos. La idea es introducir elementos de mérito, competencia y capacitación para vincular a los mejores a los cargos públicos.

Un primer resultado ha sido el programa “Meritocracia” que convoca a concurso público para proveer cargos directivos de sedes territoriales de entidades públicas, tal como se señala en la cita 2.

La nueva ley sobre empleo público, carrera administrativa y gerencia pública, se ubica en la parte de las reformas transversales. No se limita a llenar el vacío normativo ajustando las disposiciones de carrera a los fallos de la Corte Constitucional, sino que introduce elementos novedosos sobre empleo público en general y el tema de los empleos de “gerencia Pública”; esto último en claro desarrollo de los principios que animan la reforma administrativa.

4. LA NUEVA NORMATIVA SOBRE CARRERA ADMINISTRATIVA: LEY 909/04.

La normativa se puede analizar en tres grandes partes: a) una primera dirigida al desarrollo de la carrera administrativa, donde se corrigen las fallas de los anteriores reglamentos; b) una segunda parte comprende lo relacionado al empleo público; c) finalmente una tercera parte que se encarga de establecer los lineamiento de la “Gerencia Pública”. La ley también concede facultades al Presidente para que expida decretos con fuerza de ley que permitan la aplicación de los preceptos de la ley. A continuación se señalan los aspectos más relevantes de la ley 909/04, haciendo mención especial a los temas de la carrera administrativa y la gerencia pública.

4.1. Sobre la carrera administrativa.

En general, la ley desarrolla los principios de la carrera administrativa señalados en la Constitución, los cuales giran entorno al sistema del mérito y el acceso a los empleos públicos por sistema de carrera como la regla general, no como la excepción. En Colombia hay aproximadamente 900.000 empleos del Estado, de los cuales no conocemos con certeza cuántos pertenecen a carrera administrativa (para la Rama Ejecutiva pueden ser cerca de 350.000), de éstos, las cifras más aproximadas señalan que el 35% están en la provisionalidad, esto quiere decir, que en este momento hay cerca de 120.000 empleos que deben ser nombrados definitivamente mediante el concurso de méritos.

4.1.1. Comisión Nacional del Servicio Civil.

Se conforma la Comisión como órgano de administración y vigilancia de las carreras administrativas específicas, de carácter permanente del nivel nacional, independiente de las Ramas y órganos del poder público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Está integrada por tres miembros elegidos por concurso para un periodo de 4 años, y con amplia experiencia en el manejo de recursos humanos. Se atiende así a los requerimientos de la Corte que había declarado inexecutable a la anterior Comisión por dos razones fundamentales: por un lado su composición que le daba cabida al gobierno limitando su independencia, y en segundo lugar, deber ser única, no hay lugar para las comisiones territoriales.

La Comisión adelantará sus funciones a través de universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior que ella misma acredite. Dichas instituciones contratarán la realización de los concursos, pero la Comisión realizará las convocatorias, establecerá, los reglamentos para los procesos de selección, administrará las listas de elegibles, el registro público de empleo y absolverá las consultas. En cuanto a la función de vigilancia, adquiere importantes funciones tales como adelantar acciones de verificación, suspender procesos o dejarlos sin efecto, imponer sanciones de multa, conocer en segunda instancia las reclamaciones, entre otras.

4.1.2. Convocatoria perentoria a concursos abiertos.

La Comisión se conformó en diciembre de 2004 y tiene un plazo de un año para empezar a realizar las primeras convocatorias a concurso. En estos momentos la Comisión adelanta procesos de divulgación y capacitación en todo el país, y se trabaja a todo vapor tanto para acreditar las universidades, como para preparar las convocatorias. Se debe estacar el

carácter abierto de los concursos, donde podrán participar todas las personas que reúnan los requisitos mínimos exigidos; se acaban las prácticas de concursos cerrados donde sólo podían participar los empleados de la entidad.

Otros aspectos destacados son la ampliación del periodo de prueba de cuatro a seis meses, la evaluación anual, el tiempo máximo de provisionalidad de seis meses mientras se convoca a concurso y la extensión de la comisión para ocupar cargos de libre nombramiento y remoción de tres a seis años.

4.1.3. Órganos de dirección y gestión del sistema.

En primer lugar, el *Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-* le corresponde la formulación de la política, planificación y coordinación del recurso humano al nivel nacional y territorial; elaborara y aprobar el Plan anual de Empleos vacantes. Las *unidades de personal de las entidades*, son las estructuras básicas del sistema, están encargadas de elaborar planes estratégicos de recursos humanos, el plan anual de vacantes para remitirlo al -DAFP-. *Las Comisiones de Personal* que debe existir en cada entidad y en sus filiales, conformadas por miembros de las directivas y de los empleados, sus funciones básicas consisten en la vigilancia de los procesos de carrera y resolver en primera instancia las reclamaciones sobre los procesos de carrera.

4.1.4. Sistema general de carrera, sistemas específicos y especiales.

Se establecen tres tipos de sistemas: 1) El general, el cual se aplica a la mayoría de entidades de la Rama Ejecutiva, incluyendo departamentos y municipios; 2) Sistemas específicos, aquellos a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades, tales como: el Departamento Administrativa de Seguridad –DAS-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, el Departamento Administrativa de La Presidencia o las Superintendencias; Sobre éstos sistemas de carrera la Comisión del Servicio Civil, hará la vigilancia; 3) Sistemas especiales de carrera, no están cobijados por la ley aunque pueden subsidiariamente aplicar sus disposiciones; como por ejemplo las carreras en la Rama Judicial, el Congreso, la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía, entre otras.

Sobre este punto hay algunos reparos. La ley señala 9 sistemas especiales y siete específicos, los cuales pueden “enrarezcer” la uniformidad en los procesos de carrera, y sobre todo la igualdad de derechos que tienen los ciudadanos. Estos sistemas pueden terminar realizando reglamentaciones muy diversas que incluso podrían llegar a ser contradictorias con las que se aplican en el sistema general o en otros sistemas específicos. Respecto a los sistemas especiales hay poco que hacer pues se aplican con base en el principio de la separación de poderes entre las ramas y los órganos que la Constitución ha definido; pero en cuanto a los sistemas específicos, no es justificable que por razones de seguridad o conveniencia, cierto número de entidades y de personal se sustraiga a la aplicación general de las reglas de juego, puede ser el caldo de cultivo para la inaplicación del principio del mérito.

4.1.5. El retiro por “razones de buen Servicio”.

Sin duda uno de los artículos más polémicos de la norma es el relacionado con la

introducción de un nuevo motivo de retiro por “razones de buen servicio”, esto sucede cuando por el incumplimiento grave de alguna o algunas funciones del funcionario se afecte la prestación del servicio, se procederá mediante resolución motivada al retiro del empleado. Consideramos que esta norma atenta contra los principios de la carrera administrativa, pues introduce la discrecionalidad y arbitrariedad del nominador en cualquier momento, atentando contra los principios de objetividad y neutralidad. De otro lado, se viola el derecho a la defensa que dispone el funcionario y no se sigue el proceso disciplinario establecido para los casos de faltas graves o gravísimas. Sin duda que, en tanto sea demandado, este artículo será declarado inconstitucional; pero se advierte el talante de hostilidad de la política gubernamental frente a la carrera administrativa, mirada con desconfianza y propendiendo por un sistema de “difícil entrada y fácil salida”.

4.2. El empleo público.

El empleo público se considera como el núcleo básico de la estructura de la función pública y se entiende como el conjunto de tareas, funciones y responsabilidades y las competencias requeridas para llevarlas a cabo. Se introducen los conceptos sobre perfil de *competencias laborales* que deberá desarrollarse como metodología para la gestión del recurso humano, los *cuadros funcionales de empleos* (agrupaciones de empleos semejantes para cubrir cargos en una o varios organismos) y se establecen *empleos de carácter temporal o transitorio* para los casos en los cuales haya sobrecarga de trabajo, se desarrollen funciones que no realiza el personal de planta, para desarrollar programas de duración determinada o labores de asesoría o consultoría no superiores a 1 año. Los empleos de tiempo completo serán la regla y los de medio tiempo y tiempo parcial serán la excepción.

Sobre este último aspecto lo que se ha querido es legalizar las llamadas “nóminas paralelas”, para que en lugar de realizar el trabajo mediante un contrato de prestación de servicios, se acuda al empleo temporal con las garantías y prestaciones sociales que esto conlleva. Aunque la ley dice que dichos empleos se proveerán con las listas de elegibles sometidos a concurso, también se señala (a renglón seguido), que en caso de no ser posible la utilización de las listas, “se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos”. ¿Quién presenta los candidatos si no provienen de las listas?, ¿no es acaso el mismo proceso de selección objetiva que consagra el estatuto de contratación, que exige al menos tres hojas de vida y que al final ya se sabe para quien es el contrato? Si de lo que se trata es dignificar el trabajo de algunos contratistas, la medida es muy buena, pero habrá que estar atentos para que no se disfrace otra vez el lobo con la piel de oveja.

4.3. La gerencia pública.

La ley dedica todo un título para desarrollar los principios de la gerencia pública, la cual consiste en una serie de empleos que conllevan la responsabilidad directiva; es decir son los cargos del nivel directivo a excepción de los que nombre directamente el Presidente de la República o los que al nivel territorial nombre directamente el gobernador o el alcalde. Los cargos de gerencia pública siguen siendo de libre nombramiento y remoción, pero los nominadores deberán sujetarse en su discrecionalidad a las limitaciones de la ley. La provisión de estos empleos tendrá en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia, se podrán aplicar pruebas para evaluar las capacidades, se aplicará una entrevista y se valorará los antecedentes de estudio y experiencia. Adicionalmente, el funcionario (denominado “gerente público”) realizará un “acuerdo de gestión” con su superior jerárquico

donde se concertarán los objetivos y compromisos a cumplir; sobre la base del cumplimiento, se realiza la evaluación que será por escrito.

La idea en sí es buena y fue recogida de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, suscrita por Colombia, pero también responde a las directrices de la política del gobierno en materia de reforma administrativa (reforma transversal) como se indicó anteriormente. El problema es la implementación del sistema, veamos algunas razones.

- a) Los cargos de la “gerencia pública” son muy apetecidos y al ser de libre nombramiento y remoción tienen una fuerte presión política, mucho mayor que un cargo cualquiera de la carrera administrativa.
- b) La manera de designación sigue siendo protagonizada por el nominador, es él quien propone los candidatos y los somete a la evaluación de una de las siguientes posibles instancias, reglamentadas por el decreto 1601 de 2005: 1) un órgano técnico conformado por los directivos de la entidad y/o consultores externos; 2) una universidad; 3) una empresa consultora externa; 4) entidades públicas con experiencia en la selección de personal. La entidad puede optar perfectamente por la primera opción, que es además la más económica, pero donde el peso del nominador es caso absoluto.
- c) El decreto 1601 de mayo de 2005, que reglamenta la manera de selección puede tener vicios de ilegalidad, y esto ya es una mala señal. En efecto la ley sólo exceptúa de los cargos de gerencia pública a los ya mencionados arriba (los directamente nombrados por el Presidente, los gobernadores y alcaldes) y lo ratifica en los artículos 5 y 47; el decreto en cambio “baja” el nivel de los cargos de gerencia pública para los empleos de grado inferior a Secretario General; esto sin lugar a dudas en una burla para las pretensiones de conformar cuadro directivos basados en principios de gerencia y mérito. En conversación telefónica sostenida con uno de los responsables de implementar la gerencia pública en el DAFP, se manifestó que así las cosas, la gerencia pública no aplicaría a la mayoría en los municipios del país.
- d) Lo anterior demuestra la doble moral de nuestra case política; por un lado, se comprometen y realizan formalmente las reformas en un sentido técnico-científico; pero por otro lado, una vez hecha la reforma, lo primero es establecer la manera de “sacarle el cuerpo” a la implantación de la misma. Este pequeño episodio es fiel reflejo de lo que ha pasado con la carrera administrativa a lo largo de nuestra historia: formalmente bien, sustancialmente mal.
- e) La aplicación de la gerencia pública en estos términos, riñe con la idea de empleos de libre nombramiento y remoción, figura típica para cargos políticos y de confianza. En términos absolutos, ¿dónde está el libre nombramiento si el nominador debe nombrar a quien ha resultado calificado como el mejor?, y la remoción, ya no será libre sino condicionada a los resultados del cumplimiento del acuerdo de gestión¹⁵.
- f) Finalmente, la gerencia pública como experimento, debe enfrentarse con la discrecionalidad política para conquistar un lugar propio. En estos momentos la gerencia pública en el medio político es bien recibida pues oxigena de alguna manera, la legitimidad de los desgastados cuadros dirigentes; pero una vez en el poder, la dirigencia le señalará lo que debe de hacer y cómo debe hacerlo, será el momento de

¹⁵ Al respecto véase como antecedente la sentencia C-295/95, que suprimió la palabra “libre” para los nombramientos de los directores regionales del SENA, por cuenta del Director Nacional, debido a que éste último debía nombrar a la persona escogida por el gobernador de la terna presentada.

la verdad, el desconsuelo. Por eso la gerencia pública puede estar siendo aprovechada de manera oportunista: oxigena las decisiones políticas, pero a la vez será la válvula de escape en el momento de definir las responsabilidades. Los nuevos chivos expiatorios del sistema político.

- g) Todo lo anterior, muestra una estrategia de encubrir las verdaderas intenciones. ¿Porqué un cargo de libre nombramiento y remoción debe pasar por el tamiz técnico de la selección meritatoria?, ¿en dónde queda pues, la responsabilidad política, ética y moral que se debe asumir por las decisiones tomadas? ¿se está deslizando la responsabilidad política hacia la responsabilidad técnica?. En todo caso, el hecho del reconocimiento de que los cargos políticos deban ser sometidos a procesos técnicos de selección revela una desconfianza de la clase dirigente para asumir su propia responsabilidad y una incapacidad de la misma para reformarse.

5. CONCLUSIONES

a) La carrera administrativa tiene en Colombia una historia prolífica en normatividad y regulación constitucional y legal; sin embargo la historia es diferente cuando hablamos acerca de su aplicación. En efecto, desde 1938 se han expedido normas importantes, en 1957 se consagró la carrera constitucionalmente, pero su implementación una y otra vez fue limitada o pospuesta, debido a la resistencia que generaba este mecanismo, en un medio acostumbrado a prácticas patrimonialistas o de botín político en el manejo de los cargos públicos.

b) Los factores críticos para la frustración de la carrera administrativa son: los factores socio-políticos y culturales, la violencia partidista primero y la lucha armada después (sirve como excusa para suspender la carrera), y en último lugar, la falta de los instrumentos normativos adecuados (existencia de normas inflexibles y casi rígidas para el retiro de los funcionarios por ejemplo, ha traído la idea, de la inmovilidad del empleado inscrito, lo cual ha generado resistencias para la aplicación de la carrera. También debe señalarse dentro de este punto, la falta de promoción dentro de la carrera, ya que una vez obtenido el cargo por concurso, prácticamente la carrera administrativa muere allí al no ser posible un tipo de ascenso, que no sea nuevamente por concurso. Esto genera desmotivación en el empleado.

c) Las formas más frecuentes de burlar los principios de la carrera administrativa son la aplicación restringida (nivel nacional, y dentro de este para ciertas entidades), la suspensión (declaratoria de estado de sitio, se pospone la reglamentación, etc.) y el ingreso extraordinario-automático a la carrera ("saneamiento de la situación"). A partir de 1999 se introduce otra forma posible de poner en suspenso la carrera administrativa: la inconstitucionalidad; pero no se trata de una burla al sistema de mérito sino precisamente una consecuencia de la del mismo.

d) De ocho reformas administrativas analizadas, cinco tienen relación con la expedición de normas sobre carrera administrativa. De estas cinco, hay estrecha relación en tres de las reformas (1936, 1957 y 1991), una mediana relación o correspondencia en la reforma de 2003 y la expedición de la ley de carrera del 2004, y una débil relación de la reforma de 1968 y la norma sobre carrera del periodo. No se encontró relación alguna entre las reformas administrativas de 1986 y 1998 y las respectivas regulaciones de la carrera.

e) La carrera administrativa es parte importante de las reformas sobre el Estado y la

administración pública, pues se convierte en un componente central dentro del conjunto de las reformas analizadas.

f) Dentro de las reformas administrativas, la carrera administrativa se ve especialmente fortalecida en aquel tipo de reformas que revisan o tocan aspectos de fondo sobre el régimen político, los fines y principios del Estado y la organización del mismo, como ocurrió en las reformas de 1936, 1957 y el cambio del 1991. Por el contrario, reformas administrativas técnicas o puntuales, tienden a tener escasa influencia y desarrollo sobre la carrera administrativa (1945, 1996-98).

g) La carrera administrativa sale fortalecida por aquellas reformas impulsadas por ideologías progresistas o comprometidas en generar cambios de largo aliento (1936, 1991).

h) Con todo, la carrera administrativa ha experimentado la tensión entre dos fuerzas opuestas: la fuerza de la necesidad técnica.-modernizante y la fuerza de la conveniencia política. El resultado ha sido lo que constata la historia de la carrera administrativa en Colombia, es decir, de un lado una buena proliferación de reglamentación, estatutos, etc., pero de otro lado, la burla, el aplazamiento, la reducción, la ironía.

i) El futuro de la carrera administrativa. Desde 1991 y especialmente desde que la Corte Constitucional empezó con sus fallos a hacer cumplir la constitución, se han sentado las bases para ser más optimistas, al menos ya habrán más ingresos automáticos a la carrera. También se corre el riesgo por este lado, que la carrera sea mal concebida adrede, con el propósito que la normativa sea declarada inconstitucional, para de este modo, dejar nuevamente en interinidad la aplicación de los preceptos del mérito y aprovechar la ocasión para disfrutar de otros cinco o más años, para disponer libremente de los cargos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Augusto (2004). "Los Sistemas de Administración de Personal en el Sector Público", en: *Seminario sobre Carrera Administrativa*, Bogotá, ESAP, ponencia 2, mimeo, 10 páginas.
- Arana de Ramírez, Carmenza (1972). "La carrera administrativa en Colombia", en: *Administración y Desarrollo N° 11*, Bogotá, ESAP, pp. 53-63.
- Cohen, Robert (1985). *Atenas, una democracia*, Barcelona, ediciones Orbis S.A.
- Köhler, Bernhard (2002). "Aspectos financieros de la carrera de los funcionarios públicos", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública N° 42-43*, pp. 83-98.
- De Coulanges, Fustel (2000). *La ciudad antigua*, Bogotá, Ediciones Momo.
- De Zubiría Samper, Andrés (2004). "Bases constitucionales de la carrera administrativa en Colombia", en: Ballesteros Barón y Otros, *Ensayos sobre la carrera administrativa Ley 909 de 2004*, Bogotá Ediciones Utopos, pp. 7-36.
- Engels, Federico (2002). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Bogotá, Ediciones Génesis.
- González Salas, E. A. (2004). "La carrera administrativa: experiencias y perspectivas, en: *Administración & Desarrollo N° 42*, Bogotá, ESAP, pp. 6-29.
- Grillo Pubiano, Fernando (2004). "Situación de la carrera administrativa en Colombia en la última década", en: *Administración & Desarrollo N° 42*, Bogotá, ESAP, pp. 104-111.
- Jiménez Benítez, William (2002). *Democracia local y autonomía. Falsas expectativas y*

- promesas incumplidas de la descentralización*, Bogotá, Esap.
- Molina, Gerardo (1986). *Las ideas liberales en Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, Séptima edición, tomo tercero.
- Ocampo, José Antonio (1987). "Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945)", en: Ocampo, José Antonio (ed.). *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI editores, pp. 209-242.
- Petit, Eugène (2000). *Tratado elemental de derecho romano*, Bogotá, Abogados Asociados, Novena edición.
- Puentes, Germán (2004). "Carrera administrativa y democracia", en: *Administración & Desarrollo N° 42*, Bogotá, ESAP, pp. 50-73.
- Rodríguez, Libardo (2003). "Disminución o extensión del Estado en 35 años de reformas administrativas en Colombia", en: *Congreso Internacional de Investigación: Retos del Estado en el Siglo XXI*, Bogotá, Universidad del Rosario, mimeo, 25 páginas.
- Schlüter, Klaus (2002). "El servicio público en la República Federal Alemana", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública N° 42-43*, pp. 57-74.
- Suárez Castañeda, Fredy (2004). "El sistema de mérito en la administración pública colombiana", en: *Seminario sobre Carrera Administrativa*, Bogotá, ESAP, ponencia 1, mimeo, 11 páginas.
- Toynbee, Arnold (1994). *Estudio de la historia*, Madrid, Altaya, Tomo I.
- Uricoechea, Fernando (2001). "Lo Público: Historia y estructura", en: revista *Tras N° 1*, pp. 44-54.
- Weber, Max (1969). *Economía y Sociedad, México*, Fondo de Cultura Económica, Tomo 2.

RESEÑA BIOGRÁFICA

William Jiménez Benítez, nacido el 22 de abril de 1968, Colombiano. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela (España), especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes (Bogotá) y Licenciado en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- (Bogotá). Actualmente profesor de carrera de la ESAP, Maestría en Administración Pública; se ha desempeñado en la docencia, la investigación, la asesoría y consultoría, así como en el ejercicio de la Función Pública. Algunos de los cargos desempeñados son: Asesor I en el Congreso de la República, Investigador en el Instituto Luis Carlos Galán, Coordinador del Programa de Asesorías y Consultorías en la ESAP.

Ha escrito dos libros: "*Democracia Local y Autonomía*" (2001) y "*Conocimiento. Poder y Democracia*" (1998) y diversos artículos en revistas especializadas. Temas de interés: Desarrollo y democracia local, gobierno y políticas públicas, teoría de lo Público, Ciencia Administrativa y Derecho constitucional.

Dirección: Cra. 88 N° 124-75, Bogotá- Colombia
Tels: (57 1) 6822525, telefax: 2207320
Correo electrónico: wjimen@yahoo.com.mx