

## II. GOBIERNO

GERMÁN PUNTES GONZÁLEZ\*

## LA CARRERA ADMINISTRATIVA: ¿ANHELO O REALIDAD? \*\*

### Resumen

*El autor plantea la siguiente hipótesis: sólo contando con recursos humanos, que tengan estabilidad relativa en el ejercicio laboral, idóneos desde el punto de vista moral y técnico, se podrán transformar las relaciones Estado-ciudadano, se impulsarán procesos de transformación de nuestras realidades socioeconómicas, se cambiarán las costumbres políticas y se construirán mejores escenarios de bienestar para los colombianos.*

*Sobre la base anterior el trabajo se divide en los siguientes componentes: una revisión del estado de la cuestión a partir de Rafael Uribe, por ser el primero que presentó la idea de regular los procesos de selección de las personas que irían a prestar sus servicios al Estado, en general, y a la administración pública, en particular. En paralelo se harán las reflexiones sobre el tema de la función pública, y en ese marco de la institución de la carrera administrativa, en el cual se resaltarán sus falencias y ventajas para mejorar la gestión de los asuntos públicos.*

---

\* Profesor e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario.

\*\* Este artículo es producto de un trabajo de permanente reflexión, a lo largo de varios años de docencia, específicamente en el programa de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Es el primer informe de avance del proceso de conformación de la línea de investigación sobre Política y Gobierno, la cual cuenta en este momento con dos ejes, a saber: descentralización y participación ciudadana y seguimiento y evaluación de la carrera administrativa.

**Palabras clave**

*Administración pública, Estado, ciudadano, recursos humanos, carrera administrativa, función pública.*

**Abstract**

*This article is the product of permanent reflection, for the past few years of teaching in the Universidad del Rosario Political Science and Government undergraduate programmed. This is the first research report of the Politics and Government research line, which to the present day explores two topics, one on decentralization and citizen participation and another on analysis and evaluation of the administrative career in Colombia.*

*The author suggests that only if we can count on the relative stability of human resources in the*

*exercise of their work, from a point of view of the moral and economical character, one can suggest the transformation of the relation between the state and the citizen. All through a change in political behavior in order to improve welfare scenarios for Colombian society.*

*The article here presented is divided into the following components. First a revision of the state of the art from Rafael Uribe—being the first who presented the idea of people working for the state in general and for public administration in particular. In parallel, a reflection on the topics of public function and the framework of institutions for an administrative career, highlighting its defects and qualities on the improvement of public matters.*

**Key words**

*Públic administration, State, citizen, human resources, administrative, career, public function.*

En el mundo moderno, las sociedades están aglutinadas en organizaciones que sirven de teatro para la escenificación de las necesidades humanas y que pueden ser grandes o pequeñas, públicas o privadas, productoras de bienes o prestadoras de servicios. Todas ellas poseen unos elementos comunes, como son una razón de ser; unos planes de acción con qué hacer frente a las necesidades de la clientela; unos recursos administrativos, científicos, técnicos y financieros; unos procesos, y, ante todo, personas de carne y hueso que constituyen lo esencial de toda organización.

Por lo anterior, este trabajo se centra en las formas de seleccio-

nar y organizar a las personas que prestan sus servicios en los órganos y entidades del Estado. Para ello se revisa el estado de la cuestión a partir de Rafael Uribe, por ser el primero que presentó la idea de regular los procesos de selección de las personas que irían a prestar sus servicios al Estado, en general, y a la administración pública, en particular. En paralelo se reflexiona sobre el tema de la función pública, y en ese marco la institución de la carrera administrativa, resaltando sus falencias y ventajas para mejorar la gestión de los asuntos públicos.

La hipótesis que se plantea es que sólo contando con recursos humanos<sup>1</sup> que tengan estabili-

---

<sup>1</sup> Véase sentencias de la Corte Constitucional, C-490 de 1997, recursos humanos-carácter técnico del término. El sentido que se le quiso dar a la expresión *recurso humano* en el artículo 12 del Estatuto de Transporte, en ningún momento constituye una violación del artículo 1º de la Constitución, teniendo en cuenta que lo que se pretende es resaltar el papel que el hombre, como tal, desempeña en la actividad del transporte y en su organización, papel cuya importancia se ratifica en el inciso segundo del mismo artículo. Además, la expresión *recurso humano* tiene un carácter técnico que la ciencia de la administración suele utilizar, sin que implique la asimilación del hombre a un simple medio o recurso material, ni mucho menos un trato peyorativo. Cabe agregar que la propia Constitución, en el artículo 334, inciso segundo, emplea la expresión *recurso humano* en un sentido similar al de esta norma. Este criterio se ratificó en la sentencia C-045 de 1998 recurso humano-expresión no tiene connotación peyorativa. Sobre la expresión *recursos humanos* ha tenido ocasión la Corte de pronunciarse en sus fallos anteriores. El primero, el que versó sobre la ley estatutaria de la administración de justicia. Se ordenó retirar del ordenamiento esa expresión por considerar que ella es incompatible con el concepto de *dignidad humana*, cuyo respeto constituye el fundamento de todo nuestro ordenamiento jurídico (artículo 1º de la Constitución). En un fallo posterior (sentencia C-490 de 1997), juzgó la Corte que, dentro su contexto, esta expresión no tenía esa connotación peyorativa. Pero como la propia Carta la emplea (artículos 334, inciso 2, y transitorio 27), debe evaluarse ese empleo por el Constituyente como una inconsistencia o quizá una inadvertencia. Sin embargo, en esta ocasión debe insistir la Corte en que la concepción que esa expresión implica (considerar a la persona como un medio al servicio de un fin) resulta claramente inconcebible con la concepción antropológica que subyace a la Carta: el hombre como un fin en sí mismo. En el presente caso, la Corte entiende que la referencia de la norma parcialmente acusada es al personal del servicio educativo, sin que implique calificarlo como un 'instrumento' o que afecte su dignidad. Sólo así es exequible esta disposición...

dad relativa en el ejercicio laboral, idóneos desde el punto de vista moral y técnico, se podrán transformar las relaciones Estado-ciudadano, se impulsarán procesos de transformación de nuestras realidades socioeconómicas, se cambiarán las costumbres políticas y se construirán mejores escenarios de bienestar para los colombianos.

En términos muy agregados, se puede afirmar que los Estados requieren un número relativamente grande de sus ciudadanos para que, investidos de la condición de servidores públicos, se pongan al servicio de la sociedad, atiendan sus necesidades y resuelvan sus problemas. El ámbito de acción dependerá del tipo de Estado que se haya diseñado, el cual está estipulado en el gran pacto social o Constitución Política.

En el caso colombiano, podemos afirmar que una vez se consolidó la independencia frente al régimen español y superados varios conflictos internos, llegamos a 1886, año en el que se

expide la constitución que nos rigió por 105 años. En ésta se incluyeron varias reglas de juego acerca de la manera de vincular, organizar y administrar el funcionariado público y sobre las conductas que debían asumir quienes se vincularan laboralmente a las entidades oficiales. Las disposiciones que allí se consagraron bien pudieron servir de base para organizar el servicio civil y la carrera administrativa;<sup>2</sup> sin embargo, estas disposiciones fueron 'letra muerta', al menos durante los primeros cincuenta años de vigencia de la Constitución.

### **Primeros asomos al tema de la selección, organización y gestión de los funcionarios públicos**

En 1902, durante el gobierno de José Manuel Marroquín, fue cuando el general Rafael Uribe Uribe presentó a consideración del Con-

---

<sup>2</sup> República de Colombia, Constitución Política, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 2ª edición, 1990. Bajo el título V de las ramas del Poder Público y del servicio público, artículo 61 se previeron normas contra la concentración de los poderes civil y militar o judicial y militar, al mismo tiempo en la misma autoridad o funcionario. En el artículo 62 se incluyeron las incompatibilidades para desempeñar cargos públicos y los requisitos para su desempeño; las condiciones de ascenso y de jubilación, y los servicios civiles y militares que daban derecho a la pensión con cargo al tesoro público. Igualmente, se estableció la prohibición para los funcionarios públicos de la carrera administrativa de tomar parte en las contiendas políticas sin perjuicio del ejercicio del sufragio. En el artículo 63 se precisó que no habrá en Colombia ningún empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento. En el artículo 65 se incluyó la obligación de prestar juramento de sostener y defender la Constitución y cumplir los deberes que le incumben, previa la asunción de las funciones públicas. Por último, en los artículos 66 y 67 se incluyó la prohibición para los funcionarios, de aceptar, sin previo permiso del gobierno, cargos, dádivas o comisiones de gobiernos extranjeros, so pena de perder el empleo que ejercen.

greso, a través de la Comisión Delegada para la Reforma del Estado, el primer anteproyecto de carrera administrativa. Obviamente no prosperó por varias razones, entre las cuales se puede mencionar la situación política que vivía el país en aquel momento. En el proyecto de marras, el general Uribe decía:

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. El gobierno que rehúse o arrebathe el empleo a un ciudadano dotado de esas prendas y lo entregue a otro que carezca de ellas siempre será —llámese como se llamare— un detestable gobierno, porque de cualquier cosa podrá jactarse, menos de administrar rectamente los intereses del pueblo; y porque contraponer intereses especiales a los intereses públicos, de suerte que en el conflicto triunfen los primeros sobre los segundos, es volver contra el pueblo las fun-

ciones que él ha confiado y paga para que se le sirva [...] si los puestos públicos sólo son de unos pocos personajes o de un grupo habrá caciquismo, habrá oligarquía, todo menos democracia...

Hay que fundar carrera: la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de estimular el estudio, la honradez y el celo y formar verdaderos servidores de la patria. Valen infinitamente más pocos empleados, idóneos y bien retribuidos, que muchos mediocres y mal pagados.<sup>3</sup>

Sin duda, el general Uribe fue un visionario en este aspecto. Hoy, después de más de cien años, esa filosofía sigue vigente, y esos principios y valores que él reclamaba para la conformación de un sistema de función pública son los mismos que en distintas épocas y en diferentes circunstancias se han esgrimido para aclimatar la idea de tener un servicio público que responda a los intereses y necesidades de la comunidad. Basta leer las exposiciones de motivos cada vez que se tramita un proyecto de ley en materia de servicio civil.

<sup>3</sup> Uribe, Rafael, *El pensamiento social*, citado por Betancur, Jaime, *La carrera administrativa*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1986, mimeo.

## Creación de la carrera administrativa en Colombia

Con la reforma política de 1936, se modificó el artículo 64 de la Constitución de 1886,<sup>4</sup> en el sentido de evitar la concentración de responsabilidades y de ingresos provenientes del tesoro público en una misma persona; además, se precisó qué debía entenderse por tesoro público, noción que con un pequeño afinamiento se recoge en el texto de la Constitución de 1991.<sup>5</sup>

El 16 de noviembre de 1938, en el gobierno de Eduardo Santos, se expidió la Ley 165, la cual trató por primera vez el tema de la función pública en general.<sup>6</sup> Con ésta se expidieron normas concernientes a las distintas ramas del Poder Público y se incluyeron

aspectos como el disciplinario y el régimen salarial y prestacional, a los que por obvias razones no me voy a referir. En lo concerniente a la carrera administrativa,<sup>7</sup> ésta no se definió, sino que se caracterizó por los siguientes derechos que otorgó a los empleados: (1) la estabilidad en el empleo, a no ser que faltaran a sus deberes, en cuyo caso, previo el agotamiento de un procedimiento especial para constatar el hecho se podían desvincular, y (2) derecho a ser ascendidos, en el caso que se hallare vacante un cargo de mejores condiciones, dentro de la jerarquía especial del ramo, siempre teniendo en cuenta sus méritos y sus competencias.

La ley estableció —y así ha sucedido a lo largo de la historia de la carrera administrativa— de manera taxativa los empleos que por su naturaleza o por su nivel

<sup>4</sup> República de Colombia, Constitución Política, *op. cit.*, bajo el título V. Desde 1936 se incluyó la prohibición de recibir más de una asignación del tesoro público (y, como siempre, se incluyeron excepciones).

<sup>5</sup> Galvis Gaitán, Fernando, *La constitución explicada por los constituyentes*, Bogotá, Temis, 1991. Véase artículo 128: "... entiéndese por tesoro público el de la nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas".

<sup>6</sup> Parada, Ramón, *Derecho administrativo, organización y empleo público*, tomo II, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 371. Con la expresión *función pública* suele designarse tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 375. La carrera administrativa supone que la administración de los asuntos públicos exige una formación diferenciada y más completa o diversa de la que proporciona el sistema educativo general y actitudes de más generosidad, el espíritu de servicio, que no se consigue solamente pagando igual o mejor que en las empresas privadas, en relación con una supuesta productividad y rentabilidad, sino creando una disciplina y moral de servicio, que motiva más allá del sistema retributivo.

jerárquico, por ser de representación política o por ser agentes de presidente, los gobernadores o los alcaldes, deben ser de libre nombramiento y desvinculación de los nominadores. Pero en ese entonces, al igual que hoy, al menos en teoría, el techo de la carrera administrativa era relativamente alto y su aplicación se extendía a todos los empleados nacionales, departamentales y municipales que prestaran los servicios administrativos permanentes. Esta ley estipuló que se aplicaría igualmente a las intendencias y comisarías.

Las condiciones generales para poder ingresar a la carrera administrativa eran ser colombiano, haber cumplido con los deberes militares, estar a paz y salvo con el tesoro y no tener alguna enfermedad contagiosa. En lo referente a los deudores con el tesoro, se reputaban como tales los responsables del erario y que por su culpa tuvieran pendientes atrasados por rendir o juicios de cuentas no fallados.

Se estipuló, y así ha sido siempre, aplicar pruebas y establecer una aproximación a la vida laboral (período de prueba), que en todo caso sería de un año; al igual que cumplir con los requisitos del cargo establecidos por la entidad donde se presentara la vacante, pero siempre y cuando tales requisitos estuvieran considerados en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo,

según se tratara de una vacante de los ámbitos nacional, departamental o municipal. Al respecto es interesante notar que el estamento político estaba en el origen de los requisitos necesarios para desempeñar oficios públicos.

Eran deberes de los empleados de carrera administrativa la lealtad, la eficiencia, la imparcialidad y la discreción en la prestación del servicio encomendado a su pericia; el acatamiento a los superiores, la honorabilidad y la buena fama en su comportamiento social. El quebrantamiento de estos deberes era causa suficiente para perder los derechos de carrera.

Se creó en la capital de la República un Consejo de Administración y Disciplina, conformado por cinco miembros, nombrados por el presidente de la República; dos de ellos de ternas presentadas por los empleados favorecidos por esta ley y los otros tres de su libre nombramiento. En cada departamento había un Consejo con las mismas funciones y la misma conformación, encargado de la administración y disciplina de los empleados de carrera de los departamentos y municipios.

Las funciones de los consejos, cada uno en su jurisdicción, eran servir de Jurado Calificador en los exámenes de admisión, conocer de las quejas contra fun-

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

cionarios de carrera, elaborar el escalafón y llevar el registro y expedir los reglamentos para su adecuado funcionamiento. Se autorizó al gobierno para establecer o fomentar las escuelas de capacitación para los empleados públicos y se dio preferencia para ingresar al servicio público a quienes adelantaran los programas de formación o capacitación en las escuelas especializadas.

### Algunos comentarios a la Ley 165 de 1938

Con la expedición de la Ley 165 de 1938 se dio un paso fundamental, porque estableció reglas de juego claras sobre lo que implicaba pertenecer a la carrera administrativa, sus condiciones y requisitos para el ingreso y ascenso en ella, las causales de retiro y, lo más importante, potenció el Consejo encargado de administrar y de disciplinar a los empleados públicos.

Con ese texto legal, tan revolucionario para la época, como lo fueron los planteamientos de Rafael Uribe en los albores del siglo XX, se pensó que se cumplía con dos propósitos: por un lado, recoger el pensamiento del gran caudillo liberal y, por otro, dotar al país de las herramientas necesarias para hacer de la burocracia del Estado un cuerpo élite capaz de tecnificar y moder-

nizar el aparato estatal para beneficio de la sociedad entera.

Los aspectos e instituciones pensados y creados por el Congreso de 1938 se han reiterado cada vez que se expide una nueva legislación sobre la materia. Por ejemplo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, de que trata el artículo 130 de la Constitución de 1991; el tema de la meritocracia o selección de los mejores, y las causales de retiro del servicio contenidos en el artículo 125 y la permanente capacitación y adiestramiento establecidos en el artículo 53, tuvieron su génesis en la Ley 165 de 1938.

Reviste especial curiosidad saber que una de las condiciones para ingresar al servicio público, establecida por la Ley 165 de 1938, fue la de no tener enfermedades contagiosas; y para tomar posesión de empleo público se requería presentar un certificado de aptitud médica. Si el candidato tenía limitación física o preexistencia, tenía que renunciar ante la oficina del trabajo a la eventual indemnización, tratamiento o asistencia médica-quirúrgica para obviar la deficiencia física o psicológica preexistente. Hoy el asunto es distinto. La Constitución de 1991 consagró como derechos fundamentales el de la salud y el trabajo, y no es posible, legal y válidamente, rechazar a un candidato por el hecho de

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

portar alguna enfermedad eventualmente contagiosa.<sup>8</sup>

## Primera gran frustración

Infortunadamente, esta ley pasó sin pena ni gloria. Los gobiernos le dieron poca importancia, lo cual se reflejó en su poca reglamentación y su casi nulo apoyo financiero y presupuestal para que los consejos de Administración y Disciplina pudieran instalarse y funcionar. Adicionalmente, porque a la clase política y a la alta dirección del Estado les aterraba la idea de que un ciudadano pudiera permanecer indefinidamente en un cargo público, ya que lo que prevalecía, y aún prevalece en buena parte de lo que llamamos el país profundo, es el sentimiento según el cual el triunfador en la contienda política se convierte en el amo y señor del presupuesto público y de la nómina, y se arroga la potestad ilimitada para contratar y gastar, al distribuir favores a sus incondicionales de campaña.

La estabilidad relativa, como derecho establecido en la ley, producto del eficiente desempeño, se confundió con la inamovilidad absoluta, representada en una suerte de escrituración del cargo a los empleados públicos. Se olvidaron los críticos que las mismas disposiciones previeron el retiro del servicio por faltar al cumplimiento de sus funciones, por faltar con su conducta cotidiana a la dignidad que representaba la majestad de ser servidor público, por desacatar a sus superiores y por faltar a la disciplina. Es decir, la misma ley tuvo en cuenta el antídoto a semejante presunto mal.

Fácil es suponer que, definitivamente, la clase política de ese momento no estaba preparada para cambiar el sistema del *spoils system* o teoría del despojo, donde el funcionariado depende, de manera total, de los vaivenes de los triunfos y fracasos de la clase política en la contienda electoral, por uno más técnico y más idóneo, basado en el mérito, demostrado por parte de los candidatos, para ingresar al servicio,

<sup>8</sup> Sentencia SU-256 de 1996, enfermo de sida-no discriminación. Los enfermos de sida, e incluso los portadores sanos de VIH, vienen siendo objeto de discriminación social y laboral. El Estado no puede permitirla básicamente por dos razones: porque la dignidad humana impide que cualquier sujeto de derecho sea objeto de un trato discriminatorio, pues la discriminación, per se, es un acto injusto y el Estado de derecho se fundamenta en la justicia, basándose en la cual construye el orden social; y porque el derecho a la igualdad comporta el deber irrenunciable del Estado de proteger especialmente a quienes se encuentran en condiciones de inferioridad manifiesta. Es un ser humano y, por lo tanto, titular de todos los derechos proclamados en los textos internacionales de derechos humanos. Derecho al trabajo-prohibición de exigir prueba sobre VIH. Nuestras normas señalan la prohibición de exigir prueba tendientes a determinar la infección por el VIH para acceder o permanecer en una actividad laboral, en un claro propósito de evitar la discriminación de las personas asintomáticas infectadas de este virus; y asimismo, y con igual espíritu, se establece que los trabajadores no están obligados a informar a sus empleadores su condición de infectados por el virus.

los cuales ya no dependerían del pistoneo o apalancamiento de los politiqueros de oficio. Esto entrañaba y entraña una manera distinta de entender la función pública y la manera de hacer política. Pensar que se perdería el control sobre la nómina oficial y que se disolvía una clientela cautiva era, por decir lo menos, algo inadmisibles para la clase política.

Razones de carácter técnico, de procedimientos, así como de los órdenes presupuestal y político, explican el porqué se desperdició una buena oportunidad para construir cultura acerca del oficio público, para entender el Estado como el gran aparato al servicio de la sociedad y para la buena gestión de los asuntos que conciernen a la comunidad, al tener como prendas de garantía a personas idóneas desde el punto de vista moral y técnico.

Después de catorce años, es decir, en 1952, en el informe de la Misión Currie, de cerca de "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".<sup>9</sup> ¿Cómo lograron ingresar al escalafón los demás? Pues no por la puerta

ancha del concurso, sino por la ventana siniestra de la inscripción extraordinaria, método que se institucionalizó y, por supuesto, se volvió práctica legal porque, como lo veremos más adelante, cada vez que se legisló sobre el tema se incluía la famosa inscripción extraordinaria, hasta que no sólo la Constitución de 1991 la proscribió, sino que la Corte Constitucional, por vía de revisión de constitucionalidad de varias leyes sobre la materia, erradicó semejante práctica de inscribir en el escalafón, por este método, a quienes estuvieran desempeñando empleos de carrera, por el sólo hecho de estarlo al momento de expedirse la ley, obviando uno de los pilares de su esencia, como es el mérito que se debe demostrar previo al ingreso al servicio público.

Ése es el desconsolador balance de la aplicación de un estatuto contentivo de una novedosa y bien intencionada filosofía, pero que, frente a ella, pudieron más los protervos intereses de la clase gobernante de este país, la cual en la mayoría de las veces ha sido inferior a las circunstancias.

En 1948 se expidió la Ley 141, en la cual se conformaron varias comisiones de estudio de reformas y ordenamiento del

---

<sup>9</sup> Mendoza S., Ericina, *Informe al Congreso 1982-1986. Hechos y perspectivas*, Bogotá, Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1986.

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.<sup>10</sup> No obstante haberse estudiado con la profundidad y la dedicación que ameritaba el tema, se dejó prácticamente expósito una vez que el Congreso expidió la ley de marras, hasta el plebiscito de 1957.

## Plebiscito de 1957

Con el plebiscito de 1957 por primera vez se elevó a canon constitucional la carrera administrativa<sup>11</sup> 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 desnombraba a su antojo. La historia de Colombia nos enseña que una de las razones de las encarnizadas luchas partidistas fue justamente el querer acceder a los empleos públicos desde donde se ejercía y se ejerce el control y mando de los destinos de la República.<sup>12</sup>

La alternancia en el ejercicio del poder entre liberales y conservadores, a partir del 7 de agos-

<sup>10</sup> Escuela Superior de Administración Pública, Documentos ESAP, *Ley 27 de 1992*, Bogotá, 1993, p. 21.

<sup>11</sup> República de Colombia, Constitución Política, *op. cit.*, bajo el Título V —De las ramas del Poder Público y del servicio público—, en el plebiscito de 1957, en sus artículos 5º, 6º y 7º, se incluyeron restricciones a los nominadores para vincular y desvincular a los empleados públicos, lo cual lo podrán hacer solamente dentro de los límites de la ley que el Congreso expida para tal efecto. Se facultó al Congreso para expedir normas que precisaran las condiciones de acceso y ascenso en el servicio público por mérito y antigüedad, al igual que las causales de retiro. A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta; se estableció también que en ningún caso la filiación política podía incidir para la vinculación o retiro de los empleos de carrera administrativa, su destitución o promoción.

<sup>12</sup> Roza Acuña, Eduardo, *Diccionario de política y derecho público*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1986, p. 184. "República: su origen etimológico nos indica aquella forma de organización del Estado y ejercicio del gobierno que tiene como esencia la idea de que el poder es cosa pública, es decir pertenece a las mayorías, al pueblo, es oposición a las formas de Estado o de gobierno que consideran que el poder pertenece al gobernante, sea éste monarca, aristocracia o dictadura. Modernamente el concepto hace hincapié en el poder del pueblo para determinar el ejercicio del poder, en el sentido de que la soberanía reside o la tiene el pueblo y no el gobernante, quien es sólo su representante".

to 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.

## Ley 19 de 1958

En desarrollo de la reforma a la Constitución, como consecuencia del plebiscito del 1 de diciembre de 1957, se expidió el 25 de noviembre la Ley 19 de 1958 “sobre reforma administrativa”, y con ella se introdujeron cambios sustanciales en la organización y funcionamiento del Estado. Entre los propósitos que buscaba es pertinente mencionar la intención del Ejecutivo de hacer del Estado una organización más eficiente, de eliminar las duplicidades de funciones y de fortalecer la descentralización, en el entendido que ciertos servicios públicos deben ser atendidos por las autoridades locales siempre y cuando bajo su dirección y coordinación funcionen más eficazmente.

La Ley 19 es otro hito en la historia de la modernización del Estado y de la administración pública en Colombia.<sup>13</sup> Con ella se introdujeron nuevas organizaciones gubernamentales e instituciones pública y se remozaron otras. Por ejemplo, se crearon el

Consejo Nacional de Política Económica y Planeación —hoy Conpes—, el Departamento Administrativo de Planeación y se dieron directrices para conformar las oficinas de planeación en los órganos y entidades del sector público.

En las materias de función pública y carrera administrativa se adicionó y modificó la Ley 165 de 1938, con miras a ponerla a tono con las nuevas circunstancias del país, compaginarla con el Código de Régimen Político y Municipal y conformar un estatuto más completo, que incluyera, entre otros, los siguientes temas: las características fundamentales de la carrera administrativa; la conformación en el Consejo de Estado de 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; la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, para que emprendiera la tarea de formar y capacitar a los servidores públicos, a la manera de la Escuela Nacional de Administración (ENA), de Francia, de donde salen los cuadros que habrán de conducir los destinos del Estado y de la Administración Pública, por creer que tanto uno como otra son distintos de la empresa privada y, en consecuencia, re-

<sup>13</sup> Véase Ley 19 del 25 de noviembre de 1958, *Diario Oficial*, No. 29.835, del martes 9 de diciembre de 1958.

quieren personas formadas bajo los criterios y parámetros de la ética y del servicio público, para ponerlos al servicio de la sociedad, y la creación, igualmente, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, con la responsabilidad de formular las macropolíticas que orienten el ejercicio de los servidores públicos. Con este elenco de instituciones se dotó al Estado para que pudiera formar, capacitar y gestionar de manera más idónea a las personas vinculadas a la función pública y a la carrera administrativa.

Un aspecto que no puede soslayarse es el político. Al respecto, se reforzó la idea de la separación absoluta del ejercicio de las funciones administrativas de la actividad política partidista so pena de ser investigado y perder el puesto en la burocracia. También se proscribieron las contribuciones de parte de quienes desempeñen funciones públicas a los directorios de los partidos políticos, idea que se recogió en el artículo 110 de la Constitución Política de 1991.<sup>14</sup>

## Decreto 1732 de 1960

En desarrollo de las facultades otorgadas en la ley mencionada, se expide otra pieza jurídica digna de exportación, debido a su filosofía, su alcance, los instrumentos y los criterios establecidos para gestionar los recursos humanos de una gran 'empresa', como es el Estado y la administración pública.

El Decreto 1732 de 1960 fue conocido como el estatuto orgánico de la carrera administrativa. Allí se recogió la filosofía del plebiscito de 1957 y de la Ley 19 de 1958. En sus 181 artículos consideró, entre otros, los siguientes temas: se precisó quiénes son funcionarios y empleados de la rama Ejecutiva del Poder Público y quiénes conforman el servicio civil;<sup>15</sup> se introdujeron restricciones a los nominadores para nombrar y remover a los empleados de carrera administrativa, en todos los ámbitos de la administración pública; se crearon en los ámbitos nacional y territorial

<sup>14</sup> Manrique Reyes, Alfredo, *La Constitución de la nueva Colombia*, Bogotá, 1991, artículo 110: "Se prohíbe a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley..."

<sup>15</sup> 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".

comisiones de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, conformadas por cuatro miembros de período fijo, con observancia de las reglas de la paridad política—institución que reemplazó al Consejo de Administración y Disciplina, creado por la Ley 165 de 1938—; se estableció la clasificación de los empleados públicos de acuerdo con sus funciones, responsabilidades y requisitos para su desempeño, lo cual permitió establecer la escala salarial; se precisó por primera vez los conceptos de *clase* y de cuadro administrativo;<sup>16</sup> se estableció el objeto de la carrera administrativa,<sup>17</sup> y se precisó su cobertura, la cual fue bastante amplia si se la compara con las normas posteriores sobre la materia.

Igualmente, se estipuló el modo de proveer los empleos de carrera, mediante la selección de candidatos capacitados, por el sistema de concursos abiertos en los cuales podían presentar-

se quienes cumplieran los requisitos establecidos en la convocatoria; se posibilitó por vía de excepción proveer los cargos de carrera con nombramientos provisionales, en cuyo caso debería respetarse la paridad política, pero la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina debería adelantar el concurso a la mayor brevedad posible; se normatizó lo concerniente al régimen salarial y prestacional, situaciones administrativas, estabilidad en el empleo para los empleados de carrera administrativa que cumplan con lealtad, honestidad y eficiencia los deberes de su cargo; se estipuló que la calificación de servicios debería tenerse en cuenta para el escalafonamiento, para aumentos salariales en cada grado, para los ascensos y para determinar los retiros por incompetencia; se establecieron las causales de retiro y el régimen disciplinario; se creó el Instituto Colombiano de Estudios

---

<sup>16</sup> Véase Decreto 1732 de 1960, en *Diario Oficial*, martes 9 de agosto de 1960, artículos 13 y 16, respectivamente: “la *clase* debe agrupar los empleos similares en razón de: funciones y responsabilidades que les son inherentes; de las calidades requeridas para tener acceso a ellos y la posibilidad de fijárseles con equidad la misma remuneración, en condiciones similares de trabajo”.

“Llámase *cuadro* el conjunto de clases de empleos de la misma índole que razonablemente puedan escalonarse para estructurar el sistema de ascensos”. Se podrán constituir cuadros compuestos de empleos de las administraciones central y seccional, o de diferentes ministerios con el fin de facilitar el intercambio de personal.

<sup>17</sup> Véase Decreto 1732 de 1960, *op. cit.*, 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.

Internacionales como un Departamento de la ESAP, para formar el personal diplomático y consular, practicarle los exámenes, fomentar la investigación de los temas internacionales y el intercambio de profesores y alumnos con otras universidades extranjeras; además, se le atribuyó a la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, la facultad de habilitar como concurso los exámenes o pruebas finales de la ESAP y de los cursos de adiestramiento del personal en servicio. No podía ser de otro modo, dado que la ESAP fue creada con el propósito de formar y de capacitar el funcionariado de la administración pública.

Éste fue, sin duda, un estatuto muy integral y con cobertura nacional, por cuanto en lo primero abarcó los diversos aspectos que se requieren para hacer una adecuada gestión de las personas que, en su calidad de empleados y funcionarios, se vinculan a la administración pública y, en lo segundo, porque era aplicable fundamentalmente a los empleados de carrera administrativa de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, intendencial y comisarial —hasta la Constitución de 1991 existieron intendencias y comisarías, llamadas territorios nacionales y tutelados siempre por el presidente de la República y el ministro de Gobierno de ese entonces, y después bajo la coordinación

del Departamento de Intendencias y Comisarías (DAINCO)—.

Buena parte de los temas desarrollados por el Decreto 1732 de 1960 ha servido y sigue sirviendo de fuente de inspiración, cuando no de texto obligado de consulta, para que el Ejecutivo o el Congreso lo retomen con ligeras variantes, cada vez que se ocupan del tema de la función pública. Es poco lo que se ha innovado desde 1960 hasta hoy en materia de función pública, como veremos más adelante, cuando nos ocupemos de reglas de juego más recientes sobre la materia.

## Segunda frustración

Las organizaciones gubernamentales, creadas por la Ley 19 de 1958, pronto empezaron a funcionar, pero no la institución de la carrera administrativa. El gobierno y las fuerzas políticas, con su inercia intencionada, lograron que su clientela electoral, incrustada en los cargos públicos, continuara disfrutando beneficios que no le corresponden, porque en la mayoría de los casos sus integrantes han carecido del mérito requerido para llegar a ostentar la dignidad de funcionario o de empleado público y, por ello, entre tantas razones, los servidores públicos son vistos como los sinecuras de la sociedad, que no se fatiga de vituperarlos.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

## Reforma político-administrativa de 1968

La Ley 65 de 1967 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”,<sup>18</sup> aún vigentes en buena parte de su articulado (hoy a finales de 2004).

Las novedades de este decreto fueron: se refirió al personal civil de la rama Ejecutiva del Poder Público y dedicó un capítulo a la carrera administrativa. Clasificó a los empleos en dos colectivos, los de carrera y los de libre nombramiento y remoción, incluidos entre estos últimos todos los de la Presidencia de la República, lo cual era abiertamente contrario a la Constitución. Estableció el régimen disciplinario, derechos y deberes para los empleados. Incluyó un título a la capacitación, la cual comprendía la formación, el adiestramiento y el perfeccionamiento de los funcionarios. Reguló lo concerniente con las

situaciones administrativas y a la gestión de personal. Por último, derogó las normas contenidas en el Decreto 1732 de 1960, referentes a las entidades territoriales, de tal suerte que nunca tuvieron aplicación en ese ámbito y generaron otro precedente en la inflación normativa y en la costumbre muy colombiana de producir normas y derogarlas sin que se hayan estrenado, ni probado su eficacia.

## La ventana siniestra de la carrera administrativa

Con el Decreto 2400 de 1968 se inauguró la “ventana siniestra” de la carrera administrativa, por cuanto después de haber establecido que la selección para su ingreso a la carrera o su promoción dentro de ésta debía hacerse mediante oposición o concurso, para lo cual los aspirantes debían acreditar títulos y superar las pruebas, se precisó lo siguiente:

Las personas que se hallen en ejercicio de empleos públicos nacionales, de carrera en la fecha de expedición del presente decreto y para las cuales no se haya aplicado el procedimiento de selección de que trata este

<sup>18</sup> Departamento Administrativo del Servicio Civil y Escuela Superior de Administración Pública, *Compilación de normas sobre administración de personal al servicio del Estado*, Bogotá, 1994, pp. 61 y ss.

artículo tendrán derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, conforme al procedimiento establecido en el artículo 45.<sup>19</sup>

El artículo 45 estableció el mecanismo de ingreso a la carrera administrativa, pero la excepción al principio del mérito ya estaba decretada, y por esta vía se produjeron más registros en el escalafón de la carrera que los que ingresaron por el procedimiento relativamente sencillo establecido en el Decreto 1950 de 1973, reglamentario de 2400 de 1968, pues en 1975 había cerca de 13.000 empleados escalafonados en la carrera administrativa sin que se hubieran sometido a procesos de selección.<sup>20</sup>

Nace, entonces, la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa, y con ella la trampa a una institución cuya esencia es justamente la opuesta, es decir, impulsar, fomentar y desarrollar el principio de la meritocracia, en la convicción de que sólo contando con los mejores miembros de la sociedad y puestos a su servicio se logrará la optimización del uso de los recursos y se contará

con la ‘materia gris’ necesaria, capaz de diseñar las estrategias e impulsar las acciones que habrán de conducir a la sociedad a un mejor desarrollo y bienestar, como último y principal propósito del Estado social de derecho.

## Congelamiento de la carrera administrativa

Entre 1975 y 1976 se desató un proceso de ingreso masivo de los empleados públicos a la carrera administrativa, quienes utilizaron la ventana siniestra, la cual no debe confundirse con la ventanilla siniestra creada más o menos por la misma época en el Banco de la República, para permitir la entrada de divisas provenientes, fundamentalmente, de la bonanza marimbera. El presidente Alfonso López Michelsen expidió el Decreto 528<sup>21</sup> del 8 de marzo de 1976, “por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”. En éste se precisó que:

Tanto los empleados públicos como los trabajadores oficiales que participen en huelgas o reuniones tumul-

<sup>19</sup> Departamento Administrativo del Servicio Civil y Escuela Superior de Administración Pública, *Compilación de normas sobre administración de personal al servicio del Estado*, Bogotá, 1992, p. 58.

<sup>20</sup> Mendoza S., *op. cit.*, p. 28.

<sup>21</sup> Véase *Diario Oficial*, No. 34.524, del 5 de abril de 1976.

tuarias serán suspendidos en el ejercicio de sus funciones por un lapso de seis a doce meses [...] y mientras que subsistiera turbado el orden público y en Estado de Sitio el Territorio Nacional, quedaban suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de la Carrera Administrativa.

El decreto fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, entre otras razones por no existir relación de causa-efecto entre los motivos expuestos por el Ejecutivo y sus decisiones. Sin instrumento jurídico, el presidente fue más pragmático, como siempre lo ha sido; reunió a su gabinete y le dijo que ningún ministro aplicara las normas de carrera administrativa hasta nuevo orden. Ésta es una manera fácil y ágil de gobernar. El 14 de septiembre de 1977 las centrales obreras, pero especialmente los sindicatos del sector público, se enfrentaron al Establecimiento en un paro que costó más de 28 muertos en todo el país. Levantado el estado de sitio para entregar el mando al presidente Julio César Turbay (1978-1982), pocos días después de su posesión, nuevamente se decretó el estado de sitio y así terminó este período sin que se le diera aplicación a la carrera administrativa, en este largo trecho de la historia.

Una pregunta que puede formularse a estas alturas de la histo-

ria de la carrera administrativa, y ante los hechos ya mencionados, es ¿qué causalidad existió entre la aplicación de las normas de la carrera administrativa y la turbación del orden público? Pues ninguna, pero de lo que se trataba era de manejar, con la mayor discrecionalidad posible, los recursos humanos al servicio de los órganos y entidades del Estado, como si se tratara de una finca de carácter privado. Se buscaron los pretextos y se presentaron ante la opinión pública de tal manera que parecieron legítimos, todo con el ánimo de no desprenderse de la clientela, incrustada en la burocracia, siempre sumisa y temerosa de un posible despido como consecuencia de las presiones de la clase política o de los efectos del zodiaco en el espíritu de los nominadores públicos de turno.

Era la época en que cada vez que se producían cambios en los cargos de dirección y conducción institucional temblaban desde los mandos medios hasta los porteros, porque su vinculación a la administración pública era, y aún es para un gran número de servidores, demasiado precaria, dada su condición de provisionales. Fueron muchos los años en que los gobiernos y el Congreso nacional prevaricaron; el primero por rehusarse a cumplir las leyes y el segundo por eludir el control político frente al primero. Este juicio político, como muchos otros, está por hacerse.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

En aquellos tiempos del Frente Nacional (1958-1974), y años posteriores hasta la expedición de la Constitución de 1991, se estilaba levantar el estado de sitio para realizar las elecciones y, en la medida de lo posible, para hacer entrega del mando de un presidente a quien lo sucediera, como prueba de la gran gestión que se había realizado por pacificar el país, sin sentir vergüenza de tal pantomima reiterada.

El presidente Belisario Betancur también tramitó un proyecto de ley para derogar las normas anteriores en materia de carrera administrativa y contar con un estatuto único, sobre servicio civil, en todos los ámbitos de la rama Ejecutiva. De su proyecto sólo se salvó la parte relacionada con el régimen disciplinario que, a la postre, se conoció como la Ley 13 de 1984 (posteriormente derogada por la Ley 200 de 1995, y a su vez ésta fue subrogada por la actual Ley 734 de 2002). Al tiempo que sancionaba esta ley, también expidió el Decreto 583 de 1984 en ejercicio de las facultades que le conferían la propia Constitución y el Decreto extraordinario 2400 de 1968.

Este decreto agrandó, aún más, la ventana siniestra de la carrera administrativa, al incluir mecanismos extraordinarios para ingresar a ella y actualizar el escalafón sin que para tales efectos se verificaran los méritos de

los funcionarios, aposentados en los cargos públicos, que por haber tenido la fortuna de haber llegado primero que los demás ciudadanos reclamaban ‘derechos adquiridos’ y, de contera, se consideraban los mejores conocedores del oficio.

Se concedieron unos plazos bastante generosos, en principio de tres años prorrogados a cuatro más por el Decreto 964 de 1986, para que las entidades de la rama Ejecutiva, según su naturaleza y los ámbitos administrativos, dispusieran lo pertinente para inscribir a sus empleados en la carrera administrativa, dando cumplimiento de esta manera, a una promesa de campaña del señor presidente, en el sentido de ocuparse de manera especial de la estabilidad y buen trato a los servidores públicos.

Si bien es cierto que el propósito de otorgar estabilidad en el empleo fue loable, el medio utilizado para tal fin, desvirtuó la filosofía implícita en la noción de lo que sanamente debe entenderse por carrera administrativa, la cual siempre será sinónimo de competencia en franca lid y respeto al triunfo de los mejores.

El presidente Virgilio Barco Vargas sucedió en la Presidencia a Belisario Betancur, y con fecha 30 de diciembre de 1987 sancionó la Ley 61, “Por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

disposiciones”. Con esta decisión se completó la obra dejada a medias por su antecesor, por cuanto incluyó el *deber* para quienes estuvieran desempeñando, a 31 de diciembre de 1987, cargos de carrera sin estar inscritos y de acreditar dentro del año inmediatamente siguiente los requisitos señalados para sus respectivos empleos tenidos en cuenta en el manual de funciones expedido por el gobierno nacional. Adicionalmente, consideró el *derecho* para quienes tuvieran cinco o más años de servicio, de solicitar su inscripción en la carrera, siempre y cuando para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título de profesional correspondiente a una carrera reglamentada.

Esta ley bajó sustancialmente el techo de la carrera administrativa, toda vez que excluyó a todos los empleos del Ejecutivo que tuvieran un rango superior a los jefes de sección y permitió que en los estatutos orgánicos de las entidades descentralizadas se estableciera cuáles empleos serían de carrera y cuáles de libre nombramiento. Se reiteró, igualmente, sin ningún fundamento constitucionalmente válido, que el ciento por ciento de los empleos de la Presidencia de la República se excluyeran de la carrera y adicionó otras entidades, como aduanas y la dirección de impuestos. De esta manera, la regla se volvió la ex-

cepción, es decir, una minoría de los servidores públicos podían pertenecer a la tan anhelada institución. Y lo peor de todo, no hubo poder humano que pudiera contener, en ese momento, tanto desafuero junto. Se necesitaron varios años para enmendar este exabrupto, por vía jurisprudencial, en los años 1994 y 1995, gracias a la nueva institucionalidad contenida en la Constitución de 1991.

Así las cosas, no podía ser más sombrío el panorama en materia de carrera administrativa. Por la vía de este ingreso espurio creció sustancialmente el número de empleados inscritos en la carrera administrativa, sin que en la inmensa mayoría de los casos tuviera el mérito y, además, porque fue y sigue siendo lesivo a los intereses de los demás colombianos, a quienes se les cerró las posibilidades de competir y vencer o ser vencidos en franca lid, para que el triunfo de los ganadores tuviera la valía que otorga la lucha limpia.

---

## La Constitución de 1991, la función pública y la carrera administrativa

Fue evidente el clamor de lo que empezó a llamarse en Colombia, con tanto fervor, la *sociedad ci-*

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

*vil*,<sup>22</sup> para que el tema relacionado con el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado se analizara por la Asamblea Nacional Constituyente y se le diera un espacio suficiente en la Constitución, porque en el sentir de la sociedad, la burocracia oficial carecía de los atributos que requiere el servicio

<sup>22</sup> Véase Houtart, François, en ponencia presentada en el Centro Tricontinental, Lovaina la Nueva, 2004. "El concepto de Sociedad Civil está muy de moda hoy en día. Su acepción es tan amplia que permite todas las interpretaciones y a la vez abarca todas las ambivalencias. Cuando el Banco Mundial habla de Sociedad Civil, se refiere a algo completamente distinto a la realidad expresada mediante el mismo término, por el Foro de los Pobres de Tailandia o el Movimiento de Campesinos sin Tierra en Brasil. Es entonces muy necesario realizar un análisis, mas allá de las consignas, pues, de hecho, la Sociedad Civil es el terreno de las luchas sociales y por tanto el de la definición de los retos colectivos. Antes de entrar en la manera de construirla y de conquistar los espacios públicos, reflexionemos sobre su contenido.

1. *¿Qué es la Sociedad Civil?*

El concepto ha evolucionado mucho en la Historia. En el renacimiento se opuso al de Sociedad Natural, significando un orden social organizado, superior, en consecuencia civilizado y racional. El filósofo inglés Locke incluía en ella al Estado y para Adam Smith se trataba de todo lo que era socialmente construido, comprendidos el mercado y el Estado. Para Hegel, era el espacio social situado entre la familia por una parte y el Estado por otra. Marx, haciendo contrapeso, la definió como el conjunto de las relaciones sociales, donde las relaciones económicas condicionaban el resto. Para Antonio Gramsci existen dos realidades que abarcan las relaciones económicas, la Sociedad Política y la Sociedad Civil, esta última constituida por las instituciones que reúnen a los individuos y están destinadas a producir un consenso: la escuela, los medios de comunicación de masas, las instituciones religiosas, etc. podríamos decir que en esta última concepción la Sociedad Civil se sitúa entre el Príncipe y el Mercader, entre el Estado y el Mercado.

Esta breve alusión a la evolución histórica del concepto ha tenido como único objetivo mostrar los cambios de sentido según las concepciones emanadas de la sociedad. Ningún concepto es inocente, sobre todo cuando sirve para definir el funcionamiento de los colectivos humanos. En efecto, cuando examinamos las diferentes tomas de posición contemporáneas, descubrimos tres grandes orientaciones: una concepción burguesa de la sociedad civil, la de arriba; una concepción que yo llamaría angelical, la que la define como el reagrupamiento de todos los buenos y al fin, una concepción popular, la de abajo.

1) La concepción burguesa de la sociedad civil

Para la burguesía, la Sociedad Civil es un elemento esencial de su estrategia de clase. En efecto, para esta clase, la Sociedad Civil es el terreno de desarrollo de las potencialidades del individuo y por tanto el espacio de ejercicio de las libertades, siendo la principal de ellas la libertad de empresa, considerada además como la fuente de todas las otras libertades. Es entonces la empresa el pilar fundamental de la Sociedad Civil. A esta última se articulan las grandes instituciones de carácter ideológico que juegan un papel de reproducción social: la escuela, las religiones, los medios masivos, así como el conjunto del sector no mercantil (servicios públicos privatizados) y sobre todo las organizaciones voluntarias destinadas a suplir las carencias del sistema

2) La concepción 'angelical' de la Sociedad Civil

En esta perspectiva la sociedad civil está compuesta por las organizaciones generadas por los grupos sociales desfavorecidos, por las ONG, por el sector no comercial de la economía y por las instituciones de interés común, educativas, culturales y de salud. Es una especie de tercer sector, autónomo con relación al Estado, y susceptible de hacerle contrapeso. En resumen, se trata de la organización de los ciudadanos, de todos los que desean el bien y que pretenden cambiar las cosas en un mundo de injusticias.

3) La concepción analítica o popular de la Sociedad Civil

El término analítica significa aquí una lectura de la Sociedad Civil en términos de relaciones sociales, lo cual es ya un acto político. En efecto, esto significa que la Sociedad Civil es el espacio donde se construyen las desigualdades sociales y que existen en su seno instituciones y organizaciones que representan intereses de clase muy divergentes. No será suficiente entonces cambiar los corazones para transformar automáticamente las sociedades, aun si lo primero es importante. Es necesario crear otras relaciones de poder".

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

público<sup>23</sup> y demanda la imagen del Estado.

Son muchas las opiniones que sostienen la idea de que hubo una nefasta influencia de los partidos políticos sobre la administración pública, en especial durante el Frente Nacional, que la sumió en el marasmo de la sinrazón. Es notoria la ausencia de vocación de servicio a la comunidad, de principios éticos y morales y la relajación de la responsabilidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

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, es 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 y juzgadora 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 sean transparentes.

Tal como se dijo, las disposiciones plebiscitarias sobre carrera administrativa y otras de carácter más general sobre la función pública existieron por más de treinta años sin mayores repercusiones en la vida del Estado y de la sociedad. Una posible explicación a esta situación es que existió una muy marcada debilidad para controlar tantos desafueros, cometidos por funcionarios de los diferentes ámbitos. Con los nuevos controles que se incluyeron en la Constitución, cuya puesta en escena se ha notado en los últimos años, se puede pensar que se disminuirá la inercia en el control político y en la actividad reglamentaria y de ejecución de las disposiciones en esta materia.

La Asamblea Nacional Constituyente decidió dedicarle un capítulo<sup>24</sup> al tema de la función pública, cuyos aspectos más relevantes se refieren a la determinación de las funciones de los empleos, la solemnidad previa a la asunción de funciones públicas y la pérdida de derechos políticos como consecuencia de

---

<sup>23</sup> Véase De Brigard, María Cristina, *Lo público. Lo común y lo visible*, ponencia presentada en Foro de la Contraloría General de la República, Cartagena, junio de 1996: "lo público remite a lo común, es decir a lo de todos, que tiene sentido por oposición con el concepto de particular [...] lo comunitario [...] eso es lo que significa común: más que aquello que podemos poseer, aquello a lo que pertenecemos. Bien público no es el que es nuestro sino aquel del que formamos parte".

<sup>24</sup> Véase República de Colombia, Constitución Política, *op. cit.*, título V, de la organización del Estado. Capítulo 1, de la estructura del Estado, y Capítulo 2, de la función pública.

malos manejos de los recursos públicos (recientemente adicionado con el acto legislativo 1 de 2004, producto del único punto del referendo que fue aprobado). Asimismo, al control al nepotismo<sup>25</sup> y a la concentración de ingresos, provenientes del tesoro público, en personas pertenecientes a pocas familias; al régimen disciplinario del servidor público y sus inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones. También se explicitó en este capítulo que el servidor público se debe al Estado y a la sociedad; se cambió sustancialmente la condición de minusvalidez política que caracterizaba a los empleados públicos, especialmente los de carrera administrativa, por una abierta participación, en los términos que señale la ley, en las contiendas y actividades de los movimientos y partidos políticos, salvo contadas excepciones, y se estipuló igualmente que el nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. Hasta la fecha

se han hecho algunos intentos para reglamentar este servicio y realizar los concursos, pero el gremio ha sido más fuerte que el mismo gobierno y después de trece años de vigencia de la Constitución y de una conminación de la Corte Constitucional al gobierno para que cumpla la Constitución ha sido imposible introducir los principios de la democratización y del mérito en el servicio notarial.

Además de lo anterior, debemos resaltar el tema de la carrera administrativa, el cual 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".<sup>26</sup> No pudo ser más explícita la Asamblea Nacional Constituyente. A continuación estableció algunas excepciones referidas a los trabajadores oficiales, a los empleados de elección popular y a los que establezca la ley y los

---

<sup>25</sup> Véase Rozo Acuña, *op. cit.*, p. 150. El nepotismo se caracteriza porque los gobernantes o detentadores del poder de decisión prefieren a sus familiares sin respeto por los principios de la igualdad de oportunidades y del respeto por los merecimientos. Favoritismo hacia los parientes próximos que dan los funcionarios públicos, sin importar que ellos sean o no aptos.

<sup>26</sup> Artículo 125. "Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción".

de libre nombramiento y remoción.

Se elevaron a mandato constitucional unos principios que estaban consagrados en leyes anteriores, como el mérito, única condición para acceder y ascender en la carrera administrativa, y la ineptitud comprobada junto con la indisciplina, como causales de retiro de la carrera y la pérdida de los derechos. El credo político fue proscrito como elemento para seleccionar a los servidores públicos y para otorgarles estímulos o para retirarlos del servicio.

La filosofía contenida en esta institución fue, sin lugar a dudas, insuperable frente a las expectativas del país y de quienes participamos en la redacción y le hicimos seguimiento a este asunto. El tema revistió tanta importancia y urgencia que la Asamblea Nacional Constituyente incluyó el artículo 21 transitorio,<sup>27</sup> con el fin de asegurar que si el Congreso, en términos perentorios, no expedía la ley reglamentando lo relativo a la carrera administrativa, sería el Ejecutivo el que, a su vez en un lapso más breve todavía, hiciera la tarea. También

se dispusieron tareas para los nominadores, en el sentido de dar aplicación a las normas sobre carrera administrativa dentro de los seis meses siguientes, a la fecha de su expedición.

En esta ocasión, el Congreso, a diferencia de otros temas (por ejemplo en el 41 transitorio), le cumplió a los colombianos, y con fecha 23 de diciembre de 1992 sancionó la Ley 27 contentiva de normas sobre la administración de personal al servicio del Estado, y con ello desarrolló el artículo 125 de la Constitución.

## **Novedades de la Ley 27 de 1992**

La Ley 27 de 1992 reitera la filosofía de la Constitución 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 (recordemos que para el ámbito territorial se legisló en 1938 y nuevamente en 1960 sin que se hubieran aplicado las normas, por el desinterés premeditado de la clase

<sup>27</sup> Artículo transitorio 21. "Las normas legales que desarrollen los principios consignados en el artículo 125 de la Constitución serán expedidas por el Congreso dentro del año siguiente a su instalación. Si en este plazo el Congreso no las dicta, el presidente de la República queda facultado para expedirlas en un término de tres meses.

A partir de la expedición de las normas legales que regulen la carrera, los nominadores de los servidores públicos la aplicarán en un término de seis meses.

El incumplimiento de los términos señalados en el inciso anterior será causal de mala conducta. Mientras se expiden las normas a que hace referencia este artículo, continuarán vigentes las que regulan actualmente la materia en cuanto no contraríen la Constitución".

política y de los gobiernos de turno a los cuales siempre les ha gustado mucho poner y quitar nombres en la nómina oficial), a los empleados con sistemas específicos de administración de personal, al igual que a los de las carreras especiales de la Contraloría y Procuraduría generales, a quienes se les aplicará transitoriamente esta ley, excepto a los del Distrito Capital, que se regirán por las suyas propias.

El Congreso no entendió el sentido de la Constitución y, al clasificar los empleados entre de libre nombramiento y remoción y de carrera, reiteró que los primeros —tanto en el ámbito nacional como en el territorial— tendrían una jerarquía igual o superior a los jefes de sección (por lo demás una especie en extinción), tal como lo había estipulado la Ley 61 de 1987. Excluyó a entidades completas de la carrera, como el Departamento Administrativo de la Presidencia y las direcciones de Aduanas e Impuestos Nacionales.

Así las cosas, se creó una carrera de asistentes, técnicos y profesionales, que contrariaron abiertamente al mandato constitucional del artículo 125, donde se precisó que los empleos en las entidades y órganos del Estado son de carrera, que habrá algunas excepciones, pero en ningún caso entidades enteras por fuera de la carrera, pues el Congreso decidió, en su sabiduría, volver

regla a la excepción, tal como lo notó la Corte Constitucional en la primera revisión de constitucionalidad que se le solicitó. Este tema se verá más adelante.

Se creó por primera vez en la historia de la carrera administrativa una indemnización para los empleados titulares de derechos de carrera, a quienes se les suprima el cargo y no opten por el derecho a la reincorporación a otros cargos iguales o equivalentes (vale la pena decir que era y continúa siendo más favorable que la establecida en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores privados).

Con el fin de hacer de la carrera administrativa algo muy difícil de entrar y muy fácil de salir, se introdujeron rigurosos mecanismos de selección y caminos expeditos y ágiles para retirar del servicio a quienes den muestra de ineptitud comprobada en el ejercicio de las tareas encomendadas. Por vía de facultades extraordinarias se creó, en el Decreto 1222 de 1993, la evaluación extraordinaria, la cual, al ser insatisfactoria, sería razón suficiente para ser retirado del servicio el empleado público.

Se crearon sendas comisiones del servicio civil para los departamentos y una de carácter nacional, para copiar lo que se estableció en la Ley 165 de 1938; pero en este caso imposible de hacer, porque el artículo 130 de

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

la Constitución de 1991 precisa que habrá una y no varias comisiones. Además, en la integración de una y otras se incluyeron funcionarios que tenían la doble condición de ser juez y parte.<sup>28</sup> Al crearse la Comisión Nacional del Servicio Civil, quedó suprimido el Consejo Superior del Servicio Civil.<sup>29</sup> Además, se señalaron espacios de participación ciudadana en el sentido que de llegar a presentarse queja contra un empleado de carrera por ineficiencia o violación de las normas que garantizan la correcta prestación del servicio, el superior jerárquico aplicará de manera inmediata las normas de carácter disciplinario.

Por último, por remisión al artículo 10 del Decreto Extraordinario 2400 de 1968, se reiteró la prohibición a los empleados públicos de participar en política y de hacer contribuciones a los fondos de los partidos o movimientos políticos. Si bien es cierto que lo segundo está vigente, lo primero no, por cuanto la Constitución de 1991<sup>30</sup> varió sustancialmente el contenido del artículo 62 de la Constitución de 1886. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, en la sentencia C-454 de 1993,<sup>31</sup> al resolver una demanda contra el Decreto Extraordinario 1647 de 1991, que consagró como causal de retiro del servicio la participación en política.

<sup>28</sup> Véanse artículos 12 y 15 de la Ley 27 de 1992.

<sup>29</sup> Véase Ley 41 de 1988, artículo 1, y Decreto 2414 de 1988, artículo 1 y ss., sobre la integración y funciones respectivamente, del antiguo Consejo Superior del Servicio Civil.

<sup>30</sup> Véase artículo 127 de la Constitución Política. “A los empleados del Estado y de sus Entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”.

<sup>31</sup> Véase texto completo en la sentencia C-454 de 1993. “... Del mandato constitucional transcrito se deducen sin dificultad los principios aplicables al asunto del que se ocupa la Corte:

1. La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobija a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido.

La regla general consiste hoy en permitir tales actividades aun a los servidores públicos, con las siguientes excepciones:

a) Aquellos que —bien al servicio del Estado o de sus entidades descentralizadas— ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Se trata únicamente de aquellos empleados que *adoptan decisiones* en cualquiera de los campos dichos.

b) Quienes integran la rama judicial, o los órganos electoral o de control. Aquí no interesa el nivel del cargo que se desempeñe sino el papel que juega, dentro de la organización del Estado, el cuerpo al que se pertenece. Se trata de una garantía adicional de plena imparcialidad e independencia del empleado.

2. En todo caso, no resulta afectado el ejercicio del derecho al sufragio.

Igualmente, el procurador general de la nación, en la Circular No. 1 de 1996, explicó los alcances de la mencionada sentencia, en el sentido de que si bien es cierto que participar en política es un derecho fundamental, se les conmina a los servidores públicos para que no utilicen la jornada laboral, ni los elementos de la oficina, ni el ejercicio de sus funciones para hacer proselitismo político. Actuar en contra de esta interpretación es incurrir en faltas contra la ética pública, la moral y la disciplina que debe observar todo servidor público.

Dado que en su mayoría el colectivo que conforma la carrera administrativa no está incluido en el artículo 127 de la Constitución, en el caso de que se siga el sentido y las precisiones que hace la Corte Constitucional y

la Procuraduría General, respectivamente, sí pueden los servidores públicos participar en política, entendida esta actividad en las diversas manifestaciones previstas en el artículo 40 de la Constitución.<sup>32</sup>

Para a los demás funcionarios que ejercen cargos de dirección administrativa, autoridad civil o política se les presenta, sin lugar a dudas, una gran dificultad para separar, en el ejercicio de sus funciones y en sus actos públicos, lo que es la rendición de cuentas y lo que es actividad proselitista y defensa de su credo político. De hecho, el programa de gobierno que están desarrollando y del cual deben dar cuentas, al haber triunfado en la contienda eleccionaria, es un programa político y, por supuesto, los planes y programas

3. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia Constitución para participar en esas actividades y controversias. Se deja en cabeza de la ley la definición de *las condiciones* en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional.

En consecuencia, por tal ejercicio no pueden ser inculcados ni penados, mientras se ajusten a la Constitución y a la ley. En otras palabras, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, para tales servidores públicos ha cambiado radicalmente la situación, pues ya no enfrentan la tajante prohibición señalada en la Carta Política anterior.

4. En concordancia con la mayor libertad de acción que se reconoce y para impedir su ejercicio abusivo, se sanciona, ya no la participación del empleado en actividades y controversias políticas, sino el uso del empleo como medio de presión sobre los ciudadanos para favorecer una determinada causa o campaña...".

<sup>32</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la Administración Pública.

que lo materializan tienen un tinte marcadamente político. Ahí tenemos contradicciones. Son muchos los casos de gobernadores, alcaldes, ministros y embajadores que han sido enjuiciados por participar en política. Por supuesto, para los funcionarios que ejercen el control sobre estas conductas, las dificultades son las mismas.

### **Nuevamente el fantasma de la ventanilla siniestra de la carrera administrativa**

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 esta 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 se violentó el principio de la igualdad, tan reclamado y aceptado en todo el mundo.

Vale la pena hacernos la siguiente pregunta: ¿por qué el Congreso legisla así, tan visiblemente, contrario a la Constitución? Dos escenarios se pueden plantear: al Congreso le falta asesoría y más estudio sobre los temas que legisla (es una actitud angelical) o el Congreso, a sabiendas, legisla de esa manera porque presume que si la ley es declarada inexecutable, en ese momento ya habrá surtido el efecto que se quería, por aquello de la vigencia de la norma en el tiempo (sería una actitud perversa).

### **El rol de la Corte Constitucional y su incidencia en la carrera administrativa**

Por fortuna, el legado de los pensadores sobre las formas de organizar el Estado nos ha hecho bastante bien, especialmente en cuanto a la tridivisión del Poder Público. Los pesos y contrapesos son esenciales en los sistemas republicanos. Con la Constitución de 1991 se crea por primera vez en la historia de la institucionalidad del Estado, la Corte Constitucional como guardiana y defensora de la Constitución contra los ataques provenientes del Legislativo, con sus leyes; del Ejecutivo, con sus decretos legislativos y demás actuaciones administrativas, y de la misma

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

rama Judicial, con sentencias soportadas más en decisiones de hecho que en el derecho y los principios consagrados en la Constitución.

Desde 1992 se ha notado la gran actividad de la Corte Constitucional en todos los aspectos consagrados en la Constitución, pero, para este propósito, se quiere resaltar la incidencia de las decisiones más trascendentales en la carrera administrativa. En lo referente a la esencia de la carrera administrativa, a los criterios que debe tener en cuenta el legislador para determinar qué empleos deben ser de carrera administrativa y qué tan alta o qué tan chata debe ser ésta, al revisar tanto la Ley 61 de 1987 y la Ley 27 de 1992, al tenor del artículo 125 superior, la Corte Constitucional determinó que:

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea

acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado.

Para establecer cuándo un empleo es de libre nombramiento y remoción, la jurisprudencia ha señalado varios criterios, entre ellos, que el cargo debe tener fundamento legal; que al ejercer el legislador dicha facultad no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, “la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción”. Además, es necesario que exista un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada; y que “la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política”. Además de los anteriores criterios, debe el legislador tener en cuenta dentro de la estructura del Estado, las funciones de dichos cargos a fin de definir cuáles pertenecen al sistema de carrera y cuáles son de libre nombramiento y remoción.<sup>33</sup>

Con los anteriores argumentos, entre otros, se sacaron del orde-

<sup>33</sup> Véanse sentencias C-195 de 1994 y C-387 de 1996, ambas de la Corte Constitucional.

namiento jurídico varias normas contenidas en la Ley 61 de 1987 y se elevó el techo a la carrera, al incluir dentro de ella a jefes de sección, jefes de división, jefes de oficina, jefes de unidades, empleos de medio tiempo y al prohibir que existan entidades completas por fuera de la carrera administrativa como la Presidencia, Aduanas e Impuestos Nacionales.

Otro tanto sucedió con la Ley 27 de 1992, la cual, al hacer extensiva la aplicación de la carrera administrativa a las entidades territoriales, repitió el error contenido en la Ley 61. Los argumentos de la Corte Constitucional fueron similares, y agregó que obviamente sería improcedente aplicar milimétricamente los criterios de inclusión o exclusión de empleos de la carrera administrativa en los dos ámbitos: nacional y territorial. Los siguientes fueron los argumentos para elevar el techo de la carrera en las entidades territoriales y sacar del ordenamiento jurídico varios artículos de la Ley 27 de 1992:

*Carrera Administrativa del nivel territorial: cabe precisar que la implementación del sistema de carrera administrativa partió del supuesto de ampliar el ámbito de su operancia a los distintos niveles de la estructura estatal, circunstancia que fue recogida por la Constitución de 1991, cuyo artículo 125, como se puso de presente,*

se aplica a todos los órganos y entidades del Estado, enunciado que también cubre al nivel territorial de la administración, de modo que no existe motivo para sostener que se halle excluido de la regla general que es la carrera administrativa, cuya cobertura y régimen, por ende, se extiende a los empleados de las entidades territoriales. Pese a que en el nivel nacional y en el territorial se encuentran empleos con idéntica denominación, no es viable, ab initio, predicar una absoluta correspondencia y conferirles igual tratamiento.

*Empleados de carrera administrativa —Exclusión—. En relación con los empleos acusados del numeral 1o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, en atención a su naturaleza y en perfecta armonía con los criterios expuestos, no existe fundamento valioso para incluir como cargos de libre nombramiento y remoción, toda vez que el desempeño de estos cargos no comporta la adopción de actuaciones primordiales dentro de la función pública, con carácter definitivo o el señalamiento de directrices generales, ni se ubican en la más alta jerarquía dentro de la estructura organizativa de las entidades territoriales y tampoco exigen la especial confianza que entraña el carácter de intuitu personae, cuyos motivos indican claramente que no hay razón para excluirlos de la garan-*

tía de estabilidad que el artículo 125 superior reconoce a los trabajadores del Estado, puesto que siendo por completo compatibles con el sistema de carrera, nada explica ni justifica que se les someta a las reglas propias del empleado de libre nombramiento y remoción.<sup>34</sup>

Los criterios para clasificar los empleos como de libre nombramiento y remoción son restrictivos, con razón suficiente y no caprichos del legislador. Se precisó de una vez por todas que hay algunas atribuciones que son del Congreso y no pueden delegarse a las juntas directivas de los establecimientos públicos, para que a través de sus estatutos internos hagan la clasificación de empleos entre de libre nombramiento y remoción y de carrera, que para el caso la Ley 61 de 1987 les había atribuido esta competencia. Esto, en el sentir de la Corte, es contrario a la Constitución.

En lo referente al mérito, por la ausencia de cultura en este sentido, no obstante haber comenzado a legislar desde 1938 con la Ley 165, como ya se ha dicho antes, al momento de poner en práctica las normas sobre la materia, el Congreso facultó al Ejecutivo para completar la Ley 27 de 1992, y éste no corrigió la vi-

sión antigua sobre el tema y por Decreto Extraordinario 1222 de 1992 estableció que de los concursos para ocupar empleos de carrera se harían listas en estricto orden de méritos de mayor a menor y que el nominador podría nombrar a uno de los que estuviera ocupando uno de los tres primeros lugares. Por supuesto, esto generó una suerte de galimatías, por cuanto hubo casos en que los ganadores de los concursos, siempre los perdieron, porque nunca los nombraron, pues nombraban al segundo o al tercero. Se vio cómo el Ejecutivo quería tener algún margen de maniobra más allá de los resultados de las pruebas. Al revisar el decreto de marras, la Corte Constitucional precisó que:

Uno de los cambios constitucionales de mayor trascendencia fue precisamente la institucionalización de la carrera administrativa, como regla general, para el acceso a los empleos del Estado y, por tanto, son el mérito y la capacidad de los aspirantes su único fundamento. Mediante un apropiado sistema de carrera, se garantiza el derecho de todos a formar parte de la administración pública en igualdad de condiciones y oportunidades, al igual que el derecho de quienes ingresen a ella a tener estabilidad en el empleo, siempre y cuando cumplan fielmente con los de-

<sup>34</sup> Véase sentencia C-306 de 1995 de la Corte Constitucional.

beres del cargo, lográndose así la moralidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad y transparencia en la prestación del servicio público.

En cuanto a los factores de evaluación, se aclaró que:

Un verdadero concurso de méritos es aquél en el que se evalúan todos y cada uno de los factores que deben reunir los candidatos a ocupar un cargo en la administración pública, dentro de una sana competencia para lograr una selección justa, equitativa, imparcial y adecuada a las necesidades del servicio público. En consecuencia, la administración habrá de señalar un valor determinado a cada uno de esos ítems, (condiciones profesionales, morales y personales) y, por consiguiente, el aspirante que obtenga el máximo puntaje es quien tiene derecho a ser nombrado en el cargo para el que concursó [...]. En el concurso se ha de calificar no sólo la idoneidad profesional o técnica del aspirante, sino también su solvencia moral, su aptitud física y su sentido social, de acuerdo con la categoría del empleo y las necesidades del servicio. Hay que hacer de la carrera administrativa el instrumento eficaz para lograr una administración pública en la que se garantice la eficiente presta-

ción del servicio público, la idoneidad y moralidad de sus funcionarios y la prevalencia del interés general sobre el particular.

En cuanto al nombramiento de los ganadores de los concursos y como consecuencia de reiterados desafueros, cometidos por los nominadores de todos los ámbitos de la administración pública, y de muchas tutelas, se estableció que la correcta interpretación de la Constitución para este tema es la siguiente:

Nombramiento de quien obtuvo el primer lugar. Pero sea cual fuere el método o sistema elegido, éste debe contener criterios específicos y concretos para efectuar una selección en la que aparezcan como valores dominantes la capacidad profesional o técnica del aspirante, sus calidades personales y su idoneidad moral, acordes con las funciones del empleo y las necesidades del servicio público. Por tanto, no puede quedar al nominador una libertad absoluta para que designe a su arbitrio, pues, el nombramiento siempre tendrá que recaer en quien haya obtenido el mayor número de puntos.<sup>35</sup>

Otro aspecto importante es el relativo al ingreso extraordinario. Recuérdese que es lo que esta-

<sup>35</sup> Véase sentencia C-040 de 1995 de la Corte Constitucional.

mos llamando en este trabajo, la famosa ventana siniestra de la carrera administrativa. Al demandar las partes pertinentes, tanto de la Ley 61 de 1987 como de la Ley 27 de 1992, en lo referente al ingreso extraordinario, la Corte Constitucional resolvió de una vez por todas este asunto así:

Prohibición de ingreso automático: las normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el 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. La excepción que establecen las normas acusadas, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempe-

ñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades. La Corte ha sido absolutamente clara: no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera.

Protección derechos que fueron adquiridos. A los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexequibles, no pueden desconocerse 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 inexequibilidad.<sup>36</sup>

De esta manera, se clausuró definitivamente la ventana por la que ingresaron la inmensa mayoría de los empleados que hoy conforman el colectivo de los empleados de carrera. La promoción automática también fue clausurada cuando se demandó el artículo 10º de la Ley 190 de 1995, conocido como estatuto anticorrupción, en el que se creó como estímulo al mejor empleado o funcionario de carrera, de

<sup>36</sup> Véase sentencia C-030 de 1997 de la Corte Constitucional.

cada ámbito administrativo, la posibilidad de ascender automáticamente, es decir, sin concurso, al grado o al nivel superior dentro del año inmediatamente siguiente a la declaratoria “del mejor del año”, siempre y cuando hubiera vacante definitiva. Cuando se demandó la norma, que a la postre fue declarada inexecutable, la Corte Constitucional argumentó así su decisión:

*Empleado público* —Ser el mejor no permite ascenso automático—Incentivo inconstitucional—. Resulta a todas luces inadecuado y desproporcionado que la calificación como mejor empleado permita una promoción automática a niveles superiores, no sólo porque ese mecanismo afecta la búsqueda de eficacia en la función pública, que es un principio rector de la carrera administrativa, sino además por cuanto la norma vulnera así el derecho a la igualdad de todos aquellos que pudieran tener mejores aptitudes para ocupar el cargo dejado vacante. La ley puede utilizar otros medios alternativos menos lesivos de la igualdad y la eficiencia administrativa si quiere premiar a quienes sean calificados como mejores empleados en el nivel respectivo, como podría ser el otorgamiento de una participación preferencial en programas de capacitación.

Por ello, la promoción automática aparece como manifiestamente innecesaria y desproporcionada para estimular el buen ejercicio de los deberes del cargo por parte de los empleados de carrera. El artículo impugnado vulnera entonces los principios que gobiernan la carrera administrativa, puesto que afecta la igualdad y evita que la administración seleccione a las personas más idóneas para acceder a un determinado cargo.<sup>37</sup>

### ¿Se corrigieron los vicios con la Ley 443 de 1998 o se agravó la situación?

Fueron muchas las decisiones de la Corte Constitucional, tanto por vía de revisión de constitucionalidad como por vía de tutela, que sirvieron fundamentalmente para hacer didáctica y aclimatar una institución aparentemente añeja, desde lo normativo, pero no así desde lo operativo. Y fueron muchos, también, los desciertos y atropellos cometidos por los nominadores de todos los ámbitos de la administración, en el manejo y gestión de la carrera administrativa.

Con todas las dificultades anteriores y la amplia jurisprudencia mencionada, se pensó que la posibilidad de contar con una

<sup>37</sup> Véase sentencia C-539 de 1998 de la Corte Constitucional.

burocracia eficiente, bien motivada y permanentemente capacitada, sería una realidad, pero el asunto no fue así porque aún faltaba lo peor.

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. Para esa época, tanto empleados y ciudadanos en general conocían mejor la Constitución y también los mecanismos para ayudar a protegerla de cualquier embate del Legislativo o de las actuaciones del Ejecutivo.

Por lo que conocemos, se contrataron expertos en estos asuntos para asesorar tanto al director del Departamento de la Función Pública como a los ponentes del proyecto de ley y, no obstante, se cometieron terribles y costosos errores que aún está pagando la sociedad, la misma que está privada de un funcionariado que, puesto a su servicio, le genere grandes y oportunos dividendos por la vía de la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos y la honorabilidad, la honestidad y la respetabilidad que debe irradiar para ejemplo de la socie-

dad. Los países con mejor grado de desarrollo que Colombia, teniendo tantas o menos riquezas, lo han logrado gracias a los buenos gestores y administradores públicos, comprometidos con sus naciones y preparados para servirles. En los foros internacionales se afirma que “no hay países pobres sino mal administrados”, tal vez tengan razón.

El texto de la Ley 443 de 1998 fue muy desafortunado en su concepción y se incurrió, a la vez, en tantos errores juntos que, como ya se dijo, tuvo la vigencia que duró la Corte Constitucional en resolver una a una las demandas de revisión de constitucionalidad. Veamos las principales inconsistencias:

Nuevamente el Congreso excluyó de la carrera a un gran número de empleos, sin que hubiera un principio de razón suficiente para que pudiera hacerlo, y con ello violentó el principio general que prescribe que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera.

Excluyó, también, entidades completas, como la Presidencia de la República, y con ello hizo caso omiso de la sentencia C-195 de 1994, a través de la cual se declaró la inexecutable de la Ley 61 de 1987, que también había excluido a la misma entidad; pero en el caso de la Ley 443 el Congreso violentó el artículo 243 de

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

la Constitución, que dispone: “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsista en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Dado lo anterior, nada pasa, no se derivan responsabilidades ni para los ponentes, ni para el ministro o director del Departamento del ramo, quienes en razón de sus funciones debieron advertirlo.

Siguiendo el esquema de la Ley 27 de 1992, en la Ley 443 de 1998 se crearon tantas comisiones del servicio civil como departamentos hay en Colombia, más la del Distrito Capital, lo cual violenta el artículo 130 superior, que creó una sola, con la responsabilidad de vigilar y administrar las carreras de los servidores públicos, excepto las que tengan carácter especial. Además, en la conformación de las comisiones, tanto nacional como territoriales, se incluyeron miembros que fungían como jueces y parte.

Se creó una comisión en cada capital de departamento para administrar la carrera de los empleados de las contralorías, con funciones y composición, guardadas proporciones, similares a las de la rama Ejecutiva.

Se otorgó competencias propias de la Comisión Nacional a las comisiones territoriales, lo cual malinterpreta el mandato del artículo 130 superior. El Constituyente no quiso que hubiera atomización de comisiones del servicio civil, sino que debería existir una sola política formulada por una única comisión, para la gestión del talento humano, perteneciente a la carrera administrativa, en todo el territorio nacional. Según lo ha precisado la propia Corte, en su sentencia C-372 de 1999, puede haber delegación de funciones por parte de la Comisión pero no descentralización. Y esto no lo logró entender el legislador, al aprobar tanto la Ley 27 de 1992 como la Ley 443 de 1998.

Se le asignó a las entidades destinatarias de la ley la función de realizar los concursos y se olvidó que ésa es, por Constitución, tarea exclusiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando se le atribuye la atribución de administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

Así las cosas, antes de cumplir un año de vigencia, la Ley 443 de 1998 estaba completamente mutilada por las numerosas sentencias de la Corte Constitucional.<sup>38</sup> Ante esta situación, la carrera administrativa entró en receso y a la

<sup>38</sup> Véase especialmente las sentencias C-368 y C-372 de la Corte Constitucional, ambas de 1999, y las sentencias C-1341 de 2000 y C-1177 de 2001.

fecha —septiembre de 2004— no hay instancia competente para realizar los procesos de selección. Frente a la necesidad de prestar los servicios públicos y mantener el Estado funcionando, las nuevas creaciones y las vacantes que se han ido produciendo por la causa que fuera, desde el 26 de mayo de 1999, se han provisto desde la modalidad excepcional de provisionales, hasta cuando se modifique la Constitución o se llene el vacío producto de las sentencias de la Corte Constitucional y se proceda a realizar los concursos. Tampoco hay quien resuelva de manera definitiva las numerosas controversias que, desde hace tiempo, se están presentando en la gestión de los recursos humanos vinculados a la administración pública en todos sus ámbitos.

La Corte Constitucional precisó en el numeral 5 de la parte resolutoria de la sentencia C-372 de 1999 que el Congreso nacional, en desarrollo de los artículos 113 y 130 de la Constitución Política, señalará la estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Han transcurrido cinco años y la solución aún no llega. Esto es

una muestra contundente del poco interés que reviste el tema para el Congreso y para el gobierno de turno, no exclusivamente del actual. Pero lo más importante es que esta situación les conviene a aquellos a quienes les gusta practicar el tráfico de influencias, servir de palanca política, tener clientela electoral propia en los cargos públicos, hacer carrusel con los cargos de carrera (al pretextar la provisionalidad), ejercer el deporte de poner y quitar en la nómina oficial y denigrar de la carrera, sabiendo que lleva cinco años estancada y que cuando funcionó, el ingreso se realizó eludiendo legalmente el concurso.

## **El Congreso hace la tarea y el gobierno le objeta los proyectos por inconveniencia e inconstitucionalidad**

Al finalizar el gobierno de Andrés Pastrana, el Congreso aprobó un proyecto sobre el tema de carrera administrativa y lo envió para sanción presidencial. El entonces presidente, en vez de sancionarlo, lo dejó a su sucesor, quien lo devolvió con objeciones tanto de inconveniencia como de inconstitucionalidad,<sup>39</sup> dentro de las

<sup>39</sup> Véase en <http://www.Notinet/servicios/archivos/21agoo2>. Carta del señor presidente Uribe al doctor William Vélez Mesa, presidente Cámara de Representantes, 13 de agosto de 2002.

cuales —con el respeto que les profeso a las instituciones democráticas— hubo algunas que no eran ni lo uno ni lo otro. Veamos algunas a manera de ejemplo:

Primero: la manera como debían ser elegidos los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Se dijo que era inconstitucional, porque permitía la intromisión de una rama del Poder Público en los asuntos de otra, al establecer que el director del Departamento de la Función Pública, el presidente del Consejo de Estado y el presidente del Senado participarían en el proceso de selección de los integrantes de la Comisión. Pues si el argumento se sostuviera, ¿cómo podrían seleccionarse los magistrados de la Corte Constitucional y cómo podría elegirse fiscal, contralor y procurador generales?

Segundo: se afirmó que es inconstitucional el hecho de que se concentrara en la Comisión, encargada de administrar y vigilar las carreras, los procesos de selección para el ingreso al servicio público porque, según las objeciones, cada entidad debería seleccionar su personal, según los procedimientos establecidos por la Comisión. Esto no es así, porque justamente para darle transparencia a la selección e ingreso al servicio público, es quitándole esa competencia a las entidades, para evitar las tropezas que hasta ese momento se estaban presentando.

Tercero: se cuestionó el hecho de que la ESAP pudiera hacer concursos generales para suministrar listas de elegibles a las otras entidades y estas últimas no. La ESAP, desde su creación, ha tenido, entre otras, esa función, además de formar y capacitar el funcionariado público.

Cuarto: se planteó que establecer en la ley la necesidad de levantar el fuero sindical a los aforados para retirarlos del servicio por supresión de cargos de carrera es inconstitucional, porque este paso no se requiere cuando hay un mandato legal o constitucional que cambie la estructura del Estado. El fuero sindical, además de la protección de la legislación nacional, goza de los convenios firmados y ratificados por Colombia y la Organización Internacional del Trabajo (OIT); adicionalmente, el que levanta el fuero sindical es el propio Estado, encarnado en uno de sus ministerios. Lo importante es que en un Estado social de derecho este paso hay que darlo para no violentar al empleado, y si el problema es de celeridad, como se argumentó en las objeciones, el asunto es de ineficiencia del funcionario competente y no de ausencia de derecho de afectado por la supresión del empleo.

Quinto: se refutó que la tabla de indemnizaciones establecida en el proyecto objetado, para resarcir a los empleados de carrera a quienes se les suprime el em-

pleo, era inconstitucional, porque esta competencia es del presidente de la República. Nos apartamos de tal interpretación porque, si así fuera, todas las indemnizaciones establecidas por ley para trabajadores oficiales y privados serían inconstitucionales. En este caso se creyó que como en 1992 las tarifas para indemnizar por supresión de cargos de carrera las estableció el Ejecutivo era competencia exclusiva de éste.

Si las objeciones anteriores hubieran tenido sustento jurídico sólido, entonces ¿por qué el proyecto que está para sanción del señor presidente no fue objetado por las mismas razones, sabiendo que contiene los mismos aspectos? ¿Qué ocurre en la Oficina Jurídica de la Presidencia? ¿Qué mirada tiene el señor presidente sobre el mismo tema, dos años después de la objeción de marras? Parece que la cultura de desconocer lo que hacen los demás es aún patrimonio nacional. Dos años más sin el mecanismo idóneo para fomentar e impulsar la meritocracia, tan pregonada por este gobierno y nada pasa. Nadie responde.

## **La carrera administrativa en el gobierno del presidente Uribe**

Desde la campaña que lo habría de llevar a la Presidencia de la

República, el presidente Uribe fue enfático en afirmar que si ganaba las elecciones, ejercería un mandato que nos conduciría a erradicar algunas lacras enquistadas, por generaciones, en la sociedad, en el Estado y, en particular, en la administración pública. Se refirió de manera expresa (véase el manifiesto de sus cien puntos) a combatir y acabar con la corrupción, la politiquería y el clientelismo. Estos fueron motivos más que suficiente para inclinar a su favor buena parte de los votos de opinión, además de los que fueron motivados por lo del orden público, tema que no es del interés en este escrito.

Muchos nacionales y extraños consideramos, sin lugar a dudas, que una buena dosis de explicación al problema político y de orden público que estamos viviendo desde hace ya un buen tiempo se encuentra en la corrupción, en la politiquería y en el tráfico de influencias para obtener cuotas de poder y luego utilizarlo, perversamente, para beneficio personal o de su causa política o de intereses grupales de cualquier índole.

En lo referente a la función pública y a la carrera administrativa, ya hay resultados: en lo primero se reforzó, con la aprobación del único punto del referendo, el artículo 122 de la Constitución Política, en el sentido que los corruptos pierden

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

sus derechos políticos de por vida.<sup>40</sup> A partir de ahora esperamos no volver a ver en los cargos de dirección del Estado y de la administración en todos sus espacios a aquellos quienes han saqueado las arcas públicas, quienes han patrimonializado la función pública y quienes han traficado impunemente con los asuntos públicos y han aumentando sin tasa ni medida sus pertenencias, las de sus parientes y sus correligionarios.

Como siempre, las normas están a la orden del día. Ahora hay que aplicarlas con todo el rigor. De lo contrario, seguiremos como hasta hoy, con normas de papel. Lo importante no es que existan muchas o pocas sanciones, ni muy grandes ni muy pequeñas, sino que haya la plena certeza que las que existan se apliquen. En lo concerniente a la carrera administrativa, el punto 25 del manifiesto propone que debe contar con concursos transparentes realizados por entidades imparciales.

Ya en el poder, el presidente Uribe convocó a todos los servidores públicos a la más activa participación y disponibilidad para lograr los objetivos y fines del Estado. Fijó las bases y principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios

para la modernización de la administración pública que se llevará a cabo durante su gobierno.

Se explicitó la cultura de lo público, caracterizada por un “Estado gerencial que presupone una gestión transparente e íntegra, austera, en el manejo de los recursos públicos al servicio del ciudadano”.<sup>41</sup> Para cumplir con los objetivos de transparencia e integridad en la gestión se requiere que haya un manejo gerencial de los recursos humanos, donde la selección, nombramiento y promoción del funcionario debe tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y la capacitación idóneos para el cargo al cual se es candidato (¿se les parece a lo que decía el general Uribe Uribe hace cerca de cien años?). Este principio, dijo el presidente Uribe, es de aplicación inmediata en todas las entidades del Estado.

Por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, el nombramiento de funcionarios públicos puede responder a transacciones, presiones o favores de tipo político o económico. La regla general deberá ser la meritocracia, la capacitación y el entrenamiento permanente de sus servidores de nómina. En consecuencia se terminarán las nóminas paralelas en la administración, para lograr

<sup>40</sup> Véase Acto legislativo No. 1 de 2004.

<sup>41</sup> Véase Directiva presidencial No. 10, del 20 de agosto de 2002.

este propósito se establecerá un modelo integral de evaluación a la gestión pública para que los superiores e inferiores jerárquicos se evalúen mutuamente y se apoyará la permanencia de aquellos que demuestren un desempeño sobresaliente.<sup>42</sup>

Habría intolerancia absoluta con los funcionarios corruptos. “El índice de impunidad en los casos de corrupción deberá caer a cero”.<sup>43</sup> Sobre la base de la anterior filosofía, referida a la eficiencia y a la conducta que deben asumir los servidores públicos, impulsó un proyecto de ley sobre gerencia y función públicas, el cual fue aprobado por el Congreso y enviado para sanción presidencial. Fue objetado por dos razones de inconveniencia, la primera, debido a que el texto del artículo 3º del proyecto presenta una contradicción con el texto de su párrafo. La segunda razón se refiere a que se omitió mencionar que, según la objeción, los empleos adscritos a los despachos del superintendente y director de Unidad Administrativa Especial son de libre nombramiento y remoción.<sup>44</sup>

El Congreso ya hizo los ajustes (septiembre de 2004) y consideramos que, salvo errores u omisiones, tendremos pronto ley

sobre empleo público, carrera administrativa y gerencia pública. Los aspectos relevantes del proyecto son los siguientes: se mantienen los sistemas específicos de carrera, diferenciados levemente de la general, y a las carreras especiales establecidas por la Constitución se les aplicará, de manera supletoria, las normas de carácter general.

Se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, con tres miembros que tendrán la categoría de ministros de despacho para efectos salariales. Serán nombrados por el presidente de la República previo un concurso público, excepto la primera comisión, la cual tendrá el siguiente origen: tres quintetos postulados por la Defensoría del Pueblo, el presidente de la Corte Suprema de Justicia y la Asociación de Universidades. Con ellos se efectuará un concurso que adelantará ya sea la ESAP o la Universidad Nacional de Colombia. La persona que obtenga el mayor puntaje será nombrado por cuatro años, el segundo por tres años y el tercero por dos años. Para próximas ocasiones el concurso será abierto. Los candidatos requieren tener 35 años, ser colombianos de nacimiento y experiencia de siete años en el tema de función pública.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Véase Objeción presidencial del 10 de agosto de 2004, del señor presidente a la doctora Zulema del Carmen Jattin Corrales, presidente Cámara de Representantes.

La Comisión tendrá las características de un establecimiento público, presidencia rotativa, planta de cargos de acuerdo con las necesidades y facultad para contratar, con universidades y entidades expertas, los procesos de selección de personal a través de concursos, los cuales serán siempre abiertos. Se le asignan funciones muy precisas tanto en la administración como en la vigilancia de la carrera administrativa.

Se reitera buena parte del contenido de las leyes mencionadas en materia del sistema de empleo, de gerencia pública, de información administrativa y los subsistemas de recursos humanos y de presupuesto. Se potencian las instituciones de empleo público, cuadros funcionales de empleos y empleo temporal, que fueron elementos incluidos por primera vez en el Decreto 1732 de 1960, antes analizado. Se incluye por enésima vez, el mismo concepto de la carrera administrativa y se enuncian igualmente las etapas de los procesos de selección para el ingreso y ascenso. El control, la administración, la organización y actualización del registro público de carrera está a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Se reitera lo vigente en materias de capacitación, evaluación del desempeño, retiro del servicio y pérdida de los derechos de carrera, supresión de cargos y tarifas

de indemnización y, finalmente, protección a la maternidad, a los desplazados y a los discapacitados. Se incluyen elementos de la Ley 489 de 1998, en cuanto eficiencia de la función gerencial y acuerdos de gestión. No habrá ventana siniestra, a no ser que el gobierno la establezca en virtud de las facultades extraordinarias que se le otorgan.

Se incorporan por remisión a la Ley 443 de 1998 las facultades a la ESAP, para adelantar los concursos generales abiertos, elaborar y suministrar las listas de los elegibles para proveer cargos de carrera administrativa de todos los ámbitos de la administración pública. Se mantiene el sistema único de información de personal y el formato único de hoja de vida de los servidores públicos y contratistas establecidos en el estatuto anticorrupción o Ley 190 de 1995.

## Algunos comentarios sobre este proyecto

Lo fundamental es la conformación y asignación de funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil, especialmente las de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos. Lo demás son pequeños maquillajes a lo existente o a lo que ha existido, por ejemplo, los cuadros funcionales de empleos (véase Decreto 1732 de 1960);

los concursos abiertos, que son norma y cultura en las carreras especiales, al igual que los períodos de prueba de seis meses, y la vigencia por dos años de las listas de nombrables.

Se volvió a lo que teníamos antes de la Ley 27 de 1992, en cuanto al número de evaluaciones. En vez de una serán dos al año para obtener la calificación 'definitiva' y se mantiene la calificación extraordinaria como 'válvula' no de escape, sino de presión. Se presentan, en nuestro criterio, algunas inconsistencias frente a la Constitución, pero esperemos a que se soliciten las revisiones de constitucionalidad para ver qué pasa. Así, los que sin haber pertenecido a la carrera administrativa creemos en ella como el mejor mecanismo para conformar una burocracia técnica y moralmente idónea al servicio de los colombianos, debemos congratularnos.

## Conclusiones

Sin lugar a dudas, Colombia es un Estado muy sensible a crear y expedir normas de todos los matices y jerarquías, y a creer que una vez hechas los problemas se resuelven casi de manera automática. Los valores explícitos e implícitos son, habitualmente, los que espera ver el ciudadano; la creatividad y la lógica son admirables, mas no el tema de la ejecución. Aquí se presenta un

gran déficit, lo cual hace que al poco tiempo de aprobar las reglas de juego, éstas entren en un estado de envilecimiento, deterioro y desuso, antes de haberlas aplicado siquiera la primera vez. El tema de la función pública y de la carrera administrativa no escapa a esta costumbre.

Son muchos los casos en que se legisla más para evitar la corrupción que para facilitar la gestión y, paradójicamente, siempre se incluyen excepciones a las situaciones que se quieren regular, controlar o gestionar. De esta manera, se legaliza el saqueo, se promueve la impunidad, se protege la incompetencia y se fomenta la cultura del atajo. Todo queda legalizado por vía de las excepciones. Por citar tres casos, las amnistías tributarias, la ley de quiebras y la inscripción extraordinaria a la carrera administrativa.

Estas fisuras de las normas, contenidas en las excepciones o en su falta de aplicación con todo el rigor y alcance, generan incredulidad en los ciudadanos, así como desprestigio del Estado, de sus entidades y, para rematar, de sus empleados y funcionarios. Esto es lo que por años ha sucedido en el tema de la carrera administrativa y de la función pública.

La organización de los funcionarios en Colombia presenta una mixtura compuesta por la no-

ción del sistema de empleo, típico de las empresas privadas y del modelo implantado en los Estados Unidos, y por los elementos que hemos tomado del sistema de carrera propiamente dicho, del modelo francés. Del primero tomamos la noción de bolsa de empleos, representada por la carrera general, y del segundo, la noción de cuadros o cuerpos profesionales, como los docentes, las fuerzas militares y la diplomática y consular. En el primer caso se genera apatía, cansancio, desinterés al poco tiempo de ejercer ciertas funciones, al ver que no hay para dónde ascender, con las implicaciones que este desgano tiene sobre la calidad del servicio prestado por un servidor público desmotivado. El segundo modelo presenta el inconveniente para el ministro de Hacienda de no saber cuánto le cuesta la nómina, por aquello de los ascensos y promociones que se derivan de este sistema de carrera.

La capacitación del funcionariado es algo inherente a la función pública, pero especialmente a la carrera administrativa, y así se ha dispuesto en todas las normas que regulan el tema, pero en este aspecto también hay inflación normativa y pocos resultados. Esto tiene serias repercusiones en todos los ámbitos de la gestión pública, desde la formulación de las políticas hasta la evaluación de sus impactos.

Los métodos de selección, formalmente, son de exportación, esto si se supone que lo que exportamos es lo mejor. Pero en la práctica hemos tenido serios problemas para aplicarlos, y los resultados están a la vista: una función pública (conjunto de personas al servicio del Estado) con poca visión acerca del eficiente manejo de los recursos públicos; poco comprometida con la razón de ser de las entidades; miedosa porque en su condición de provisionalidad en cualquier momento cambia el jefe y, como consecuencia, los demás, y baja autoestima, por la cohabitación con la nómina paralela que se dedica (en la mayoría de los casos) a observar cómo se trabaja en el sector público y a percibir el doble de la remuneración con relación al personal de planta.

Quisiera ser más positivo, pero no obstante la filosofía de los cien puntos y la Directiva diez, referentes a erradicar corrupción, politiquería e ineficiencia en la administración pública, y cambiarlas por meritocracia, motivación y compromiso, es algo que aún está por verse.

## Bibliografía

Betancur, Jaime, *La carrera administrativa*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1986, mimeo.

Carta del señor presidente Uribe la doctor William Vélez Mesa,

- presidente Cámara de Representantes, 13 de agosto de 2002. Disponible en [http://www. Notinet/servicios/archivos/21agoo2](http://www.Notinet/servicios/archivos/21agoo2).
- De Brigard, María Cristina, *Lo público. Lo común y lo visible*, ponencia presentada en Foro de la Contraloría General de la República, Cartagena, junio de 1996.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), *Compilación de normas sobre administración de personal al servicio del estado*, Bogotá, ESAP, 1994.
- Drucker F., Peter, *Los desafíos de la gerencia para el siglo XXI*, Bogotá, Norma, 1999.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), *Ley 27 de 1992*, Bogotá, 1993.
- Galvis Gaitán, Fernando, *La Constitución explicada por los constituyentes*, Bogotá, Temis, 1991.
- Houtart, François, *Acerca de la sociedad civil*, ponencia presentada en el Centro Tricontinental, Lovaina la Nueva, 2004.
- Manrique Reyes, Alfredo, *La Constitución de la Nueva Colombia*, Cali, PNUD, suscrito a la Gobernación del Valle del Cauca, X Y Z, 1991.
- Mendoza S., Ericina, *Informe al Congreso 1982-1986. Hechos y perspectivas*, Bogotá, Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1986.
- Parada, Ramón, *Derecho administrativo, organización y empleo público*, tomo II, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- República de Colombia, Acto legislativo No. 1 de 2004.
- República de Colombia, Constitución Política, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 2ª edición, 1990.
- República de Colombia, Corte Constitucional, sentencias C-454 de 1993, C-195 de 1994, C-306 y C-040 de 1995, C-387 de 1996, C-030 y C-490 de 1997, C-045 y C-539 de 1998, C-368 y C-372 de 1999, C-1341 de 2000, C-1177 de 2001, SU-256 de 1996.
- República de Colombia, "Decreto 1732 de 1960", en *Diario Oficial*, martes 9 de agosto de 1960.
- República de Colombia, *Diario Oficial*, No. 34.524, del 5 de abril de 1976.
- República de Colombia, Directiva presidencial No. 10, del 20 de agosto de 2002.
- República de Colombia, "Ley 19 del 25 de noviembre de 1958", en *Diario Oficial*, No. 29.835, del martes 9 de diciembre de 1958.
- República de Colombia, Ley 27 de 1992, artículos 12 y 15; Ley

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 60-105, semestre II de 2004*

41 de 1988, artículo 1, y Decreto 2414 de 1988, artículos 1 y ss.

República de Colombia, Objeción Presidencial 10/08/2004 del Señor Presidente a la doctora Zulema del Carmen Jattin Corrales, Presidente Cámara de Representantes.

Rodríguez Fernández, Andrés, *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 1996.

Rozo Acuña, Eduardo, *Diccionario de política y derecho público*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1986.

