

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO
COMPRENDIDO ENTRE 1991 A 2010**

EDUARDO GÓMEZ ADAIME

**Trabajo de tesis Para optar el título de Magister en Estudios
Políticos**

**Director: ALBERTO ENRIQUE CIENFUEGOS RIVERA
Economista, Magíster en Estudios Políticos**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ, D.C.
JULIO 01 DE 2011**

TABLA DE CONTENIDOS

	Página
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Justificación	4
1.2 Diseño de la investigación	7
1.2.1 Planteamiento del Problema	8
1.2.2 Objetivos	10
1.2.2.1 Objetivo General	10
1.2.2.2 Objetivos Específicos	10
1.2.3 Hipótesis	10
1.2.4 Estrategia Metodológica	11
1.3 Estado del Arte.	13
2. MARCO TEÓRICO	21
2.1 El empleo. Variable estratégica y dinamizador de la vida social	22
2.2 La burocracia. Una variable imprescindible para el funcionamiento de los estados.	26
2.3 EL Estado y la burocracia. Variables para el ordenamiento de la vida social	31
3 LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO, LA CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS Y LOS SISTEMAS DE CARRERA	37
3.1 Tipos de carreras administrativas en el Estado Colombiano	41
3.1.1 Carreras especiales	42
3.1.2 Sistemas específicos de carrera administrativa	46
3.1.3 Sistema General de Carrera Administrativa	48
4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.	51
4.1 Contexto en el que se desarrollaron las políticas del empleo y de la burocracia pública	52
4.1.1 Reseña normativa de la carrera administrativa colombiana antes de 1991	56
4.1.2 Reseña normativa de la carrera administrativa colombiana desde 1991	59
4.2 La competencia técnica y la lógica de lo adecuado en la Institución carrera administrativa, desde la perspectiva del institucionalismo normativo.	61
4.2.1 La Ley 27 de 1992. Primera “ley” de carrera administrativa posterior a la Constitución Política de 1991 e inicio de la configuración de la “institución”.	64
4.2.2 Ley 443 de 1998. Segunda “ley” de carrera y la	

	imposibilidad de configuración de la institución	66
4.2.3	La Ley 909 de 2004. Tercera “ley” de carrera. Entre la configuración de la institución y la imposibilidad de institucionalización	71
4.2.4	La Ley 1033 de 2006. Una “ley” que rompe la configuración de la carrera e imposibilita su implementación	74
4.2.5	El proyecto de ley No. 117 de 2007 Senado y 171 Cámara. Un proyecto que insiste en imposibilitar la configuración y la implementación de la carrera.	78
4.2.6	El Acto Legislativo No. 01 de 2008. Una reforma a la Constitución que insiste en la imposibilidad de la configuración e implementación de la carrera.	80
4.2.7	El proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2010. Una reforma a la Constitución que insiste en la imposibilidad de la configuración e implementación de la carrera	82
4.3	La dependencia de rumbo en la institución de la carrera administrativa, análisis del cambio, permanencia o transformación desde la perspectiva del institucionalismo histórico	85
4.3.1	El ingreso por mérito a través de procesos de selección. Una disposición que ha marcado un sendero de dependencia en la institución carrera administrativa	89
4.3.2	La competencia para adelantar los concursos o procesos de selección. Una funcionalidad de la institución carrera administrativa que refleja un sendero de dependencia.	92
4.3.3	La conformación del órgano de administración y vigilancia de la carrera. Un órgano para la institucionalización de la carrera administrativa que también refleja un sendero de dependencia.	95
4.3.4	El favorecimiento a los servidores vinculados a la administración pública. La idea inicial que siendo inconstitucional, continúa haciendo sendero de dependencia	97
5.	CONCLUSIONES	101
	Referencias Bibliográficas.	108

ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1991 A 2010

“La política se inventó precisamente como *arte de lo posible*, es decir para solucionar los conflictos inherentes a la naturaleza humana, caracterizada de nuevo por Kant como "insociable sociabilidad", mediante la lucha política y sus mejores frutos, las Constituciones como cartas de navegación”. (Hoyos, 2011, 16-22 mayo)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación

La burocracia ha despertado interés en la ciencia política, entre otros aspectos, por la incidencia que tiene en el desempeño de la institucionalidad pública, en el logro de los fines del Estado y en el potencial de oferta y demanda laboral para el país. Sobre la demanda de empleo público, se generan acciones en el mundo político, ya sea como un recurso de poder -aseguramiento de electorado- o como una expresión de poder -condición para apoyar las leyes-, lo que implica que existan reglas de juego claras sobre el acceso o ingreso a los cargos que conforman la burocracia pública. Para la provisión de la mayoría de empleos del Estado colombiano se ha diseñado la institución de la carrera administrativa, cuyo objeto es contribuir a una administración pública eficiente, siendo un factor importante el recurso humano. Se concibe la carrera administrativa como la institución que permite al Estado Colombiano contar con una burocracia que ha sido seleccionada de acuerdo con principios constitucionales y legales como lo son el mérito y la igualdad.

La literatura en ciencias políticas define de manera general la institución como las reglas del juego o patrón social. La institucionalización como el proceso para alcanzarlo y, las organizaciones como los jugadores. “*Las instituciones constituyen el plano simbólico de las organizaciones; son conjuntos de reglas, escritas o*

informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional: la política, la economía, la religión, las comunicaciones y la información, y el ocio (Maclver y Page [1949] 1961, Merton 1968c, North 1990, Hollingsworth 2002)” (Portes, 2007, ene-mar, p. 483); en este sentido, la carrera administrativa es una institución en tanto cuenta con un conjunto de normas que rigen las condiciones del ingreso, la permanencia y el retiro de los servidores públicos y, en consecuencia, puede estudiarse bajo los enfoques del nuevo institucionalismo (normativo e histórico) dado que permiten conocer los roles que juegan los actores en el diseño institucional, así como las transformaciones o cambios que la institución pueda tener.

Los cambios surtidos en la institución de la carrera administrativa, a partir de la Constitución Política de 1991, representados en normas como la ley 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004 permiten el análisis de la evolución, estabilidad y transformación desde los enfoques del institucionalismo normativo y el histórico.

El institucionalismo histórico desde la perspectiva del sendero de dependencia, parte de que las ideas y decisiones iniciales determinan o justifican las medidas adoptadas posteriormente y que permitirán comprender la evolución y adaptación de la institución de la carrera administrativa a las exigencias del entorno. Y es el caso de la carrera que data del año 1938 y que posee los elementos propios de toda institución [V.gr: decisiones iniciales, cuerpo normativo, cuerpo organizacional], por lo que es susceptible de ser analizada desde referentes como la existencia y permanencia de las normas, las ideas iniciales y su tendencia a preservarse en la institución y las actuaciones contributivas a la implantación de los sistemas de carrera administrativa; todo lo cual constituyen insumo para el estudio de la institucionalidad.

Desde el institucionalismo normativo se entienden las instituciones políticas como “*Conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relación entre roles y situaciones*” (Peters, 1999, p. 50). Para entender el proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia, es de tener en cuenta que los principales actores que intervienen en la toma de las decisiones para el diseño, consolidación y transformación de la carrera administrativa son el poder legislativo, la Corte Constitucional y la Comisión Nacional del Servicio Civil y que sus actuaciones afectan las reglas y rutinas de la institución carrera administrativa.

Ahora bien, el institucionalismo histórico define la “institución” como “*las reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento, y los procedimientos operativos estándar que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y la económica*” (Peters, 1999, p. 103). Por tanto no podemos desconocer que las normas en desarrollo de la Constitución Política crean instituciones como la de la carrera administrativa, generando dinámicas y fenómenos político - administrativos que conllevan a la intervención de diferentes actores como los enunciados en la consolidación y ajuste de la misma, por lo que es importante estudiar las relaciones existentes y los efectos en la institucionalidad.

Los enfoques propuestos permiten abordar el objeto de análisis con miras a determinar si el conjunto de reglas y rutinas de la institución carrera administrativa, desde la óptica de la relación de los actores, han contribuido a su institucionalización y, si las relaciones y actuaciones han sido las adecuadas para fortalecer y transformar la institución.

1.2 Diseño de la investigación.

El objeto de la investigación lo constituye el sistema general de carrera administrativa en Colombia, es decir, la gestión del personal al servicio de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, por el periodo comprendido entre la Carta de 1991 y el año 2010, dado que como Institución cuenta con normas, rutinas y actuación de los actores, los cuales serán abordados desde los enfoques del nuevo institucionalismo (normativo e histórico).

La Constitución Política institucionalizó la carrera administrativa como la regla general para ocupar los empleos en los órganos y entidades del Estado.

En preceptos legales como las Leyes 27 de 1993 y 443 de 1998 se ha definido la carrera administrativa como *“un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público y que para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna”*¹.

La relevancia de la investigación radica en que los empleos públicos de carrera administrativa constituyen alrededor del 80% del total de los empleos del Estado colombiano, mientras que sólo el 20% restante corresponden a empleos de libre nombramiento y remoción.

¹ República de Colombia, Congreso de la República. Ley 909 de 2004. “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. artículo 27.

Con lo esbozado anteriormente, se pretende emprender el diseño de la investigación para el planteamiento del problema, los objetivos y su desarrollo metodológico.

1.2.1 Planteamiento del Problema.

La carrera administrativa ha sido concebida y desarrollada como una institución; esto es, que cuenta con normas o reglas de juego concebidas por ideas iniciales que la fundamentaron; con dinámicas internas y externas que obligan a su acatamiento; con valores que guían las actuaciones y con rutinas que contribuyen a que la institución permanezca. Todos estos elementos se convierten en referentes analíticos desde el enfoque del nuevo institucionalismo, dado que las normas que sustentan la carrera afectan aspectos de la vida social como el empleo y la burocracia pública y, con el precedente que son los servidores públicos quienes contribuyen con el cumplimiento de los fines del Estado.

El empleo es una actividad económica producto de la modernidad cuya materia compete tanto a la empresa privada como a las organizaciones públicas y, cuyo manejo obedece a dinámicas propias. Es un factor fundamental para el sustento de los individuos y la sociedad, por ser una de las fuentes principales de obtención de recursos de las personas, al igual que un agente activador del desarrollo económico.

En el sector estatal, la carrera administrativa brinda la posibilidad a los ciudadanos de acceder al empleo público de carrera a través del mérito demostrado en procesos de selección, lo que se traduce en que el ingreso a la carrera es garantía de aplicación de los principios constitucionales del mérito y la igualdad.

La vinculación a los cargos públicos de carrera administrativa está institucionalizada en la Constitución Política de Colombia, a partir del plebiscito de 1957.

En la Carta de 1991 se conserva la institución de la carrera administrativa, en la cual se continúa dando prioridad al mérito como la forma técnica de ingreso, tratando de acabar así con prácticas que se traían desde el Frente Nacional, porque no es ajeno que en la actividad política y como recurso de poder, con frecuencia, la asignación de empleos públicos se convierte en bandera o promesa de campaña de algunos actores políticos, bajo la pretensión de que los cargos se provean sin tener en cuenta las reglas del juego legalmente establecidas y que una vez en el poder buscarán cambios de regulación para acceder fácilmente a los cargos públicos.

En resumen, la institución carrera administrativa está ligada a la organización y funcionamiento del Estado, a la mediación entre las relaciones estado-sociedad civil, a la eficiencia estatal y al sistema democrático mismo. Al analizar el proceso de diseño, implementación y transformación se van a encontrar los avances y los posibles obstáculos o dificultades que ha podido tener la carrera administrativa, de manera que se facilite el entendimiento de la institucionalización y se aporten elementos de análisis sobre como consolidar una burocracia que le signifique legitimidad, eficacia y productividad a la acción pública Estatal.

El análisis que se propone realizar a las normas y actuaciones, nos permitirá entender el proceso político de diseño e implementación y ayudará a dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo ha sido el proceso de configuración implementación y transformación de la institución carrera administrativa desde la Constitución de 1991 hasta el año 2010 y qué características y/o dificultades se han presentado en la institucionalización?

1.2.2 Objetivos

1.2.2.1 Objetivo General.

Analizar el proceso de conformación, institucionalización, permanencia y transformación de la carrera administrativa en el Estado colombiano; con miras a identificar los obstáculos y dificultades que se han presentado en la implementación.

1.2.2.2 Objetivos Específicos.

- Identificar las dificultades que se han presentado en el proceso de diseño, configuración y transformación de la institución carrera administrativa en el Estado colombiano.
- Analizar el sendero de dependencia sobre la institución de la carrera administrativa colombiana con base en el análisis de la producción normativa y de las sentencias de la Corte Constitucional que se han efectuado desde la Constitución Política de 1991 y hasta el año 2010.
- Identificar los efectos que la configuración y transformación de la carrera administrativa han tenido en la institucionalidad y en el estado colombiano.

1.2.3 Hipótesis.

La función pública colombiana ha configurado la carrera administrativa como institución, por lo que en los procesos de diseño, implementación y transformación se han podido presentar limitaciones y dificultades en la interpretación y aplicación de las normas legales que soportan la carrera administrativa; en consecuencia, se

ha impedido una consolidación o institucionalización real de la carrera en el Estado colombiano.

1.2.4 Estrategia Metodológica.

En Colombia la carrera administrativa se ha desarrollado teniendo en cuenta las particularidades de las entidades que conforman las diferentes ramas del poder público. Por esta razón, existen diferentes tipos o sistemas de carrera, como la diplomática, la militar, la judicial, entre otras.

Dentro de los sistemas de carrera administrativa, igualmente se encuentra el régimen general de carrera -aplicable a las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público- y que por poseer el mayor número de empleos de carrera del Estado y mayor regulación normativa, será la materia de la presente investigación, dado que cumple con los requerimientos para el análisis bajo enfoques del nuevo institucionalismo.

El régimen o sistema general de carrera administrativa ha sido reglamentado con posterioridad a la Constitución Política de 1991, mediante la Ley 27 de 1992, la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, las que serán analizadas desde la perspectiva del institucionalismo normativo e histórico, con el ánimo de entender el proceso de configuración, permanencia y cambio de la institución a través del contenido de cada ley.

La existencia de normas como las enunciadas obligatoriamente ha generado cambios en la base normativa de la institución de la carrera administrativa, lo que conlleva obstáculos y dificultades en la implementación y consolidación de la institucionalización de la carrera administrativa.

Acorde con los objetivos y la hipótesis planteada y tal como se expresó anteriormente, se hará uso de los enfoques del nuevo institucionalismo, ya que posibilitan abordar la institución carrera administrativa desde su configuración, conceptos e ideas iniciales, es decir, desde la formación y diseño, para desde la dependencia de rumbo determinar la continuidad o cambio que ha tenido la carrera administrativa.

El análisis será desarrollado en dos momentos. En primer lugar, se hará una revisión teórica de la carrera administrativa, observando la incidencia que tienen los actores implicados en la determinación de la misma como institución. Este primer momento permite, por una parte, conocer la configuración del sistema general de carrera administrativa del Estado colombiano y destacar la relevancia que tiene en materia de organización y funcionamiento estatal, al igual que conocer las prácticas y acuerdos políticos que se establecen para ejercer dominio sobre los empleos públicos al momento de ostentar poder.

En un segundo lugar, se realizará el análisis utilizando los enfoques del institucionalismo normativo e histórico sobre el proceso de configuración y desarrollo del sistema general de carrera administrativa, prestando atención al surgimiento, diseño e implementación de las normas de carrera y en especial su evolución y modificación, toda vez que en el periodo de 1991 a 2010 se han emitido varias leyes y actos legislativos (reformas constitucionales), para configurarla y/o transformarla.

Este segundo momento se plantea con la intención de encontrar si en los procesos de transformación ha habido similitudes en la definición y diseño de la carrera administrativa como institución, y también, para tratar de explicar si ha habido tendencia de la carrera a la estabilidad o no, o si solo se han realizado variaciones o ajustes que no alteran la configuración fundamental. Para ello, el institucionalismo normativo, posibilita el análisis del sistema de carrera

administrativa en cuanto que aborda la perspectiva del surgimiento de las normas, la manera en que influyen en el comportamiento y las rutinas que se generan al hacer ejercicio de las normas, mientras que el institucionalismo histórico es de interés para la investigación por la importancia que este enfoque le otorga a los procesos de configuración y adopción de instituciones políticas, así como a su evolución y transformación a través de la historia.

En el proceso de configuración o diseño de la institución de la carrera, es el Congreso de la República el que se actúa mediante las leyes pertinentes para definirla; mientras que en el proceso de consolidación normativa es la Corte Constitucional quien actúa mediante sentencias que determinan la constitucionalidad o no de las normas del legislativo. Esta relación entre estos actores decisorios, posibilita que la institución permanezca o se transforme, por lo que las expresiones de estos dos poderes en torno a la institución de la carrera, son fundamentales para determinar el grado de implementación y/o la estabilidad que pueda tener la institución.

1.3. Estado del Arte.

Con el fin de contar con elementos teóricos que permitan abordar de mejor manera el análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia, fueron consultados previamente estudios de autores tanto nacionales como extranjeros, que desarrollados con metodologías y enfoques diferentes, resultan relevantes sobre los temas centrales objeto de la investigación como son:

A. El institucionalismo, el nuevo institucionalismo y los respectivos enfoques teórico-metodológicos (institucionalismo normativo e histórico), estudios que contribuyen a adelantar el análisis desde la ciencia política.

B. Los sistemas de carrera administrativa como sistemas técnicos de administración de personal al servicio del Estado y como parte de la función pública. Dichos estudios permiten contextualizar la institución carrera administrativa dentro de la burocracia pública y el accionar del Estado.

Como punto inicial para la argumentación teórica, se tiene en cuenta la tesis doctoral en teoría política y social titulada “Instituciones y Políticas Públicas en la Gestión de Recursos Humanos en las Comunidades Autónomas” de la Universitat Pompeu Fabra, de Miquel Salvador Serna (2003), en donde se destaca la importancia de los sistemas de gestión del recurso humano en las organizaciones públicas y el papel que juegan para explicar su funcionamiento y resultado.

El autor manifiesta que *“lo que realmente explica la capacidad de actuación efectiva de las administraciones públicas es la implicación y el desempeño de sus empleados ” (Serna, 2003, p.5)*, lo que permite dimensionar la trascendencia que la gestión del recurso humano tiene para la organización y funcionamiento del Estado, al igual que para la ciencia política, toda vez que la administración pública es uno de los objetos de estudio, porque como organización Estatal moviliza recursos para mantener el sistema y desarrollar políticas públicas de interés social; así mismo, como se desempeña el personal al servicio de la administración pública se derivarán los niveles de legitimidad y de gobernabilidad del Estado hacia la ciudadanía.

En el mismo sentido, Germán Puentes en su artículo “Carrera administrativa: ¿Anhelo o realidad?”, establece una relación directa entre contar con recurso humano estable e idóneo técnica y moralmente y, la posibilidad de cambio en las relaciones Estado- ciudadano, en las costumbres políticas y en la construcción de mejores escenarios de bienestar para los colombianos. Afirma 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.”(Puentes, 2004, ps. 62-63).

En el citado estudio, Puentes hace un recuento exhaustivo sobre la evolución de la carrera administrativa desde que surgió con las ideas iniciales del general Rafael Uribe Uribe, y las diferentes normas que se han expedido hasta nuestros días, al igual que muestra un panorama poco alentador en materia de selección de recurso humano, al concluir que *“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...” (2004, P. 103).*

De otra parte, intentando un acercamiento para interrelacionar los temas de investigación e identificar la carrera administrativa como institución, Miquel Serna, en su tesis doctoral revisa planteamientos de autores representativos del nuevo institucionalismo; perspectiva de los sistemas de gestión de personal vistos como institución y sus componentes, allana el camino para orientar el trabajo de análisis sobre el sistema de carrera administrativa colombiano, teniendo en cuenta que no se conocen estudios en el país que aborden la carrera administrativa desde los enfoques del nuevo institucionalismo.

Los planteamientos contenidos en el libro de Guy Peters *“El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”*, sirven de apoyo teórico metodológico para la investigación, dado que el autor realiza un completo análisis sobre los supuestos del viejo y nuevo institucionalismo, sus orígenes, los autores más representativos y los puntos de interés. También define el concepto de institución y la manera de abordarla desde cada enfoque (ocho que identifica), dentro del nuevo institucionalismo; se toma para el análisis como fuente teórica lo

expuesto sobre el institucionalismo normativo e histórico; enfoques que nos permiten identificar la evolución de la institución carrera administrativa en Colombia.

Los estudios encontrados en el país, dan cuenta del estado de la implementación de la carrera administrativa y la composición de la burocracia, al igual que hacen referencia a la implementación de algunas carrera específicas que evidencian en el Estado colombiano bajos niveles de avance en la materia; argumentación reiterada en cada autor consultado y sustentada en la resistencia de los gobiernos a impulsarla; en la tradición clientelista en el manejo de los cargos públicos.

La influencia de la clase política en la provisión de los cargos públicos, es una condición tan arraigada de la acción política que es difícil desprenderla de las costumbres. Sin embargo existen países como España que han logrado tomar distancias, como lo refiere Miquel Serna que detectó cierta separación entre política y función pública, *“se tradujo en que la máxima dirección de las unidades de función pública no fuera un espacio especialmente atractivo para la clase política, convirtiéndose en algunos casos en un “lugar de paso” a lo largo de sus carreras. El alejamiento del debate público y especialmente del discurso y la práctica política favoreció que la discusión sobre su configuración y cambio quedase en círculos especializados. Esta separación se refleja también en los ritmos y momentos de cambio de la institución, que no suelen coincidir con los cambios en la dirección política”* (2003, p.364).

Es de anotar que en Colombia, la separación entre política y función pública no ha sido posible debido a la influencia del legislativo en la expedición de las normas sobre carrera, en la asignación de cargos públicos y a las prácticas arraigadas de clientelismo.

Germán Puentes en su artículo, describe el panorama político sobre el cual se ha desarrollado la carrera administrativa manifestando que *“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..”* (2004, semestre II, p. 68). Es de destacar que la condición descrita por Puentes ha sido recurrente desde el Frente Nacional y por muchas décadas, por tanto, está arraigada en las costumbres políticas, de ahí la difícil tarea por trascender y orientar hacia modelos técnicos de administración de personal.

Tenemos que dentro de la gestión del recurso humano al servicio del Estado, el concepto función pública, hace referencia a cargos públicos. Al respecto, Germán Puentes, en el Centro Latinoamericano de Desarrollo- CLAD, expuso que *“Con el término de función pública suele designarse tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y los servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra”. Esta versión da especial importancia a las personas, a su oficio, a sus responsabilidades y a las reglas de juego que regulan la relación laboral entre los servidores públicos y su patrón que es el Estado.”* (2008, 4-7 nov. p. 1)

La función pública colombiana está compuesta por distintos tipos de empleos, entre los que se destacan los de elección popular (Presidente de la República, Congresistas, diputados, concejales, ediles); de periodo fijo (Procurador, Magistrados, Registrador, Contralor, Fiscal, Defensor del Pueblo); de libre nombramiento y remoción (Ministros, Directores de Entidad Pública, Superintendentes, Directores Técnicos, Asesores), trabajadores oficiales y funcionarios de carrera administrativa.

En el libro “Las Fórmulas de la Política, instituciones, racionalidad y comportamiento” de A. Shempsle y Marck Bonchek, se hace una importante relación sobre los criterios y dinámicas que los parlamentarios o legisladores tienen en cuenta para estar a favor o en contra de una disposición legal, lo cual incide para agrandar a sus electores y avanzar en su carrera política. Estos autores hacen referencia a que cualquier Parlamento, Asamblea, Ayuntamiento, etc., está compuesta por políticos pertenecientes a un colectivo y elegidos por voto, que abrigan variedad de objetivos y tienen diversidad de preferencias y prioridades que inciden en sus criterios, como complacer a quienes pueden suministrar recursos para su próxima campaña; conocer a los grupos que lo apoyaron y con desempeño adecuado buscar la reelección; por agenda propia, sea por beneficio particular o por el bien Público.(Kenneth y Bonchek, 2005,ps. 301-302)

Dentro de los criterios y/o motivaciones, Kenneth y Bonchek destacan: “el comportamiento Instrumental” o “deseo de luchar por políticas públicas específicas” y, la “heterogeneidad de las preferencias”, ya que al haber interés por políticas públicas específicas y al mismo tiempo múltiples parlamentarios con interés específico en ciertas políticas, conduce a que se presente heterogeneidad. Dicha heterogeneidad es usada por los autores para explicar la política legislativa y la manera de llegar al consenso legislativo mediante la cooperación, facilitándose ésta mediante la institucionalización (2005, ps. 304-305).

La importancia de los criterios aportados por Kenneth y Bonchek radica en los elementos que aporta a la dinámica que se establece en la toma de decisiones cuando se legisla y en la evaluación de los problemas subyacentes, al igual en el análisis acerca del papel que la burocracia y sus dependencias tienen en la definición y ejecución de las políticas públicas y en la consecución de los recursos para desarrollarlas, así como en las relaciones intergubernamentales de la burocracia y de estas con el legislativo.

Otra fuente para nuestro estudio lo constituye el análisis que Kenneth y Bonchek hacen sobre el papel de los jueces en la definición de las instituciones y las funciones que desempeñan, sin que éstas se vean afectadas por el electorado, dadas las condiciones en que llegan a sus cargos, quizá esta sea la condición que le permite a la Corte Constitucional emitir sentencias sobre carrera preservando el orden constitucional.

Para entender la relevancia que juega la Corte Constitucional en nuestro ordenamiento, Germán Puentes destaca que *“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 rama Judicial, con sentencias soportadas más en decisiones de hecho que en el derecho y los principios consagrados en la Constitución.”* (2004, semestre II, P 87).

Continúa Puentes manifestando *“la Corte Constitucional ha mantenido desde 1992, un permanente, sistemático y estricto sigilo en el sentido de defender y hacer prevalecer la Constitución y son innumerables las sentencias de esta Corporación sacando del ordenamiento jurídico leyes o fragmentos de legales que atentan contra los principios antes mencionados y otros que el Legislativo, más por tozudez y compromisos políticos que por falta de información, ha legalizado pero a la postre han tenido una vigencia fugaz al no aguantar la revisión de constitucionalidad. Este es un producto del buen actuar.”*(2004, p.20)

En la tesis “Modelo de Evaluación para la Mejora Continua de los Programas de Formación en Servicio”, María Dolores Martínez Guzmán² caracteriza el modelo mexicano y hace una relación de los sistemas de carrera administrativa de varios

² Tesis “Modelo de Evaluación para la Mejora Continua de los Programas de Formación en Servicio”. programa de doctorado en calidad de procesos e innovación educativa de la Universidad de Barcelona.

países sobre aspectos como ingreso, formación, capacitación y ascenso, entre otros, y se centra en el modelo de profesionalización Mexicano para hacer una propuesta de evaluación de los programas de formación.

También se consultaron tesis doctorales como las de Xavier Boltaina i Bosch “los procesos de funcionarización del personal laboral al servicio de las administraciones públicas” entre otras, que fueron referente para conocer el estado de la carrera administrativa en otros países y conocer la argumentación en torno a la consolidación y desarrollo.

2. MARCO TEORICO

El presente marco teórico se desarrolla en tres subcapítulos que contemplan lo que se considera son los principales escenarios sobre las cuales el empleo público de carrera tiene mayor incidencia, esto es el empleo, la burocracia y el Estado.

El empleo es un tema social, político y económico de mucha sensibilidad en las sociedades modernas. Es materia de regulación por parte de los Estados y, el éxito de los gobiernos, en buena parte, tiene que ver con la orientación de sus políticas económicas y sociales hacia el mantenimiento de niveles satisfactorios de empleo.

La política sobre empleo formal en los estados modernos se desarrolla en dos escenarios importantes, la empresa privada y el sector público. La regulación en el sector privado está enmarcada por el derecho laboral y la normativa derivada de éste; mientras que el empleo público es regulado por el derecho administrativo y sus disposiciones reglamentarias; regímenes que contienen las reglas del juego tanto para empleadores como para los empleados.

Teniendo en cuenta que los actores políticos juegan un papel importante en la conformación de la burocracia, en el segundo subcapítulo se tratará la burocracia como forma de organización social y se establecerán similitudes y diferencias entre la burocracia pública y la privada, con mayor énfasis en la burocracia pública. Pues no es desconocido que en las campañas políticas en su necesidad de llegar al poder, se tiende a incluir en la agenda el tema del empleo, de manera que surta en los electores preferencias en la decisión de votar. Igualmente, los gobiernos una vez elegidos dedican esfuerzos en adelantar políticas y programas que mejoren las condiciones del empleo, de manera que se logre aceptación entre los ciudadanos y en caso que quieran ser reelectos contar con la aprobación de sus electores.

En el subcapítulo tercero se desarrollarán elementos teóricos sobre el papel del Estado y la importancia de la burocracia en la eficiencia para el cumplimiento de sus responsabilidades, ya que es la burocracia la que juega el papel articulador entre a sociedad y el Estado y por ello la importancia de entender el impacto de la burocracia sobre las estructuras de poder y en el logro de objetivos comunes.

Con lo anterior planteado se pueden identificar algunas características de la carrera administrativa como sistema de administración de personal y como incide en los contextos sobre los cuales se desarrolla por pertenecer al empleo público, por constituir burocracia y por pertenecer al Estado como ordenamiento constitucional y jurídico.

2.1 El empleo. Variable estratégica y dinamizador de la vida social.

El término “empleo” está definido como “función que desempeña alguien para ganarse la vida”³. Es la principal actividad económica que la modernidad adoptó para el sustento de las personas; con el empleo se benefician los individuos y las empresas en el modelo capitalista, predominante en los últimos siglos; ahora, como forma de organización al interior de la grandes empresas y de los Estados, se desarrolló el modelo burocrático, el cual ha cobrado fuerza desde principios del siglo XX.

Autores como Perrow (1998) manifiestan que la burocracia moderna al ser una estructura social no le permite a los ciudadanos sobrevivir por si mismos, sino que deben trabajar para otro, en condiciones que le resulte rentable a quien lo contrata. Destaca la importancia de los empleados como insumo de la burocracia y la resistencia que generó en el siglo XVIII el trabajar para otro; que la gente

³ Diccionario planeta de la Lengua Española. Editorial planeta. Bogotá 1982. pág. 473

prefería ser su propio empleador o pagar parte de su producción a quien le facilitara los medios; en el siglo XIX, al trabajo asalariado se le denominaba “Esclavitud salarial”.(p. 60)

Sociológicamente el trabajo asalariado por su característica de dependencia, generó resistencia frente al modo de vida o estructura predominante, esto porque implementar cambios en las formas de vida genera reacciones de rechazo y, el trabajo constituía cambio en las rutinas y tradiciones sociales. Ya instaurado el sistema capitalista de producción, el trabajo se convierte en la principal fuente de recursos para la sobrevivencia de las personas, y lo que obliga a ser materia de regulación estatal, dado que es un factor social que genera conflictos y presiones por parte de grupos organizados que buscan que las condiciones laborales y el acceso laboral se realice bajo reglas de juego claras.

Con el trabajo hay beneficios mutuos tanto para empleados como para la industria, característica que es propia de las sociedades capitalistas. Marx resalta esta reciprocidad en su escrito “trabajo asalariado y capital”, asegurando que hay un interés mutuo de capitalistas y obreros, traducido en que el obrero perece si el capital no le da empleo y el capital perece si no cuenta con fuerza de trabajo, así mismo, entre más se enriquece la industria, más obreros se requieren y más caro se vende el obrero. (Marx, 1847, p. 166).

Estos son los fundamentos del desarrollo económico y sobre ellos los gobiernos se basan para regular los asuntos laborales, además del salario y del aumento de producción de bienes, con el empleo o trabajo se dinamiza la economía, se contribuye al crecimiento personal y profesional de las personas y del mercado, pudiendo afirmarse que el trabajo asalariado hace parte del modelo económico mundial que se viene construyendo hace varios siglos atrás, haciendo parte de las tradiciones y del modus vivendi de la sociedad actual.

Una vez universalizado el trabajo en la sociedad moderna e instaurados en los procesos industriales y competitivos con modelos administrativos tendientes a la automatización y estandarización del trabajo (fordismo), Bob Jessop considera este tipo de producción como patrón de integración institucional y cohesión social, pues genera condiciones de masificación del trabajo asalariado, donde la mayoría de la población depende del salario de por vida, condición que desplazó las relaciones sociales, ya que antes de la era fordista, la incorporación de los trabajadores al capitalismo era como productores. Agrega Jessop que el fordismo estimuló dos tendencias de consumo complementarias: el consumo privado de mercancías estandarizadas y producidas en serie y, la producción de bienes y servicios por parte de un estado burocrático (1999, p. 26)

Aportes como los de Jessop no pueden pasar desapercibidos para la institución “carrera administrativa”, pues la masificación de trabajo asalariado generó una dinámica social que favoreció a la industria con la producción en masa de bienes de consumo y, el consumo de los mismos, mientras que le generó al Estado la necesidad de producir y acrecentar bienes y servicios colectivos como educación, salud, etc., es decir, de manera paralela se implementó o acrecentó el trabajo en el sector público y en el privado. Con lo anterior tenemos un panorama sobre como el trabajo cobra fuerza como actividad económica, y sus efectos sociales y económicos.

Con esta referencia acerca de la evolución del empleo en los estados modernos, tenemos referentes sobre las condiciones en las que se desarrolló el empleo público y privado, así como la importancia en la vida personal y social; esto es, que el trabajo es un factor generador de bienestar social y como tal hace parte de la agenda política de los gobiernos; política que se vio con mayor fuerza con el Estado de bienestar surgido en época de la postguerra, en donde una de las metas era brindar condiciones de pleno empleo, es decir, que todas las personas contaran con la posibilidad de tener trabajo asalariado y con seguridad social, y

que en el caso de Colombia se cristalizó a través de la denominada “Alianza para el Progreso”. Modelo de estado que entró en crisis tanto a nivel nacional como internacional en la década de los 70, en donde por el cambio en las prioridades políticas de los estados, se delegó al mercado la dinámica laboral y, a los Estados, un papel regulador; al entrar en crisis este modelo, los estados giraron hacia la tendencia de reducción del empleo público o achicamiento de la burocracia y estimularon en el mercado las condiciones para la generación de empleo.

El tema de empleo y de estabilidad laboral es sensible en cualquier sociedad, por los productos y servicios que genera y por ser fuente de garantía para la supervivencia y dignidad de la mayoría de sus integrantes. *“En la actualidad no le prestamos ninguna importancia a esto. Solo en torno a un 15 por 100 de nuestra población activa tiene la posibilidad de sobrevivir sin trabajar para otra persona. Las escuelas, colegios y universidades nos entrenan para que aceptemos trabajar para otros. Continua y ruinosamente la gente intenta triunfar en los negocios por sí misma. ...Todos los demás trabajamos para otras personas”* (Perrow, 1998, p. 61). Bajo esta realidad se desarrolla la supervivencia de los asociados. Cabe destacar que el trabajo, como fundamento constitucional colombiano, está contemplado en el artículo primero y, por tanto, se constituye en un derecho ciudadano, así como un deber y propósito del Estado

En este punto el Estado cobra importancia ya que se convierte en un gran empleador y sus ciudadanos buscan la forma de pertenecer a su burocracia, mientras la clase política la forma de incidir en el ingreso. Bajo esta premisa los estados democráticos modernos se han regulado para conformar los sistemas de carrera administrativa como institución y estructurar técnicamente su burocracia a través de los sistemas de gestión del recurso humano que como institución se traduce en un conjunto de normas, instituciones, organizaciones, valores y pautas

de conducta que la sostienen, para así lograr el fin principal de que los ciudadanos más competentes sean los que accedan a los cargos públicos de carrera.

2.2 La burocracia. Una variable imprescindible para el funcionamiento de los estados.

Para hablar de trabajo o empleo en los tiempos modernos, es necesario referirnos a la burocracia racional legal de que habla Weber, entendida como la forma de organización ideal en donde predominan las normas y la racionalidad en la escogencia de los medios para el logro de las metas y los fines. La burocracia se considera como un actor político, en tanto debe atender y desarrollar las políticas programas y proyectos de los gobernantes, es decir, a través de los servidores públicos quienes se convierten en la fuerza productiva estatal.

El tema de la burocracia estatal no es nuevo, tampoco de fácil desarrollo debido a la complejidad que encierra para la vida política y social; se ha prestado a múltiples enfoques por parte de los teóricos que generan controversias sobre su rol dentro del Estado, así como del estatus dentro de la sociedad.

Antes de entrar a desarrollar este tipo de discusiones, se hace necesario entender el proceso evolutivo, para ello se toman planteamientos como los de Charles Perrow, para quien *“La burocracia racional-legal se ha desarrollado a lo largo de muchos siglos en la civilización occidental. Comenzando en la Edad Media, ha ido creciendo lenta e irregularmente, logrando su forma plena y generalizada sólo en el siglo XX.”* (Perrow, 1998, p. 60).

El modelo burocrático, es parte integral de la configuración de los estados modernos, Weber lo clasificó como el tipo de dominación legal técnicamente más puro, dadas sus características de organización, también hizo salvedad que no

hay dominación exclusivamente burocrática debido a la composición de la misma, ya que en ella caben los monarcas, los elegidos y los miembros honorarios, *“Sin embargo, lo determinante es que el trabajo normal corra a cargo, de modo predominante y progresivo, del elemento burocrático. Toda la historia del desarrollo del Estado moderno, en particular, se identifica con la de la moderna burocracia y de la empresa burocrática, del mismo modo que toda la evolución del gran capitalismo moderno se identifica con la burocratización creciente de las explotaciones económicas. La parte de las formas de dominación burocrática está en ascenso en todas las partes.”* (Weber, 2002, p. 708).

La posición expuesta nos dimensiona la importancia que la burocracia tiene para el desarrollo de la modernidad y el papel que ha jugado en el desarrollo de la organización del Estado -administración Pública-, y en la organización de la empresa privada -a administración económica privada-. Aspecto que cobra importancia si tenemos en cuenta que en el modelo capitalista predominante los escenarios de desarrollo y dominación los impone el Estado y el mercado.

El ejercicio de la llamada dominación legal se desarrolla bajo el papel que juega la burocracia pública en el rol de intermediación entre el gobierno y la sociedad, con el fin de atender las políticas orientadas al bienestar general o al desarrollo económico, político y social de una nación. Oscar Oszlak expresa esta idea manifestando que *la burocracia es visualizada como nexo, como instancia de mediación, entre la sociedad civil y el Estado y que su existencia adquiere significado a partir de la oposición entre el interés general del Estado y los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil; ...dicho de otra manera, el acceso a recursos derivados de la legitimidad de su existencia como materialización institucional del Estado, permite a la burocracia contratar la fuerza de trabajo (recursos humanos), adquirir y construir los bienes, obtener los servicios y elevar – mediante el entrenamiento de sus agentes – la capacidad*

operativa, necesarios para sostener las condiciones de su existencia.” (1985, ps. 269-270).

La anterior afirmación nos permite visualizar que, al igual que el trabajo y el capital, el Estado y la burocracia son mutuamente dependientes y que del desempeño de los mismos depende su existencia. Es decir, si la burocracia es eficiente el Estado cobra legitimidad y gobernabilidad y por tanto mayor aceptación de la ciudadanía. El Estado le da legitimidad a su burocracia y ésta hace uso de los recursos públicos para atender las demandas de la ciudadanía o grupos organizados de la sociedad civil; es por ello que la ciudadanía acude a las entidades públicas para demandar de parte de los servidores públicos trámites o servicios y, de la calidad en la atención depende también la aceptación social y por tanto su permanencia.

La burocracia pública la constituye el personal que trabaja con el Estado, por lo que se requiere de un adecuado manejo para mantener niveles de eficiencia estatal que posibiliten legitimidad y gobernabilidad, por lo que las políticas públicas sobre gestión de personal deben girar en torno a la profesionalización de sus servidores, de manera que logren su especialización y que a través de sus acciones los ciudadanos se sientan satisfechos. En tal sentido Weber expresó que: *“Los gobernados, por su parte, no pueden prescindir del aparato burocrático de autoridad, o reemplazarlo, cuando ya existe, puesto que esta burocracia se funda en una preparación especializada, una división funcional del trabajo, y una constelación de actitudes metódicamente integradas. Si el funcionario deja de trabajar, o si su trabajo sufre una interrupción forzosa, sobreviene el caos, y es difícil encontrar entre los gobernados reemplazantes que sean capaces de controlarlo. Esto vale tanto de la administración pública como de la administración económica privada. La suerte material de las masas depende cada vez más de la marcha regular y correcta de las estructuras cada vez más burocráticas del*

capitalismo privado. Y esto hace que cada vez resulte más utópico el intento de eliminarlas” (2005, p. 84)

Todo indica que la burocracia y el modelo burocrático son imprescindibles para la organización social. Por ello la reglamentación para la conformación y el desarrollo de la burocracia debe orientarse hacia principios básicos de administración de personal; sin políticas claras de gestión de personal al servicio del Estado la eficiencia puede tener consecuencias negativas y los sectores políticos aprovechar esta carencia y utilizar métodos no técnicos en la conformación de la burocracia. *“Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación.” (BID, 2006, p. VII introducción).* Tenemos que un elemento fundamental para la correcta organización de la burocracia y la neutralización de las prácticas clientelistas tiene que ver con el ingreso por mérito, para lo cual se hace necesario contemplarlo en el ordenamiento jurídico de los Estados.

El ingreso por mérito ha sido preocupación constante de los estados y de los teóricos de la política; pero al igual que la burocracia, ha venido evolucionando lentamente y tanto en su regulación como en su implementación. Y es que como lo expresa Marx *“Los individuos deben demostrar que son idóneos para las tareas del Estado, es decir, que deben someterse a exámenes. Al poder gubernativo le corresponde el trabajo de elegir a individuos determinados para las funciones públicas. La división de estas tareas es dada por “la naturaleza de la cosa”. La función pública es el deber, la vida de los funcionarios. Por lo tanto deben ser pagados por el Estado.” (1989, p. 58).*

Se hace necesario caracterizar los postulados de Weber por ser el autor más representativo del modelo de organización burocrático, para comprender mejor el funcionamiento de la burocracia moderna.

Para Weber las funciones específicas de la burocracia moderna son: *“I. atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general mediante leyes, o disposiciones del reglamento administrativo..... II. jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades... se encuentra tanto en las organizaciones estatales y eclesiásticas como en todas las demás organizaciones burocráticas III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) ..., y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. ... IV. ... Toda actividad burocrática especializada – y es ésta la específicamente moderna – presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. V. En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario. VI. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas.”* (2002, ps. 716-718).

Las características señaladas nos ofrecen una visión sobre las bases sobre las cuales se ha construido el modelo burocrático en los estados modernos o en proyectos de modernización.

La actividad de los individuos en las organizaciones burocráticas se circunscribe a tareas reglamentadas, *“la propia estructura organizativa de la burocracia, en términos de su concepción del poder, impone una total subordinación de los agentes administrativos a las directrices y normas legales provenientes de los centros de poder, asegurando de esta forma la supremacía del interés de las*

clases detentadoras del poder económico y político.” (Castañeda y Cunill, 1979, p. 38).

Como se ha venido expresando el modelo Weberiano ha sido de gran utilidad para el diseño de las administraciones públicas y privadas modernas. Es por ello que *“El paradigma de dominación burocrática de Weber, en realidad, constituye una descripción sociológica de una serie de reglas y sistemas de derecho administrativo que se fueron desarrollando en Alemania y Francia a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y que pretendían, precisamente, separar con nitidez la “administración” de la “política”. Esta separación es, en gran parte, el núcleo del derecho administrativo moderno del que se espera que ofrezca garantías de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” (López, 2006, No. 1, p. 12).*

Aunque resulta difícil la separación entre administración y política, porque *“Todo el mundo `sabe´ que la política y la administración deben mantenerse apartadas. Al mismo tiempo todos `saben´ que no es posible que la política y la administración se conserven apartadas, y que resulta difícil precisar la distinción misma. (March y Olsen, 1989, p. 141)” (Bozeman, 2000, p. 119) y que la conformación de la burocracia y su forma de vinculación es afectada por este tipo de relación.*

2.3 EL Estado y la burocracia. Variables para el ordenamiento de la vida social

Los Estados han transitado por diferentes roles y estructuras, el “Estado Gendarme”, (siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX), se preocupó por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir justicia; el “Estado providencia” (hasta mediados del Siglo XX), es la primera fase del Estado benefactor; donde se amplían las responsabilidades estatales de oferta de bienes

públicos básicos como la salud, la educación, etc.; el “Estado benefactor u omnipresente” (hasta mediado de la década de los 70), se caracteriza por la intervención estatal; y el “Estado Regulador o modesto”, donde lo público deja de ser monopolio estatal, es decir, se reduce el Estado y el mercado entra a jugar un papel importante (Bozeman, 2000, ps. 19-21). Se resaltan estos roles teniendo en cuenta que en los debates político - administrativos actuales son los que se han venido adoptando, atendiendo a las demandas del entorno sociopolítico mundial y a la manera en que el Estado actúa para atender y satisfacer servicios.

Así mismo existen diferentes maneras de describir el Estado, entre los que se encuentran elementos comunes que lo caracterizan como el territorio, su constitución u ordenamiento legal, su papel coercitivo e integrador, entre otros.

Para el desarrollo del presente estudio partimos de la concepción de Estado contemplado en el preámbulo de la carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) que expresa que: *“el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo”*.⁴

La acción pública directa del Estado tiende al progreso económico y social del país y, a través de los resultados en las políticas públicas se evalúan los gobiernos y las organizaciones responsables de las mismas. La implementación y desarrollo de las políticas públicas requieren de una infraestructura institucional y de unos servidores públicos que las ejecuten y, de la calidad de los funcionarios depende, en gran medida, una buena administración pública.

⁴ La Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003) Bolivia, 26-27 de junio de 2003. se consigue en http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/CLAD_carta.pdf

Como el recurso humano incide en la gestión estatal, las disposiciones y políticas sobre los sistemas de carrera administrativa cobran especial interés dado que son los empleos públicos, de una parte, los que ofrecen mayor estabilidad y de la otra, tienen la responsabilidad técnica de prestar el servicio público para la ejecución de las políticas, planes, programas estatales o gubernamentales, en este sentido en la carta Iberoamericana de la función pública (2003, jun. 26-27) se consigna:

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia..”⁵

Los servidores públicos con los atributos descritos, es posible detectarlos a través de procesos de selección donde pueden demostrar del mérito y su aptitud de servicio al Estado. En consecuencia, la carrera administrativa es la institución que posibilita dotar al Estado de personal competente para el cumplimiento de sus fines.

Tanto el concepto de Estado como el papel integrador de la sociedad y su estructuración institucional, han evolucionado conforme a condiciones históricas concretas y a relaciones económicas dominantes, en donde en la modernidad, además de la ciudadanía se le suma el mercado como factor que incide en la conformación y toma de decisiones del y sobre el Estado. Esta relación sociedad – mercado - Estado, define contextos de interacción social, institucionales y constitucionales con los que se rigen las sociedades modernas y globalizadas; por

⁵ La Carta Iberoamericana fue aprobada por 13 países en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

lo que ejercen influencia en la construcción de normas sobre el papel regulador y coercitivo del Estado para con la sociedad.

El Estado moderno está basado en el fortalecimiento de los mecanismos democráticos de participación. Actualmente no solo los partidos políticos son los representantes de la sociedad, pues en la medida que surgen cambios en la economía, en el medio ambiente, en las tecnologías o en las preferencias de las personas surgen grupos de interés que le exigen al Estado adecuarse tanto institucionalmente como con sus políticas y programas de satisfacción de sus demandas. Afirma Bobbio *“La vida de un Estado moderno, en el que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renuevan, frente a los cuales el Estado como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático), desempeña la función de mediador y de garante más que detentador del poder de imperio, de acuerdo con la imagen clásica de soberanía”* (Bobbio, 2005, p. 31).

En tiempos de democracia y globalización se vienen construyendo otro tipo de relaciones que hace que el Estado no solamente tenga el papel del ejercicio de la fuerza, sino que se convierte en regulador, en responsable del bienestar general de la sociedad y del ensanchamiento de las libertades de los ciudadanos.

El Estado –como materia de estudio de las ciencias políticas- y la burocracia, como un elemento fundamental para que el Estado cumpla sus propósitos, son dos instancias en las cuales se resume el poder y la productividad del aparato estatal. Oscar Oszlak, expresa que Marx apuntó tempranamente a un doble problema –teórico y empírico a la vez- que continuaría concitando la atención de los estudiosos del fenómeno burocrático. *“Por una parte, el impacto de la organización burocrática sobre la estructura de poder de la sociedad moderna; y por otra, la índole de su función social, es decir, su capacidad y posibilidades de*

servir a objetivos de interés general. Si bien estos temas no se plantearían siempre en estos mismos términos, podría convenirse que variables tales como “poder” y “productividad” de la burocracia –y sobre todo su relación- condensan adecuadamente este recurrente interés” (1985, p. 256).

El poder y la productividad deben ser abordados desde las ciencias políticas, a partir del impacto que le aporta la organización burocrática, teniendo en cuenta la incidencia que tiene el recurso humano en el desempeño estatal. Conociendo el impacto de la burocracia sobre el Estado se posibilita, de una parte, tener elementos para mantener la estructura de poder e ideología dominante y de la otra, obtener información sobre las actuaciones para el logro de políticas públicas tendientes al crecimiento y desarrollo social.

Es importante en esta fase, tener en cuenta la definición que sobre Estado ofrece la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que lo expresa como la máxima instancia de articulación de las relaciones sociales; así como contar con una definición más general, lo que nos permitirá entender su dimensión, Norberto Bobbio expresa que el Estado es:

“un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados, necesariamente los sujetos que pertenecen a él”....

Agrega que “Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental, la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder estatal no tenga límites.” (2005, ps. 128-129).

Con las dos definiciones anotadas podemos entender con mayor claridad el ejercicio del poder mediante la obediencia, así como la productividad a través del progreso económico y la reducción de la desigualdad social. La productividad estatal está relacionada con las actuaciones de los empleados públicos, por lo que en ese sentido hay que entender la burocracia como la instancia de poder en su papel de intermediación. Nora Castañeda y Nuria Cunill manifiestan que *“el alcance, y tareas de la burocracia, deben ser entendidas a la luz de que ella es, efectivamente, la instancia básica a través de la cual el Estado ejerce su poder político. Ella es quien, al decir de Poulantzas, pone a trabajar las instituciones de poder político reflejando la continuidad del sistema más allá de los cambios de gobierno”*. (1979, p. 43).

Expuestas las variables que inciden en la burocracia y en los empleos de carrera, es importante conocer la composición de la burocracia colombiana y los diferentes sistemas de carrera administrativa con que cuenta en su ordenamiento.

3. LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO, LA CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS Y LOS SISTEMAS DE CARRERA

El marco sobre el que está estructurada la función pública colombiana, guarda relación con los elementos weberianos descritos en el marco teórico. Es así como la Constitución Política en su capítulo 2º, título V, establece la función pública, haciendo énfasis en que los empleos deben tener funciones detalladas, que los cargos remunerados deben estar contemplados en la respectiva planta de personal y que los emolumentos deben estar previstos en el presupuesto correspondiente. Igualmente define quienes son servidores públicos y que están al servicio del Estado y de la comunidad; que ejercerán las funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

Bajo el anterior marco constitucional, es importante referir que en los estudios que desarrollan el tema del empleo público, se encuentra que “función pública”, “servicio civil” y “burocracia pública” corresponden a la misma definición, es decir, *“hacen relación a la gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas y sometidos a un régimen que los diferencia del empleo común”* (BID, 2006, p. 4), definición que será tomada en cuenta para el presente trabajo y que coincide con la expresada por Miquel Serna: *“el sistema de función pública como un conjunto de mecanismos a través de los cuales la organización recluta, selecciona, forma, retribuye y evalúa a sus empleados, para cuyo desarrollo se configura una red de actores vinculados y unos procesos de interacción entre ellos”* (2003, p.25)

Dentro de los empleos que conforman la función pública, la Constitución Política en el artículo 125 establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales. Este artículo delimita el

marco legal del objeto de estudio ya que supedita el ingreso y ascenso al previo cumplimiento de requisitos y a las condiciones que fije la Ley y establece las condiciones para que la carrera administrativa se configure como institución.

Del institucionalismo normativo se adopta la tendencia a darle sentido a las normas, a los valores y a las rutinas, como condicionantes de las conductas de los individuos para la acción colectiva. *“En el institucionalismo normativo, se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica y, actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.... En esta perspectiva los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas.”*(Peters, 1999, p. 46)

El enfoque normativo le da prioridad a las normas en la determinación de la naturaleza de las instituciones, por lo que se toma este enfoque teórico metodológico para entender la institución carrera administrativa desde la producción normativa. Igualmente se complementa con supuestos de la sociología de las organizaciones, dado que es una ciencia que también se ocupa del análisis de la organización de las personas, del ejercicio del liderazgo, del poder y de otros aspectos y elementos que inciden en los individuos que componen la organización y en los resultados de éstas.

Las disposiciones constitucionales sobre función pública, capítulo 2, título V, son determinantes para entender la organización burocrática colombiana, reflejan las características y las condiciones propias de una burocracia racional legal tendiente a alcanzar los fines del Estado y a asegurar la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad. Desarrollo del canon constitucional, la ley 909 de 2004, como la ley vigente, establece que quienes conforman la función pública son quienes prestan servicios personales remunerados y que están

vinculados legal y reglamentariamente en los organismos y entidades de la administración pública.

De igual manera, la Ley 909 de 2004, establece los empleos que hacen parte de la función pública, así: a) Empleos públicos de carrera; b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción; c) Empleos de período fijo; d) Empleos temporales.

Con lo anterior expuesto que son servidores públicos:

1. Los miembros de las corporaciones públicas, esto es: Senadores, representantes a la cámara, diputados, concejales y ediles.
2. Los empleados públicos:
 - a. De elección popular (presidente, gobernadores y alcaldes).
 - b. Periodo Fijo (Comisionados, Defensor del Pueblo, Miembros de Junta Directiva de las Empresas Sociales del Estado, Gerentes de las Empresas Sociales del Estado, Directores de corporaciones autónomas, entre otros)
 - c. De libre nombramiento y remoción (Clasificados en el artículo numeral 2 del artículo 2º. de la ley 909 de 2004)
 - d. De carrera administrativa
 - e. Temporales (artículo 21 ley 909 de 2004)
3. Los trabajadores oficiales. Si bien están clasificados como servidores públicos, su modalidad de vinculación es mediante contrato de trabajo, a diferencia de los demás servidores públicos que su vinculación opera por una relación legal y reglamentaria.

Los empleados anteriormente enunciados conforman el grupo global de empleados de la administración pública colombiana.

En el siguiente cuadro se hace una relación de los servidores públicos distribuidos por Ramas del Poder y otros organismos del Estado, presentada por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- en un informe realizado en el año 2007, sobre la caracterización del empleo público en Colombia. Este informe ha sido el único oficialmente elaborado en la materia.

Cuadro No. 1 Distribución de empleos públicos por ramas y organismos del Estado

Rama u Organismo	Total Servidores Públicos
<p>Rama Ejecutiva: Incluye datos de las Corporaciones Autónomas Regionales y Entes Universitarios Autónomos.</p> <p>No incluye maestros vinculados a la Carrera Docente, uniformados de la Fuerza Pública, ni servidores vinculados a la Carrera Diplomática y Consular.</p>	115.857
<p>Rama Legislativa: Incluye servidores de planta vinculados al Senado de la República y la Cámara de Representantes.</p> <p>No incluye Senadores, Representantes ni personal de las Unidades de Trabajo Legislativo – UTL.</p>	550
<p>Rama Judicial: Incluye datos de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.</p> <p>No incluye datos del Consejo Superior de la Judicatura.</p>	18.682
<p>Organismos de Control y Vigilancia:</p> <p>Corresponde a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Auditoría General de la Nación y Fondo de Bienestar Social de la Contraloría.</p>	7.802
<p>Organización Electoral:</p> <p>Incluye datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.</p> <p>No se registra información del Consejo Nacional Electoral.</p>	3.164
<p>Organismos Autónomos:</p> <p>Corresponde a la Comisión Nacional de Televisión y la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p>	179
TOTAL	146.234

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. Informe de caracterización del empleo público en Colombia 2007 pág. 16

En este informe se aprecia que cerca del ochenta (80%) por ciento de los empleos del Estado, se encuentran ubicado en la Rama Ejecutiva, pese a que no se tiene en cuenta el cuerpo de docentes que es numeroso y ampliaría mucho la cifra reportada; tampoco este informe cuenta con los datos de entes territoriales como las alcaldías y las gobernaciones, pues solamente reporta los empleos de las entidades que componen el orden nacional. Se tendría entonces que junto con los empleos no reportados, la cifra de servidores civiles al servicio del Estado Colombiano, supera ampliamente el millón de funcionarios.

Las cifras aquí establecidas dan cuenta de una aproximación importante en el porcentaje de empleados al servicio de la Rama Ejecutiva del Poder Público, frente a las demás ramas. Se relacionan en el cuadro anterior un total de ciento cuarenta y seis mil nueve (146.009) empleados, de los cuales sólo el veintiuno (21%) por ciento pertenece a las otras dos ramas y organismos del Estado.

3.1 Tipos de carreras administrativas en el Estado Colombiano

Pese al impacto que tiene el empleo público en el cumplimiento de los fines del Estado y en el ejercicio de la política, la carrera administrativa no ha sido lo suficientemente abordada por la ciencia política.

Como se ha venido demostrando una estrategia para separar la política de la administración está en que la vinculación no se haga mediante la injerencia de la clase política, sin embargo el panorama indica que no se ha logrado dicha separación y se sigue teniendo injerencia en la vinculación de servidores públicos, dado el arraigo del clientelismo en la cultura política del país, por lo que se ha convertido en una causa estructural la dificultad de implementar sistemas que aseguren el mérito en la administración pública colombiana.

Con miras a superar las prácticas clientelistas, se ha creado el sistema de carrera administrativa, que en nuestro País está consagrado en nuestra Carta desde el año 1957.

El sistema de carrera administrativa está considerado como *“el estatuto que reglamenta los derechos y deberes de los funcionarios y de las personas que aspiran a ingresar al servicio oficial”* (Rodríguez, 2002, p.187). Así mismo, ha sido pensada para dar garantía a los servidores públicos y a la sociedad civil en general para que en igualdad de oportunidad y condiciones de vinculación y permanencia, basados únicamente en el mérito, pueden acceder a un empleo público con el Estado.

La carrera administrativa en nuestro País, cuenta además de la carrera administrativa general con diferentes sistemas de carrera, como la carrera especial constitucional y las carreras especiales de ley y las carreras específicas.

3.1.1 Carreras especiales

La Constitución establece sistemas de carrera administrativa que por sus condiciones especiales son autónomas e independientes de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo que la Carta ha encomendado para la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos. Estas carreras especiales cuentan con una normatividad propia; algunas son de creación constitucional, otras de carácter legal e involucra tanto a servidores de las tres ramas de poder público, como a organismos de control y a la organización electoral.

Cuadro No. 2. Los sistemas de carrera especiales.

Rama u Organismo	Principales Desarrollos Constitucionales	Ley o Reglamento
<p>Rama Judicial: Compuesta por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Corte Constitucional 2. Corte Suprema de Justicia 3. Consejo de Estado 4. Consejo Superior de la Judicatura. 5. Tribunales 6. Juzgados <p>Fiscalía General de la Nación:</p>	<p>Artículo 228 C.P. La Administración de Justicia es función pública.</p> <p>Art 256 C.P. “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: 1. <u>Administrar la carrera judicial.</u></p> <p>Artículo 253 C.P. “La ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, <u>al ingreso por carrera</u> y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia.</p>	<p>Ley 270 de marzo 7 de 1996, estatuto de la administración de justicia.</p> <p>Ley 938 del 30 de noviembre de 2004, Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación- Art. 58 La carrera de la Fiscalía General de la Nación tiene por objeto la especialización, la eficiencia y la excelencia en la prestación del servicio, así como garantizar la igualdad de condiciones para el ingreso, la permanencia y el retiro de los servidores con base en sus méritos.</p>
<p>Rama Ejecutiva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de defensa: Para personal civil de las Fuerza Militares y de la Policía Nacional no es de origen constitucional. 2. Ministerio de Relaciones exteriores. La carrera diplomática Es de rango legal no constitucional independiente de la CNSC, los cargos administrativos hacen parte de sistema general de carrera administrativa <p>Ministerio de educación Nacional:</p>	<p>Artículo 217 CPN “La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.</p> <p>Art 218 “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para</p>	<p>Ley 1033 de 2006: Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.</p>

Rama u Organismo	Principales Desarrollos Constitucionales	Ley o Reglamento
<p>1. Entes Universitarios Autónomos. No se ha desarrollado ley estatutaria por lo que se rige por la ley 30 de 1992 y de presentarse vacios por la ley 909 de 2004</p> <p>2. Carrera Docente: Carrera especial de origen legal y vigilada y administrada por la CNSC de acuerdo a Sentencia C175 de 2006</p>	<p>el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”</p> <p>Art. 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley</p>	<p>Decreto Ley 274 de 2000: Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. Art 13. La Carrera Diplomática y Consular es la Carrera especial jerarquizada que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a dicha carrera, teniendo en cuenta el mérito.</p>
<p>Organismos de Control, compuestos por:</p> <p>1. El Ministerio Público: a) Procuraduría General de la Nación b) Defensoría del Pueblo</p> <p>2. La Contraloría General de la República</p> <p>3. Auditoría General de la Nación (Este organismos pertenece al sistema general de carrera administrativa)</p> <p>Las carreras administrativas especiales de la defensoría del pueblo y las contralorías territoriales son de carácter constitucional, no las administra y vigila la CNSC y dado que no ha sido reglamentada por parte del legislativo, se aplica transitoriamente la Ley 909.</p>	<p>Atribuciones del Contralor Artículo 268 CPN Contraloría General de la República: “Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.</p> <p>Artículo 279. La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.</p>	<p>Decreto 262 de 2000, Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas Para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.</p> <p>Decreto 268 de Por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República. La carrera administrativa de la Contraloría General de la República es un sistema técnico de administración del talento humano que tiene por objeto alcanzar la eficiencia, la tecnificación, la profesionalización y la excelencia de sus empleados con el fin de cumplir su misión y objetivos.</p>
<p>Organización Electoral,</p>	<p>Artículo 266 (Modificado por</p>	<p>Decreto ley 1014 de 2000: Por</p>

Rama u Organismo	Principales Desarrollos Constitucionales	Ley o Reglamento
<p>compuesta por</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional Electoral - Registraduría Nacional del Estado Civil 	<p>el Acto legislativo 1 de 2003) La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.</p>	<p>el cual se dictan las normas del régimen específico de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se expiden otras disposiciones en materia de administración de personal</p> <p>Art 20. Es objetivo de la carrera administrativa, mejorar la eficiencia de la administración de la Registraduría Nacional del Estado Civil y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso a la entidad. En consecuencia, la carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es un sistema técnico de administración del talento humano, que tiene por objeto alcanzar la eficiencia, tecnificación, profesionalización y excelencia de sus empleados, a fin de cumplir la misión y objetivos a ella encomendados</p>

Fuente: El Autor

Por el carácter de especial, como se anotó, para estas carreras se creó un ente o dependencia que las administra y vigila, independiente de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Por ejemplo, en el sector educación, la independencia en la administración y vigilancia de la carrera docente, solo se aplica respecto de los entes universitarios autónomos, porque la Corte Constitucional en varios de sus fallos sentenció que la carrera docente que es especial y de origen legal, debía ser administrada y vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a excepción de los entes universitario autónomos.

La Corte Constitucional reconoce el origen y la independencia de los sistemas de carrera de origen constitucional al sentenciar que "Sin pretender establecer una enumeración taxativa, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, en las Sentencias C-391 de 1993, C-356 de 1994 y C-746 de 1999, este Tribunal ha calificado como regímenes especiales de origen constitucional, el de los servidores públicos pertenecientes a las siguientes entidades estatales: (i) las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (C.P. arts. 217 y 218); (ii) la Fiscalía General de la Nación (C.P. art. 253); (iii) la Rama Judicial del poder público (C.P. art. 256-1°); (iv) la Contraloría General de la República (C.P. art. 268-10°); la Procuraduría General de la Nación (C.P. art. 279) y las universidades del Estado (C.P. art. 69)".

Es importante anotar que al igual que la carrera administrativa general, las carreras especiales no pierden su esencia de sistema técnico de administración de personal que ofrecen igualdad de condiciones a los colombianos para el acceso a los cargos y que su objetivo es la eficiencia y profesionalización del personal para el logro de la misión y objetivos institucionales. El Mérito y la igualdad de oportunidades son principios recurrentes de los sistemas de carrera administrativa.

3.1.2 Sistemas específicos de carrera administrativa.

A estos sistemas de carrera administrativa se les ha venido dando la denominación de específicos, desde la génesis misma de las leyes de carrera administrativa, al igual que en Constitución de 1991, dado el carácter singular de las funciones que realizan las entidades a las cuales se les aplica el sistema específico de carrera. La vigilancia, más no su administración compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil, pese a que constitucionalmente le corresponde.

La actual ley de carrera administrativa (909 de 2004), define los sistemas específicos como “aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública”. Y considera como sistemas específicos los siguientes:

- El que rige para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, contemplado en el Decreto 2147 de 1989.
- El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, desarrollado en el Decreto 407 de 1994.
- El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, contenido en el Decreto 765 de 2005.
- El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias, desarrollado en el Decreto 775 de 2005.
- El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, contenido en el Decreto ley 780 de 2005.
- El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, contenido en el Decreto 790 de 2005.

Como desarrollo del artículo 4 de la ley 909 de 2009, se generaron todos los sistemas específicos de carrera, con su propia normatividad, donde se deja

expresamente planteado que la administración de la carrera, estará en cabeza de cada una de las entidades, lo que implica que ostenta la facultad para desarrollar sus propios procesos de selección, delegando en la Comisión Nacional del Servicio Civil únicamente la vigilancia de los mismos.

Esta posición reglamentaria es abiertamente contraria a los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, por considerar que es contrario a los preceptos constitucionales (sentencias como: C-372 de 1999, C-479 de 1992, C-195 de 1994, C-030 de 1997, C-406 de 1997 y C-942 de 2003) y, es reiterativa en sentencia como C-1230 de 2005, donde expresa: *“En distintos pronunciamientos, este Tribunal se ha referido a los objetivos centrales del sistema de carrera administrativa y a la obligatoriedad de sus postulados, que por lo demás vincula en iguales condiciones a las distintas entidades del Estado, salvo las excepciones que prevé la Carta, aclarando que su .manejo debe ser ajeno a motivaciones de carácter político y aun al interés que, como patrono, pueda tener el Estado mismo en la selección, promoción y remoción del personal a su servicio.”*⁶ Como puede inferirse, la Ley 909 de 2004 pasó por alto este mandato, corregido nuevamente por la Corte en las sentencias C-1230 de 2005 y C-175 de 2006.

3.1.3 Sistema General de Carrera Administrativa

Como se ha venido reiterando, la carrera administrativa está pensada desde la Constitución Política de 1991 como una forma democrática de administración del recurso humano al servicio del Estado, de manera tal que el ingreso, permanencia, promoción o retiro de la administración pública no esté influenciado por casos de filiación política, étnica, religiosa o ideológica, sino por el mérito como único criterio válido; criterio plasmado en su artículo 125 superior.

⁶ “Colombia, Corte Constitucional”. Noviembre de 2005 Sentencia C-1230, MP Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá.

Dado que el mérito es el único factor para el ingreso, permanencia y retiro del servicio público para los servidores que ostentan derechos de carrera, la Carta de la misma manera estableció el principio de igualdad, coetáneo con el del mérito, el cual definió como *"todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica"*. (C.P., Art. 13)

Integrando entonces el mérito como criterio técnico para el ingreso de personal a la administración pública y la igualdad como derecho constitucional de inclusión, la Ley 909 de 2004, incluyó para el desarrollo de la función pública los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

Existen pues claros mandatos en administración de personal que propenden, por un lado, garantizar la eficiencia de la administración pública y, por otro, ofrecer estabilidad e igualdad de condiciones a los ciudadanos para que demuestren el mérito e ingresen a la administración. Para el logro de estos dos propósitos, la Ley 909 de 2004, en su artículo 2º los incluyó como principios de la función pública, así:

(...)

3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;

b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;

c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;

d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

Con estos elementos, además del campo de aplicación contemplado en el artículo 3º, se ofrece un panorama de la dimensión del sistema general de carrera administrativa.

La administración y vigilancia de la carrera administrativa general, compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que es el órgano autónomo creado por la Constitución para ejercer dichas funciones, y que el legislativo, pese a ser contrario a la Carta, pretendió sustraerlo de administrar tanto las carrera específicas como las especiales, pero que la Corte Constitucional devolvió en examen de control de constitucionalidad.

No queda duda que a nivel de normas en materia de carrera administrativa, Colombia cuenta con elementos técnicos y administrativos muy democráticos y sólidos y es quizá, uno de los países pioneros en América Latina en contemplar regulaciones sobre carrera y profesionalización del servidor público, pero su implementación dista mucho de la consagración normativa, atendiendo a la falta de voluntad por parte de los productores y operadores de las normas y, pese a los reiteradas sentencias de la Honorable Corte Constitucional en la aplicación de la carrera administrativa, como principio general para el ingreso a la administración pública.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Desde el nuevo institucionalismo no existe una definición claramente aceptada y compartida sobre el concepto de “institución”. Este hecho ha conllevado a que exista diversidad de definiciones, como propuestas metodológicas; por lo que se pueden identificar diferentes enfoques o alternativas analíticas del neoinstitucionalismo y cada uno aporta elementos de análisis de acuerdo con la perspectiva con la que se quiera abordar un problema. Como lo describe Peters *“quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas).”* (1999, p. 36) *“en ciencia política se usa la palabra “institución” libremente y con una precisión muy limitada, ya que significan muchas cosas: desde una estructura formal, como un Parlamento, hasta entidades amorfas, como la clase social. Y hasta se describe como instituciones a otros elementos constitutivos del universo sociopolítico, como las leyes y los mercados (Teubner, 1986; Robinson, 1991)”* (Peters, 1999, P.49)

La investigación propuesta está definida en términos de conocer el proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia. El rasgo estructural que se observa es formal y está representado en el marco legal dispuesto sobre el tema y que nos conduce a atender la pregunta ya formulada: ¿Cómo ha sido el proceso de configuración, implementación y transformación de la institución carrera administrativa desde la Constitución Política de 1991 hasta el año 2010 y, cuáles son las dificultades presentadas en su institucionalización?. Para lo cual se realizará el análisis de la institución en dos momentos decisivos como son la configuración o diseño y la implementación o el desarrollo, no sin antes conocer el

contexto sobre el cual se ha desarrollado el empleo y la burocracia en Colombia y el desarrollo normativo antes y después de la Constitución Política.

Se parte de que la institución carrera administrativa es la norma y por tanto, el marco legal es el objeto de análisis desde las perspectivas del institucionalismo normativo e histórico como propuestas metodológicas del nuevo institucionalismo.

Dado el enfoque de la investigación, el presente capítulo será desarrollado en tres fases. En la primera se hará una relación del contexto sobre el cual se desarrollaron las políticas del empleo y de la burocracia pública, así como de las normas de carrera que han precedido y desarrollado a la constitución. En la segunda fase se hará un análisis de la institución carrera administrativa con base en los elementos del enfoque del institucionalismo normativo, haciendo énfasis en el proceso de configuración del marco normativo que se ha estructurado con base en la “competencia técnica” y una lógica de lo adecuado por parte de quienes tienen la responsabilidad de legislar. En la tercera fase se analizará el proceso de transformación y cambio que ha tenido la carrera teniendo en cuenta la “dependencia de rumbo”, esto es desde el enfoque del institucionalismo histórico con miras a determinar la continuidad y el cambio que ha tenido la carrera administrativa como institución.

4.1 Contexto en el que se desarrollaron las políticas del empleo y de la burocracia pública.

En Colombia en el siglo XIX y a principios del siglo XX, el trabajo no había alcanzado los niveles de industrialización que caracterizara su economía como país productor de bienes; más bien, era un país agrícola donde el principal factor de producción era el café y como lo anotaba Bergquist (1988) dependía de una desconcertante variedad de sistemas de trabajo y de tenencia de la tierra que

tendía a confundir propiedad capitalista y trabajo asalariado libre (p.370). En torno al café se marcaron muchas de las tradiciones y se fundamentaron las bases culturales, políticas y laborales del país dado que *“fue el café, más que cualquiera de los otros bienes de exportación, el que continuó impulsando la economía colombiana después de los años veinte. Y fue la lucha de los trabajadores del café la que decidió el destino del movimiento obrero colombiano”*. (Bergquist, 1988, p. 394) El número de trabajadores del café pudo superar los quinientos mil hacia 1920, los cuales distribuían su labor entre los cultivos de subsistencia y el cultivo del café.

Hacia 1925 hubo incremento en otros sectores de la economía a decir de Bergquist *“Hugo López estima que sólo entre 1925 y 1928 la fuerza laboral creció en 140.000 trabajadores... 42% en la agricultura, 11% en la industria, 12% en la construcción, 8% en la minería y alrededor de 26% en el sector del gobierno, el comercio y el transporte. La mayoría de estos obreros provenían de la agricultura tradicional, atraídos por mejores condiciones de trabajo y por salarios de oficios no calificados que duplicaban a veces los de jornaleros agrícolas”* (1988, p. 391). En esta época se empiezan entonces a activar otros factores económicos diferentes al agrícola, lo que denota un tránsito de lo rural hacia lo urbano y que el sector gobierno empieza a contar con un porcentaje muy significativo en la generación de empleo.

Acrescentada la diversidad de sectores industriales y la ampliación de la masa laboral en Colombia, se empieza a gestar, entre los años treinta a cincuenta, movimientos laborales sindicales que se convierten en actores sociales y protagonistas de las políticas laborales y de desarrollo de la época.

En los años 1946 a 1960 fue el periodo denominado como “la violencia”, en donde el partido liberal y conservador entraron en contienda tras la búsqueda de la hegemonía política y gubernamental, esta guerra partidista generó casi 300.000

mueritos, y pasó por diferentes facetas tanto sociales, económicas como políticas. Dentro de éstas últimas se destaca el golpe militar presidido por el general Rojas Pinilla, al igual que su derrocamiento, lo que en pensamiento de David Bushnell *“El derrocamiento de Rojas Pinilla dio paso a una nueva época de paz doméstica que favorecía el rápido desarrollo social y económico de Colombia. Estos objetivos se lograron en gran medida, aunque, a juzgar por los resultados, cuanto más progreso se conseguía en un área, más problemas se evidenciaban en otra. Se operó un crecimiento económico significativo y se dieron notables mejoras en la educación pública, pero no hubo grandes cambios en los patrones generales de la desigualdad social.”* (2006, p. 305). Ante este panorama social, económico y político, Belgquist manifiesta que a pesar de la expansión industrial orientada a los bienes de consumo no se ha liberado a la economía de las exportaciones cafeteras y el crédito extranjero, como tampoco se han creado suficientes empleos para la creciente clase trabajadora ni mejorado significativamente el patrón de distribución del ingreso (1988, p. 431).

Con el fin de frenar la violencia generada en los años 50, se originó el Frente Nacional como fórmula política que trayendo consigo una serie de reglas de juego concebidas por los dos partidos (liberal y conservador), cuyas formulas fueron plasmadas en el plebiscito de 1957. *“Esta coalición, a diferencia de las otras, seguía a una serie de pautas matemáticas añadidas a la constitución, de manera que todo el mundo pudiera conocer exactamente las reglas del juego y estar conciente de que dichas reglas no podían ser cambiadas de un día para otro. En ellas se especificaban dos puntos principales: los partidos Conservador y Liberal compartirían igualitariamente, y por obligación, todos los cargos (por elección y por nombramiento) y se alternarían en la presidencia”* (Bushnell, 1988, p. 306). Igualmente resalta Bushnell la importancia que esta distribución de poder durante el Frente Nacional tuvo para la pacificación del país y la relación que tienen los puestos públicos como detonantes de acciones violentas y se pregunta *“¿Qué razones tendrían los miembros de un partido para disparar contra sus opositores*

ahora, cuando a cada colectividad se le garantizaba el 50% de los cargos públicos, sin necesidad de asumir riesgos?” (1988, p. 309).

En Colombia se vienen haciendo esfuerzos para que mediante la institucionalización de la carrera administrativa, esté tipo de influencia o garantía política partidista no se presente, para lo cual se ha establecido en mérito como una forma de neutralizar la incidencia de la política en la administración; dando así un paso adelante en la arraigada costumbre que se realizaba desde antes del “Frente Nacional”.

Con el Frente Nacional (1958 a 1974) que surgió con el Plebiscito del año de 1957, se intentó en el plano político acabar con la violencia partidista por la que estaba atravesando el país y, en el plano administrativo, orientar el proceso de reestructuración y planificación del Estado, a través del fortalecimiento del ejecutivo.

Con el plebiscito también se intentó separar la administración de la política. Es así como se eleva a canon constitucional la institución de la carrera administrativa y se reduce o limita el derecho del ganador de las elecciones a disponer de cargos públicos, porque acceder a los cargos en Colombia ha sido uno de los motivos de guerras partidistas, toda vez que a través de ellos se ejerce el poder sobre los destinos del país.

El plebiscito del año 1957, en el artículo 5º, limitó la facultad al Presidente de la República y demás autoridades nominadoras para nombrar y remover funcionarios, ya que se tenían que ceñir a las normas expedidas por el congreso en materia de acceso, ascenso, jubilación, retiro y despido de funcionarios. Por otra parte en el artículo 6º prohibió a los funcionarios de carrera administrativa la participación en las actividades de los partidos y controversias políticas. Estos dos artículos muestran un gran pacto social de separación de la política y la

administración, además de establecer procedimientos técnicos sobre gestión del recurso humano y da a la carrera administrativa un mecanismo de racionalización de la administración pública.

Bajo las nuevas condiciones políticas surge la Ley 19 de 1958, Sobre reforma administrativa, que imprimió nuevas formas de actuación de la administración pública y estableció las bases sobre las cuales se ha venido fundamentando el proceso de modernización del Estado.⁷ En el desarrollo de esta ley, se incluyeron muchos de los elementos que la misión Currie planteó para el mejoramiento de la administración pública, los cuales estaban centrados en la planeación, la dirección y control económico, las relaciones Gobierno central con el territorial y del servicio civil, los cuales son puntos que no han perdido vigencia para la eficiencia estatal.

4.1.1 Reseña normativa de la carrera administrativa colombiana antes de 1991

En Colombia se empezó a implementar la carrera administrativa desde 1938, con la ley 165 de ese año. Mientras tuvo vigencia esta ley, no se desarrollaron procesos de selección pese a que se estableció el ingreso por mérito; el fin principal era la inamovilidad del funcionario vinculado. Esta Ley es un importante intento para brindarle estabilidad a los servidores públicos, ya que en la época, el partido que ganaba, prácticamente imponía la burocracia de los diferentes niveles.

⁷ “La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.” (artículo 1)

Atendiendo el plebiscito de 1957 y bajo los contenidos aprobados en el Decreto Legislativo 0247 de 1957, se emitió la ley 19 de 1958, que desarrolló de manera técnica el tema del servicio civil y la carrera administrativa y otros temas relevantes para la renovación de la administración pública. Con esta ley se crearon organismos para la administración y formación del recurso humano al servicio del Estado como es el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión de Reclutamiento Ascenso y Disciplina, como los organismos responsables de la organización del servicio civil y de la carrera administrativa. La Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, encargada de la formación de servidores; mientras que la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado era el ente jurídico encargado de conceptuar sobre los proyectos normativos en la materia.

El Decreto 1732 de 1960 reglamenta lo dispuesto en la ley 19 de 1958 y abre unas bases importantes, no solo para la provisión de empleos, sino para la conformación de los órganos y dinámicas para el servicio público y la administración de personal. *“Es una norma muy importante dentro de la historia del país porque su intención es regular en materia de empleo público y se continúa estableciendo el ingreso por mérito mediante procesos de selección; No obstante los preceptos sobre la provisión de empleos de carrera por concurso de méritos no fueron puestos en práctica durante su vigencia” (Hernández, 2007, P. 20).*

Producto de la Reforma administrativa de 1968, en los Decretos Ley 2400 de 1968 y el 3074 del mismo año, se establecen las condiciones para el ejercicio del empleo y se clasifica el tipo de nombramientos de acuerdo con las características de los mismos. Se reglamenta lo correspondiente sobre la carrera administrativa para los empleos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, así como sobre los organismos para la administración de personal. Como novedad surge el Consejo Superior del Servicio Civil, órgano equivalente a la Comisión de Reclutamiento

Ascenso y Disciplina anterior y a la posterior Comisión Nacional del Servicio Civil. Por razones de orden público el país se mantuvo en un casi permanente estado de sitio y lo dispuesto en estas normas se veía afectado, tanto en el ingreso por oposición, como en el respeto de derechos a los servidores de carrera que eran retirados de la administración.

El Decreto 1950 de 1973 reglamentan los decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre la administración del personal civil, establece el carácter de los empleos y los clasifica de acuerdo a como deben ser provistos, esto es en: A. de Libre Nombramiento y Remoción que se proveen mediante nombramiento ordinario y B. de Carrera Administrativa cuya provisión se hace mediante nombramiento en periodo de prueba con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito. A partir de estas disposiciones ya se empieza a incurrir en la modalidad de los procesos de selección para acceder a cargos de carrera administrativa, lo cual no fue muy desarrollado en las normas anteriores, sin embargo ésta regulación tampoco tuvo mayor desarrollo en cuanto a concursos de mérito.

Con la ley 61 de 1987, en el artículo 5º, se establece la adquisición de derechos de carrera sin que medie concurso a servidores que se encuentren en provisionalidad, es decir, que en Colombia se abre la inscripción extraordinaria en carrera administrativa de una manera masiva, ya que muchos servidores que reunían las condiciones para ser inscritos, solicitaron su inscripción y, por tanto el número de empleados con derechos de carrera empieza a ser significativo en la administración pública colombiana. Vale la pena resaltar que se aumenta el número de servidores de carrera no por que en el ingreso haya mediado concurso y esta situación ha sido constante hasta la actualidad.

4.1.2 Reseña normativa de la carrera administrativa colombiana desde 1991

El artículo 2º de la Constitución Política, expresa que son fines esenciales del Estado *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo....Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*⁸ y lo cual tiene previsto que se logra a través de los servidores públicos

En la Constitución de 1991 se consolida el carácter constitucional de la carrera administrativa. El artículo 125 establece: Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. 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.en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o su remoción.

El artículo 130 de la Constitución establece que *“habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”* elevando así a la CNSC como órgano constitucional que administra y vigila la carrera administrativa.

⁸ Colombia. (2002) Constitución Política de Colombia, Bogotá, Temis

En desarrollo del artículo 125 de la CP, se emitió la Ley 27 de 1992, en ella se define la carrera administrativa como sistema técnico de administración de personal y se establece la provisión de empleos mediante concurso. Se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC con siete 7 miembros y las comisiones seccionales. Esta ley en el artículo 25 nuevamente abre la posibilidad para que los servidores que se encontraban de carácter provisional solicitaran la inscripción extraordinaria. La Inscripción extraordinaria consiste en otorgar derechos de carrera a empleados provisionales con determinado tiempo de servicio, sin que medie concurso; medida que fue declarada inexecutable por la Corte constitucional bajo Sentencia C- 30 en 1997.

En 1998 se emitió la ley 443, el artículo 1º define la carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso. También define los sistemas específicos de carrera que no eran materia directa de administración y vigilancia de la CNSC. En materia de los procesos de selección, contemplaba que las propias entidades los hacían. Se crea el sistema nacional de carrera administrativa, integrado por la CNSC, el DAFP, la ESAP; al igual que crea Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del distrito capital de Santa fe de Bogotá.

La conformación de la CNSC, de las Comisiones Seccionales y Distrital fueron demandadas por no sujetarse a la Constitución, por lo cual la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-372 de 1999 las declaró inexecutable, además de otros aspectos contemplados en la ley como la facultad de las entidades para desarrollar sus propios procesos de selección. De 1999 a 1994 no estuvo reglamentada la carrera administrativa ni existió órgano que las administrara y vigilara.

Seis (6) años después se emite la Ley 909 de 2004, la cual es la ley vigente que conformó la actual Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC como un organismo autónomo e independiente del ejecutivo. La institucionalización de esta ley ha cobrado relevancia por la actividad que han tenido los actores encargados de la misma: La Comisión Nacional del Servicio Civil, el Congreso de la República y la Corte Constitucional.

4.2. La competencia técnica y la lógica de lo adecuado en la Institución carrera administrativa, desde la perspectiva del institucionalismo normativo.

Retomamos lo descrito por Peters cuando hace énfasis en que las normas son medios de comprensión sobre como funcionan las instituciones y se convierten en el mecanismo para entender su funcionamiento y cómo inciden, moldean o determinan el comportamiento individual teniendo en cuenta la lógica de lo adecuado, entendida esta como un repertorio de normas y valores que guían la conducta y los procesos sobre los cuales los individuos las interpretan teniendo en cuenta el rol que ocupan y la situación a la que se enfrentan y así moldear su comportamiento.

El institucionalismo normativo observa el comportamiento de los individuos y su lógica de actuación, razón por la que se debe destacar el panorama de actores y de comportamientos que han expresado de manera concreta quienes definen las instituciones en las normas dictadas, con el fin de que el proceso de configuración e implementación de una institución o política pública se concrete. Para entender mejor el proceso conductual de los actores se ha elaborado el siguiente cuadro que nos facilita el panorama.

Cuadro No. 3. Relación de actores y conductas en el proceso de configuración o diseño de la carrera administrativa

ACTORES	ROL QUE DESEMPEÑAN	CONDUCTAS
Comisión Nacional del Servicio Civil	Ejecutor: administra y vigila las carreras administrativas	Ser implementador de las carreras administrativas en Colombia en los términos constitucionales legales. Su responsabilidad es la administración y vigilancia.
Congreso de la República	Legislador: en temas sobre función pública y carrera administrativa	Ser diseñador y modificador de las normas constitucionales y legales.
Corte Constitucional	Autoridad constitucional	Validador y/o ajustador de las normas legales a los preceptos constitucionales.
Entidades del orden nacional y territorial	Ejecutor: da cumplimiento a las normas y lineamientos sobre función pública y carrera.	Dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre carrera y gestión de personal
Servidores públicos	Beneficiarios.	Participante en los procesos de selección y demandantes de las normas.
Sociedad Civil/ Ciudadanía	Beneficiario y demandante	Participante en los procesos de selección y entabla acciones legales contra las normas

Fuente: El autor

Cada actor es factor fundamental en el funcionamiento del sistema de carrera administrativa, ya que sus roles y conductas se ven reflejados en el diseño, funcionamiento e institucionalización de la carrera y la preservación de la legalidad. Las actuaciones y/o decisiones del Congreso de la República y de la Corte Constitucional, por el aporte en el diseño de la carrera administrativa tendrán mayor énfasis en el análisis, pues sin las normas y el control constitucional de las mismas, no se tendría ni institución, ni pautas de actuación para éstos y los demás actores.

Con el énfasis en los actores mencionados, se pretende conocer como se logra la competencia institucional, que en términos del nuevo institucionalismo se manifiesta en que los individuos reproducen conductas y valores de la institución

con la que se sienten más identificados, reproduciendo así algunas pautas de comportamiento y lógicas laborales con mayor asociación a su colectivo de trabajo que a las normas de funcionamiento administrativo. Y es que en definitiva, *“el concepto de “competencia institucional” permite destacar la idea que los individuos/actores no responden ciegamente a las normas y valores de la institución sino que deben interpretar y deben seleccionar las reglas de su conducta, a partir del rol que ocupan y a partir de la situación que afrontan, pero dentro de los límites establecidos por la institución.”* (Serna, 2003, p. 362).

Tenemos entonces que bajo la competencia institucional se da el hecho de no atención a las normas formales y es ahí donde entra a operar la lógica de lo adecuado como repertorio de normas y valores que las personas interpretan de acuerdo al rol que ocupan y la situación que enfrentan para moldear su comportamiento.

Con estas responsabilidades se ha venido configurando la carrera administrativa, y como se ha manifestado, el punto de partida de cualquier política o institución es la norma como decisión del legislativo. A partir de la norma se desprenden las acciones que posibiliten el acatamiento, pero también se inician las acciones sobre la verificación y certeza de si las normas se ciñen a los preceptos constitucionales. Es en este proceso de diseño normativo donde se requiere la coordinación por parte de los actores para que esta sea coherente con las actuaciones y, por supuesto, aceptada socialmente. Rescatando lo anterior, Kenneth y Boncher resaltan la necesidad de que para la promulgación de una política se debe hacer un trabajo conjunto en el que con los legisladores, participen los tribunales, los miembros del ejecutivo, los burócratas y otros; de manera que la ley se ejecute como se estipula (Kenneth y Bonchek, 2005, p. 309).

El proceso de configuración e implementación de la carrera administrativa ha tenido una trayectoria en materia de coordinación que será descrita en los

siguientes apartes donde se presenta lo más relevante de la forma como se ha configurado la carrera administrativa en materia de coordinación por la Rama Legislativa, la ciudadanía y la Corte Constitucional.

4.2.1 La Ley 27 de 1992. Primera “ley” de carrera administrativa posterior a la Constitución Política de 1991 e inicio de la configuración de la “institución”.

En desarrollo del canon Constitucional, el legislativo expide la Ley 27 de 1992, dando desarrollo al artículo 125 y a través de la cual dicta las normas sobre administración de personal al servicio del Estado.

Las disposiciones contenidas en esta ley fueron objeto de demandas por parte de muchos ciudadanos quienes argumentaron que su contenido era contrario a la constitución política. La Corte Constitucional como ente encargado de la guarda de la integridad y supremacía de la carta, emitió diferentes sentencias, que se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 4. Demandas contra la ley 27 de 1992 y fallos de la Corte Constitucional

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
Demanda Contra el artículo 2º. incisos 2 y 4	Sentencia C-391 de 1993, los declara exequibles
Demanda contra el artículo 4º numeral primero (parcial)	Sentencia C-408 de 1997, los declaro inexecutable la palabra asesor.
Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4o., numerales 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o., y 8o.	Sentencia C-306 de 1995, parcialmente inexecutable numeral del 1 al 8 del artículo 4º
Demanda contra el párrafo del artículo 4o. de la ley 27 de 1992.	Sentencia C-245 de 1995 inexecutable el párrafo del artículo 4º

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
Demanda contra el artículo 4o. parcial de la ley 27 de 1992	Sentencia C-319 de 1995, declara estarse a lo resuelto en sentencia C- 306 de 1995
Demanda contra el artículo 7, literal c) de la Ley 27 de 1992	Sentencia C-095 de 1996, declara Exequible la causal de retiro por supresión de empleo.
Demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992	Sentencia C-030 de 1997 declara Inexequibles los artículos demandados sobre inscripción extraordinaria.
Demanda contra el artículo 30 (inciso final) de la Ley 27 de 1992.	Sentencia C-199 de 1994 de 1994, declara condicionalmente exequible el inciso final del articulo 30 de la ley 27.

Fuente: El autor

Este panorama de demandas y correlativas sentencias sobre la constitucionalidad de la Ley 27, da inicio a una interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativo y judicial en torno a los lineamientos que fija el legislativo y la manifestación de constitucionalidad que hace la Corte Constitucional. El aporte de los ciudadanos con sus demandas y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, despejan el panorama para configurar los elementos técnicos, legales e institucionales en temas sobre el tipo de cargos que conforman la burocracia y las claridades sobre las reglas para la aplicación de los principios constitucionales del mérito y la igualdad.

En cuanto a la ley en comento, respecto a la configuración de la burocracia contenidos en el artículo 4º referido a los empleos de carrera y de libre nombramiento, las sentencias C-306 de 1995, C-408 de 1997, C-245 de 1995 y C-319 de 1995 declararon inexequibles apartes de los diferentes numerales del artículo y en donde se excluyeron doce (12) tipos de empleo que habían sido considerados por el legislativo como empleos de libre nombramiento y remoción.

En lo que concierne al principio de mérito e igualdad de condiciones para el acceso a los cargos de carrera, la Corte declaró inexequible el artículo 22 de la

ley, porque ordenaba la inscripción extraordinaria en carrera administrativa reiterando en que viola dichos principios constitucionales.

El pretender la inscripción extraordinaria y otorgar ventajas a los servidores públicos vinculados en provisionalidad es una práctica que se ha venido implementando antes y después de la constitución de 1991 y está introyectada en el legislativo. En consecuencia, podemos afirmar que en el proceso de configuración de la institución de la carrera administrativa ha habido favorecimiento a una población de provisionales con lo cual se rompen los criterios de igualdad para el acceso a los cargos públicos de carrera.

Con la sentencia C-030 de 1997 se declara inexecutable el ingreso extraordinario en la carrera administrativa; Sentencia que rompe con tradiciones legislativas de favorecimiento a servidores públicos vinculados provisionalmente para que ingresen sin que se sometan a concurso público de méritos. Sin embargo, como en toda sociedad es muy difícil romper las tradiciones y en el caso de la carrera no es la excepción ya que esta competencia institucional quedará demostrada en el transcurso del análisis y en el devenir del marco normativo de la carrera administrativa.

4.2.2 Ley 443 de 1998. Segunda “ley” de carrera y la imposibilidad de configuración de la institución.

En el año de 1998 fue Expedida la Ley 443 de 1998, en la cual se plasman normas de carrera administrativa, con el propósito de fortalecer el cuerpo normativo, la institucionalización de la carrera administrativa y corregir fallas que se encontraban en la ley 27 de 1992. Esta ley reconfigura la Comisión Nacional del Servicio Civil y, atendiendo a políticas de descentralización crea las Comisiones Seccionales del Servicio Civil.

Al igual que la norma anterior, la ley 443 fue objeto de demandas y de pronunciamientos de la Corte que le dieron un vuelco trascendental a la carrera administrativa, debido a la declaratoria de inexecutable de parte de casi la totalidad de la ley a través de la Sentencia C-372 de 1999.

Los aspectos de fondo declarados inexecutable tienen que ver con la competencia para realizar los concursos; la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de las Comisiones Seccionales. Decisión adoptada por la Corte que condujo a que se frenara el proceso de consolidación e institucionalización de la carrera administrativa en Colombia y en consecuencia, a que quedaran frenados en la administración pública los concursos públicos para ingreso y ascenso, al igual que dejar sin una autoridad rectora que administrara y vigilara la carrera administrativa. Es decir, la carrera administrativa quedó sin un marco normativo y sin un ente que la implementara. El comportamiento fue el siguiente:

Cuadro No. 5. Demandas contra la ley 443 de 1998 y fallos de la Corte Constitucional

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
Demanda contra el artículo 3 (parcial) de la ley 443 de 1998.	Sentencia C-560 de 2000, declara condicionalmente executable lo demandado
Ciudadano establece Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4º. de la Ley 443 de 1998	Sentencia C-506 de 1999, declara estarse a lo dispuesto en la sentencia C- 368 de 1999.
Demanda contra los artículos 4, parágrafo 1º, y 45, numerales 1, 6, 10.1, 10.2, 10.3 y 11.2 (parciales) de la ley 443 de 1998.	Sentencia C-746 de 1999, declara estarse a lo resuelto en la sentencia C-372 de 1999. Declara executable el parágrafo 1 del artículo 4º y lo demandado del artículo 45
Ciudadanos establecen Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5 y 6 -parcial- de la Ley 443 de 1998,	Sentencia C-506 de 1999, declara estarse a lo resuelto en sentencia C- 368 del 99 y en la sentencia C-368 de 1999 declara inexecutable apartes del artículo 5º,
Demanda de inconstitucionalidad contra el	

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
artículo 5º (parcial) de la Ley 443 de 1998 y el artículo 91 (parcial) de la Ley 489 de 1998	Sentencia C-599 de 2000 declara exequible lo demandado
Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5, parcial, de la Ley 443 de 1998	Sentencia C-161 de 2003 resuelve estarse a lo resuelto en la sentencia C-506 de 99 e inexecutable parágrafo 1 del artículo 5º.
Demanda contra los artículos 5, 10, 23 y 37 (parciales) de la Ley 443 de 1998.	Sentencia C-368 de 1999 declara inexecutable apartes del artículo 5º y exequibilidad a otros demandados.
Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del numeral 2o. del artículo 5o. y el artículo 39 de la Ley 443 de 1998	Sentencia C-1177 de 2001 declara inexecutable el literal b del artículo 5º cuando tales empleos se encuentren adscritos al despacho del contralor y del personero y se declara inhibida sobre el artículo 39
Ciudadana demanda inconstitucionalidad los artículos 6, 8, 9, 11, 16, 22, 23, 24, 39, parciales, de la Ley 443 de 1998	Sentencia C-942 de 2003 declara exequible lo pertinente a los artículos 6, 8, 9, 11, 22, 23, 24 y 39, donde declara inexecutable la expresión "sin que se le puedan exigir requisitos diferentes a los que acreditó al momento de tomar posesión de aquel cargo", contenida en el artículo 16.
Varios ciudadanos demandan de inconstitucionalidad los artículos 5, 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 44, 45, 48 (todos en forma parcial), 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.	Sentencia C-372 de 1999 declara inexecutable casi la totalidad de la Ley y por unidad de materia algunos apartes de la ley 27 de 1992
Ciudadana demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 parcial de la Ley 443 de 1998.	Sentencia C-837 de 2003 Declara inexecutable el parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 443.
Demanda inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la ley 443 de 1998	Sentencia C-088 de 2002 declara exequible el literal g del artículo 37.
Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5 parcial, 39 parcial, 41, 48-2 y 56 de la ley 443 de 1998	Sentencia C-370 de 1999 declara exequible los artículos 41 y 56 para los cargos analizados. Exequibles los artículo 39 y 48-2 y estarse a lo dispuesto en la sentencia C-368 de 1999 para el art. 5º.
Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 parcial y 41 parcial de la Ley 443 de 1998.	Sentencia C-994 de 2000 declara exequible apartes del artículo 30 y del 41 e inexecutable la expresión "corporaciones autónomas regionales" del inciso segundo del artículo 41.
Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2o. parcial del artículo 39 de la Ley	Sentencia C-094 de 2001decrara estarse a lo resuelto en la sentencia C-370 de 199 y se

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
<p>443</p> <p>Demanda inconstitucionalidad contra el artículo 62 (parcial) de la Ley 443 de 1998</p> <p>Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso primero del artículo 83 de la ley 443</p>	<p>declara inhabilitada para emitir pronunciamiento sobre lo demandado del artículo 39.</p> <p>Sentencia C-199 de 1999 declara condicionalmente exequible lo demandado.</p> <p>Sentencia C-302 de 1999 declara exequible lo demandado.</p>

Fuente: El autor

La ley en comento aportó elementos importantes para la consolidación normativa y constitucional por parte de de las autoridades legislativas y judiciales acerca de: la carrera administrativa, el mérito en condiciones de igualdad, la composición de la burocracia pública colombiana y la composición orgánica de la autoridad encargada de administrar y vigilar las carreras, en los términos contemplados en los artículos 125 y 130 de la Constitución Política.

En la historia de la carrera administrativa en Colombia, siempre se ha pensado en la existencia de un organismo rector que como autoridad administrativa suprema defina los lineamientos y desarrolle las acciones tendientes a que el mérito sea el criterio de ingreso a los cargos públicos, Es así como han existido: el Consejo Nacional de Administración y Disciplina (1938 a 1958); el Departamento Administrativo del Servicio Civil (1958 a 1992); la Comisión de Reclutamiento Ascenso y Disciplina (1958 a 1968); la Comisión Seccional de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina (1960 a 1968) la Comisión Nacional del servicio Civil (1960-1968), el Consejo Superior del Servicio Civil (1968- 1992); las Comisiones Departamentales del Servicio Civil (1998-1999) y la Comisión Nacional del Servicio Civil (1992 a la fecha); organismos que han variado en cuanto a la configuración y algunas funciones, pero que en esencia han sido la autoridad en cuanto el ingreso y escalafón de los servidores y los encargados de la implementación de la carrera administrativa en el país.

Con respecto a la configuración de la burocracia la ley 443 continuó incursionando en los empleos de libre nombramiento y remoción, es así como el legislativo incluyó diez (10) cargos de libre nombramiento y remoción, pero la Corte Constitucional en sentencias posteriores los declaró inconstitucionales, lo que implica que deben ser provistos mediante concurso público de méritos.

Los efectos de las sentencias sobre la constitucionalidad de esta ley deja en claro que se continúa sin la consolidación de un marco normativo, ni se tiene un panorama despejado que permita que la institucionalización de la carrera administrativa este acorde con los preceptos constitucionales y conduce a que lo desarrollado por el legislativo frente a la configuración de la carrera nuevamente quede sin piso jurídico por ser contrario a la carta, porque concluye la Corte que el soporte legal de la institución es constitucional, como tampoco los órganos rectores de la carrera, por que como bien lo sentenció *“La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades. La Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, **ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial**, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130.”*⁹ Resaltado fuera de texto

La determinación adoptada por la Corte en el sentido de que solo podía existir una sola y única Comisión produjo consecuencias negativas para los lineamientos de la carrera administrativa – dado que fue necesario la conformación de un ente que cumpliera con lo ordenado por la corte-, y como de otra parte, a la administración

⁹ Colombia, Corte Constitucional (1999, mayo) “Sentencia C-372” [en archivo digital], M. P.: José Gregorio Hernández Galindo, J. G., Bogotá

pública a mantenerse casi un lustro sin institucionalización de la carrera administrativa, obligando que la provisión de los cargos de carrera administrativa, de la administración pública nacional y territorial, fuera de carácter provisional.

Igualmente lo planteado en la sentencia C-372 rompe con lo que tradicionalmente se había diseñado en materia de carrera administrativa y exhorta al legislativo para que genere las condiciones tendientes a que los procesos de selección los adelante el organismo rector (CNSC), y que no sean las entidades las que continúen cumpliendo esta función que en las prescripciones de la corte les es ajena.

Para finalizar, debemos concluir que en esta importante sentencia, la Corte *exhortó al Congreso de la República para que dentro de un término corto expida la ley que estructure la Comisión Nacional del Servicio Civil*. El Congreso demoró seis años después de la solicitud de la Corte para expedir la ley 909 de 2004 como nuevo marco normativo regulador del empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

4.2.3 La Ley 909 de 2004. Tercera “ley” de carrera. Entre la configuración de la institución y la imposibilidad de institucionalización

Trece años después de la constitución Política, es decir, el año 2004 se expide la Ley 909, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. Esta nueva ley atiende los preceptos constitucionales y los fallos de la Corte Constitucional en cuanto a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil como un órgano autónomo e independiente del ejecutivo; la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa, no ha sido objeto de demanda alguna ante la Corte, lo que da a entender el acatamiento por parte del legislativo de los principios constitucionales en materia de carrera.

Este comportamiento de constitucionalidad después de casi tres lustros de la constitución se constituye en un avance en cuanto a la definición del marco normativo para que la institución y la institucionalización de la carrera administrativa se consoliden en el Estado colombiano.

Es de anotar que las demandas que se han presentado en torno a esta ley han tenido que ver con el rompimiento en la igualdad de condiciones para generar ventajas a cierta población, lo que repugna a la corte como en reiteradas ocasiones se ha pronunciado. En el cuadro siguiente se observa el comportamiento de las actuaciones de los actores sobre esta ley.

Cuadro No. 6. Demandas contra la ley 909 de 2004 y fallos de la Corte Constitucional

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
Demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “ <i>En la Comisión Nacional de Televisión</i> ” que hacen parte del literal b) del numeral 1º del artículo 3º	Sentencia C-532 de 2006 declara exequible lo demandado.
Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) (parcial) del numeral 1 del artículo 3 y contra el numeral 2 (parcial) del mismo artículo de la ley 909.	Sentencia C-319 de 2007 declara estarse a lo resuelto en la sentencia C-315 de 2007 que declaró exequible a expresión auditoría general de la república y contralorías territoriales.
Demanda inconstitucionalidad el artículo 3º, numeral 1º, literal b. (parcial) de la Ley 909 de 2004	Sentencia C-315 declaró exequible a expresión auditoría general de la república y contralorías territoriales.
Demanda inconstitucionalidad contra los artículos 3 y 55 (parciales) de la Ley 909 de 2004	Sentencia C-175 de 2006 declara exequible los artículos por el cargo estudiado
Demanda de inconstitucionalidad Contra los artículos 3, 4 y 16 de la Ley 909 de 2004.	Sentencia C-073 de 2006 declara estarse a lo resuelto en la sentencia C-1230 de 2005 y declara exequible lo demandado del artículo 16.
demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la ley 909 de 2004	Sentencia C-1230 de 2005 declara exequible el artículo 4º y condicionalmente exequible el numeral 3.

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
Demanda de inconstitucionalidad el artículo 8, numeral 2, parcial, de la Ley 909 de 2004.	Sentencia C-452 de 2005, declara exequible lo demandado.
Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 909	Sentencia C-109 de 2006, declara exequible el parágrafo demandado.
Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) y el parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, y los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005,	Sentencia C-1265 de 2005, declara exequible lo demandado
Demanda de inconstitucionalidad contra artículo 26 Parcial Ley 909 de 2004	Sentencia C-182 de 2007, declara exequible lo demandado.
Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2, numeral 4, del artículo 31 de la Ley 909 de 2004	Sentencia C-736 de 2006, se inhibe de proferir decisión de fondo por configurarse derogación expresa.
Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38, inciso 2° (parcial) de la Ley 909 de 2004	Sentencia C-156 de 2007, se declara inhibida para emitir pronunciamiento de fondo.
Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) y el parágrafo 1° del artículo 41 de la Ley 909 de 2004.	Sentencia C-541 de 2005, resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-501 que declaró inexecutable el literal c y el parágrafo 1 del artículo 41.
El artículo 41 también fue demandado en otro expediente.	Sentencia C-502 de 2005, resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-501
Demanda de inconstitucionalidad contra de los literales c) y e) y el parágrafo 1° del artículo 41, y el numeral 2 del artículo 42 de la Ley 909 de 2004	Sentencia C-501 que declaró inexecutable el literal c y el parágrafo 1 del artículo 41, exequible el literal e de artículo 41 y exequible el numeral 2 del artículo 42 por los cargos analizados.
Demanda de inconstitucionalidad contra el literal i) del artículo 41 de la Ley 909 de septiembre 23 de 2004	Sentencia C-1189 de 2005 lo declara exequible.
Demanda inconstitucionalidad contra el artículo 44 (parcial) de la Ley 909 de 2004	Sentencia C-431 de 2010, declara exequible lo demandado.
Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 56 (parcial) de la Ley 909 de 2004	Sentencia C-733 de 2005 lo declara inexecutable

Fuente: El autor

Guardando los criterios sobre la lógica de lo adecuado, en esta ley 909 como en las normas anteriormente expedidas se puede observar una conducta reiterada por parte del legislativo manifestada en el otorgamiento de ventajas para los servidores públicos que se encuentren en provisionalidad y cuyo artículo 56 igualmente fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-733 de 2005.

Tenemos entonces que con el desarrollo de la ley 909 se avanzó en el diseño de la carrera administrativa, pero su institucionalización se ve afectada porque el legislador continúa haciendo uso de la competencia institucional para generar condiciones de ventaja para determinado grupo de servidores públicos, pese a la inconstitucionalidad de esta medida; conducta que continúa siendo reiterativa, como la plasmada en normas posteriores como la ley 1033 de 2006; el acto legislativo 01 de 2008 y un proyecto de acto legislativo que actualmente se encuentra haciendo trámite en el congreso de la República.

4.2.4 La Ley 1033 de 2006. Una “ley” que rompe la configuración de la carrera e imposibilita su implementación.

La Ley 1033 de 2006. “Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”, nuevamente se constituye en otro obstáculo legal para la implementación de la carrera administrativa atendiendo que con la ley 909 de 2004 se creó la Comisión Nacional del Servicio Civil y en ejercicio de sus funciones convoca a concurso público para proveer cerca de 80.000 (Convocatoria 01 de 2005) cargos de las

entidades de la rama ejecutiva pertenecientes al sistema general de carrera, de los cuales hacen parte los incluidos en la ley 1033.

La Ley 1033 de 2006 altera aspectos de la configuración de marco normativo de la carrera administrativa, en la medida que nuevamente otorga privilegios y/o ventajas a los servidores provisionales sin atender las sentencias de la Corte constitucional. Igualmente afecta muchos aspectos del proceso de selección realizado a través de la Convocatoria 001 de 2005 y que al la fecha de expedición de dicha Ley, ya se encontraba en curso, toda vez que, entre otros aspectos sustrae mas de 20.000 cargos convocados a concurso.

Así mismo dicha norma ha sido objeto de demandas y por consiguiente de fallos de por parte de la Corte.

Cuadro No. 7. Demandas contra la ley 1033 de 2006 y fallos de la Corte Constitucional

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
<p>Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 9, 10 y 13 de la Ley 1033 de 2006.</p> <p>Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2° (parcial) 4° (incisos 1° y 2°), artículo 6° (literales a, c y f), 8°, 9°, 10, 11, 13 y 14 de la Ley 1033 de 2006.</p>	<p>Sentencia C-308 de 2007 Declaró exequibles, por los cargos analizados en la presente sentencia, los artículos 1, 2, 3 y 13; estése a lo resuelto en la sentencia C-666 de 2006 y En relación con los incisos 1° y 2° del artículo 10° de la Ley 1033 de 2001, estése a lo resuelto en la Sentencia C-211 de 2007, que los declaró inexequibles a partir de a partir de la fecha de promulgación de tal Ley</p> <p>Sentencia C-211 de 2007 declaró exequibles: el primer inciso del artículo 4°, el segundo inciso del artículo 4°, el artículo 8°, el artículo 9°, las expresiones “en cada caso” contenidas en el cuarto inciso del artículo 10°, el parágrafo del artículo 10, el artículo 11, el artículo 13. Se Inhibió para emitir pronunciamiento sobre: las expresiones “y <i>aumentar la operatividad de las dependencias militares y policiales</i>” contenidas en el literal a) del artículo 6°, la expresión “<i>conservar</i>” contenida en el literal c) del artículo 6°, las expresiones “En todo caso se efectuarán</p>

Actuaciones de los actores	Actuaciones Judicial de la Corte Constitucional
<p>Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la ley 1033 de 2006.</p> <p>Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 1033 de 2006.</p>	<p><i>pruebas de análisis de antecedentes</i>” contenidas en el literal f) del artículo 6° y del artículo 14 de la Ley 1033 de 2006 por ineptitud sustantiva de la demanda. Declaró INEXEQUIBLE: el primero, segundo y tercer incisos del artículo 10° a partir de la promulgación de la ley y las expresiones “a la culminación del proceso de reestructuración” del segundo inciso del artículo 11.</p> <p>Sentencia C- 344 de 2007 declaró Estarse a lo resuelto en la sentencia C- 211 de 2007 y en la Sentencia C-290 de 2007</p> <p>Sentencia C-290 de 2007 la sentencia C- 211 de 2007 y Declarar INEXEQUIBLE el inciso 4° del artículo 10.</p>

Fuente: El autor

Expedir una ley contraria cuando hay avanzados niveles de desarrollo de la institución, altera no sólo la configuración de la carrera, sino su implementación o desarrollo debido a que esta ley modificó las condiciones de un proceso de selección que ya se encontraba en marcha y con aproximadamente 620.000 personas inscritas, lo que genera pérdida de credibilidad de la ciudadanía en los proceso de selección, que se vio reflejado en una deserción aproximadamente más del 50% de los aspirantes.

Para entender mejor el panorama de favorecimiento, así como de ruptura del principio de “igualdad”, el artículo 10 de la ley 1033 así refiere:

Artículo 10.” *Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y esta tenga el carácter de habilitante, **no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso***

en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando. Subrayado fuera de texto”

Una disposición como la transcrita, de un lado exime a una población específica (aproximadamente 70.000 personas de 620.000 inscritos) de presentar una prueba sin más condición que tener seis meses de servicio en la administración u ostentar derechos de carrera, no corresponde a los preceptos constitucionales ni al diseño normativo que se venía configurando para que la igualdad y el mérito fueran las condiciones sine quo non de ingreso a la administración pública. Esta decisión también alteró las bases del proceso de selección, dado que la CNSC tuvo que hacer ajustes correspondientes a la convocatoria 001 de 2005.

Continuando con el análisis del artículo 10 de la ley 1033, el segundo inciso también genera condiciones de favorecimiento al contemplar:

*“La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a **la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran**”. Negrilla fuera de texto.*

De igual manera el tercer inciso del citado artículo imparte la orden a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que realice los ajustes dispuestos por el legislativo:

Para dar cumplimiento a lo consagrado en los incisos anteriores la Comisión Nacional del Servicio Civil queda facultada para que dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la expedición de la presente ley, realice los ajustes y modificaciones que se requieran en los procesos

administrativos y en las convocatorias que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de esta.¹⁰

Ante esta reiterada insistencia por parte del legislador de generar condiciones de favorecimiento, la Corte Constitucional nuevamente tiene que pronunciarse para hacer prevalecer los principios constitucionales de la igualdad y el mérito.

Mediante la sentencia C-211 del 21 de marzo de 2007 declara inexequible la decisión del legislativo y al dar carácter retroactivo a la decisión adoptada, el proceso de selección que se venía surtiendo incurre nuevamente en costos y más baja credibilidad por parte de la ciudadanía en los concursos.

Las disposiciones adoptadas por el legislador rompe nuevamente lo hasta ahora configurado como institución y con la sentencia C-211, la Corte Constitucional trata de recobrar la primacía de a carta, lo que no sustrae de los efectos negativos a la institución de la carrera administrativa.

4.2.5 El proyecto de ley No. 117 de 2007 Senado y 171 Cámara. Un proyecto que insiste en imposibilitar la configuración y la implementación de la carrera.

Ante la inexecutable de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 1033 de 2006, el Congreso de la República presenta un proyecto de ley que otorgaba inamovilidad a los servidores nombrados en provisionalidad. El proyecto cumplió todo el trámite legislativo y se envió para sanción presidencial, el cual fue objetado por el

¹⁰ *Colombia*. Congreso Nacional de la República. (2006, 18 de julio) "Ley 1033 del 18 de julio de 2006, por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política" en Diario Oficial num. 46.334 de junio 19 de 2006.

Presidente de la República bajo el argumento de ser contrario a los artículos 125, 217, 218, 253, 256, 268 y 279 de la Constitución Política.

El proyecto de ley objetado por el Presidente de la República pretendía reformar algunos artículos de la ley 909 de 2004 y *algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal* en el siguiente sentido:

“Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo nuevo, que será el 2°, al artículo 3° de la Ley 909 de 2004 y modifíquese la nomenclatura quedando el actual párrafo 2° como párrafo 1°:

Parágrafo 2°. Período de transición. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales, del sistema general de carrera, y que a la entrada de la vigencia de la presente ley aun ocupen dichos cargos, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales contenidas en el artículo 41 de la misma ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en el reglamento.”

Frente a la objeción presidencial, el proyecto de ley se devuelve al Congreso de la República quien ratificó la posición frente al proyecto deja en manos de la Corte constitucional la decisión sobre la constitucionalidad del mismo.

La corte constitucional a través de la Sentencia C-901/08, considera fundadas las objeciones presidenciales y declara inexecutable el contenido de la mayoría de los artículos de proyecto, basados en los siguientes argumentos:

“... la Corte encontró que las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional eran fundadas, toda vez que las hipótesis reguladas en los artículos 1°, 4°, 7°, 8° y 9° del proyecto de ley objetado, desconocen de manera abierta el principio del mérito y selección objetiva para acceder al ejercicio de la función que impone el ingreso a la carrera administrativa mediante concurso, del

cual se prescindiría en estos casos. En efecto, las disposiciones objetadas otorgan un tratamiento preferencial y favorable para quienes ocupan actualmente, en provisionalidad, cargos de carrera vacantes en forma definitiva, por cuanto los habilita para permanecer en sus empleos y disfrutar de las prerrogativas de los funcionarios de carrera, en contraste con otros empleados y ciudadanos aspirantes...”.¹¹

El congreso de la República no hizo la revisión de los artículos declarados inexequibles por la Corte Constitucional y, en su lugar, optó por presentar un proyecto de acto legislativo, con miras a modificar la carta en su artículo 125.

4.2.6 El Acto Legislativo No. 01 de 2008. Una reforma a la Constitución que insiste en la imposibilidad de la configuración e implementación de la carrera.

El legislador ha continuado buscando de manera insistente que los funcionarios nombrados en provisionalidad o se le otorguen ventajas en el proceso de selección o que sean inscritos de manera extraordinaria.

Con el acto legislativo No. 01 de 2008 se adiciona un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución Política que prevé la inscripción extraordinaria en carrera administrativa y sin previo concurso, de servidores nombrados en provisionalidad y en encargo en cargos de carrera y, cuyo texto es el siguiente.

“Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

¹¹ Colombia Corte Constitucional, (2008, septiembre 17) Comunicado De Prensa No. 41. Sentencia C-901/08

Artículo 1°. *Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:*

Parágrafo transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular.

Artículo 2°. *El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.”*

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Mauricio Bedoya Vidal demandó el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008, *“por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”*, frente a lo cual la Corte Constitucional en su sentencia C-588 de 27 de agosto de 2009, lo declaró en su totalidad inexecutable.

La mención de una inscripción “extraordinaria”, prevista en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008, llama la atención sobre la existencia de un régimen ordinario que deja de aplicarse y que es el régimen de carrera establecido en el artículo 125 de la Constitución que tiene carácter de principio constitucional y de regla general que sólo admite las salvedades contempladas en su propio texto e impone interpretarlas restrictivamente, introduciéndose así una excepción al régimen general de carrera administrativa, distinta de la que claramente surge del contenido del artículo 125 superior, excepción que afecta algunos otros elementos del régimen de carrera, al igual que suspende efectos de algunas disposiciones superiores, sin que dicha suspensión se encuentre prevista en una regulación legal-constitucional, lo cual es susceptible de configurar una nueva forma de sustitución de la carta, además de propiciar modificaciones tácitas con menoscabo del status constitucionalmente reconocido y asegurado a todos los asociados, sin distinción (C-588/2009)

4.2.7 El proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2010. Una reforma a la Constitución que insiste en la imposibilidad de la configuración e implementación de la carrera.

Esta dinámica que ha venido utilizando el legislador con la presentación ya sea de proyectos de ley o de actos legislativos, continúa desconociendo los principios constitucionales de igualdad y de mérito y favoreciendo a los servidores públicos actualmente vinculados sin mediar proceso de selección lo que permite seguir

insistiendo en que la carrera administrativa no ha podido consolidarse como institución.

El proyecto de acto legislativo luego de ocho debates reglamentarios, actualmente se encuentra para sanción presidencial. Su contenido es del siguiente tenor:

"El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, así:

Parágrafo transitorio. Con el fin de determinar las calidades de los aspirantes a ingresar y actualizar a los cargos de carrera, de quienes en la actualidad los están ocupando en calidad de provisionales o en encargo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, homologará las pruebas de conocimiento establecidas en el concurso público en las fases I y II, preservando el principio del mérito, por la experiencia y los estudios adicionales a los requeridos para ejercer el cargo, para lo cual se calificará de la siguiente manera:

5 o más años de servicio 70 puntos

La experiencia homologada, no se tendrá en cuenta para la prueba de análisis de antecedentes.

Los estudios adicionales, a los requeridos para el ejercicio del cargo, otorgarán un puntaje así:

1. Título de especialización 3 puntos

2. Título de maestría 6 puntos

3. Título de doctorado 10 puntos

Para el nivel técnico y asistencial, los estudios adicionales se tomarán por las horas totales debidamente certificadas así:

1. De 50 a 100 horas 3 puntos

2. De 101 a 150 horas 6 puntos

3. De 151 o más horas 10 puntos

Los puntajes reconocidos por calidades académicas, no serán acumulables entre sí:

Agotada esta etapa de homologación, el empleado provisional o en encargo cumplirá lo establecido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, esto es, el análisis comportamental, lo que finalmente posibilitará la cuantificación del puntaje y su ubicación en la lista de elegibles.

Para que opere esta homologación, el servidor público debe haber estado ejerciendo el empleo en provisionalidad o en encargo al 31 de diciembre de 2010 y cumplir con las calidades y requisitos exigidos en la Convocatoria del respectivo concurso.

La Comisión Nacional del Servicio Civil y quien haga sus veces en otros sistemas de carrera expedirán los actos administrativos necesarios tendientes a dar cumplimiento a lo establecido en el presente acto legislativo.

Quedan exceptuados los procesos de selección para jueces y magistrados que se surtan en desarrollo del artículo 256 de la Constitución Política, relativo a la carrera judicial y los docentes y directivos docentes.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”.

A pesar que las funciones del legislativo están demarcadas en la constitución y tiene que ver con la emisión de las normas y reformas a la constitución lo mostrado en la configuración de la carrera administrativa muestra una baja colaboración entre los poderes y una abierta insistencia en mantener como institución unos preceptos declarados permanentemente inconstitucionales, esto hace difícil el acatamiento y, desde luego la institucionalización.

Después de analizar el recorrido legal sobre la carrera, nos permite desde el institucionalismo normativo afirmar que el legislativo ha mantenido una tendencia al favorecimiento de servidores sin apegarse a la constitución y a las normas que el mismo emite, razones que nos induce a pensar que los congresistas han

desarrollado esta competencia Institucional en donde la lógica de lo adecuado seguramente tiende a conservar una pequeña cantidad de votos asegurados en los servidores vinculados que se pretenden favorecer y desconocen el potencial de votos que podrían conquistarse con los cientos de miles de participantes y de ciudadanía interesada en ingresar a trabajar con el Estado sin influencia.

Con las actuaciones del legislativo descritas, difícilmente se logrará que la carrera administrativa quede debidamente configurada, igualmente deja ver la inestabilidad normativas que no ha permitido diseñar e implementar un sistema de carrera serio, coherente y sólido para la administración pública colombiana, lo cual no es conveniente para los procesos de modernización estatal, ni para el estado de derecho y mucho menos para la empleabilidad, que por las condiciones que tiene el empleo público se ve afectada la democracia y el desarrollo económico social y político del país.

4.3 La dependencia de rumbo en la institución de la carrera administrativa, análisis del cambio, permanencia o transformación desde la perspectiva del institucionalismo histórico.

Una característica fundamental para el análisis del institucionalismo histórico tiene que ver con el papel de las decisiones claves tomadas en la etapa inicial de la política o de la institución, ya que determinan, en gran parte, la toma de decisiones posteriores y la evolución de la institución, lo que nos lleva al concepto de “dependencia de rumbo” o “sendero de dependencia” en el sentido que la institución evoluciona y se puede entender en su forma actual por el sendero de las decisiones iniciales.

De acuerdo con Peters *“el institucionalismo histórico pone más énfasis en la persistencia de las organizaciones después de formadas que en los hechos de su creación. (...) Pero dentro del institucionalismo histórico tal vez lo más importante*

en el tema de la formación sea la definición de cuando se produce la creación.... Esta fecha es decisiva para sostener que esas normas iniciales perdurarán y moldearán las posteriores políticas que se sigan.” (Peters, 1999, P.105).

Al guardar relaciones el institucionalismo normativo con el institucionalismo histórico, se rescata el énfasis que se da a la influencia prolongada, definida y permanente que tiene una decisión política inicial para formar una institución, *“los partidarios de esta línea de pensamiento sostienen que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales, en determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el Institucionalismo Histórico esto se conoce como “dependencia de rumbo.” (Peters, 1999, p. 101)*

Sobre los elementos anteriores se construirá la trama argumentativa del presente análisis puesto que el nuevo institucionalismo histórico, a diferencia de otros, le otorga importancia a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencia histórica.

El estudio sobre la permanencia y cambio de las instituciones que el enfoque institucionalista histórico plantea, nos permite abordar la hipótesis y los objetivos formulados, para así caracterizar la institución carrera administrativa y determinar el rol de los actores políticos principales, en su evolución, consolidación y transformación, teniendo en cuenta que *“el institucionalismo histórico implica más bien un curso de evolución que un acatamiento total de la norma inicial. Así, la dependencia del rumbo no sería equivalente a una influencia del pasado como fuerza que controla el futuro de las instituciones y sus políticas” (Peters, 1999, p. 102).*

La perspectiva de análisis del institucionalismo histórico permite atender los objetivos planteados dado que al buscar los orígenes de las instituciones a través de la reconstrucción histórica, nos permitirá identificar los obstáculos y dificultades presentados en la configuración e implementación de la misma; con ello logramos el objetivo general de *analizar el proceso de conformación, institucionalización y permanencia de la carrera administrativa en el Estado colombiano, con miras a identificar los obstáculos y dificultades que se han presentado en su implementación*. En el logro del objetivo también ha contribuido el análisis realizado al proceso de configuración de la carrera desde el enfoque del institucionalismo normativo puesto que ha permitido conocer las dificultades más relevantes en la consolidación de las normas que determinan esta institución.

Analizado el proceso de configuración de la institución, se aviene entender el proceso de permanencia, transformación y cambio institucional como rasgos distintivos dentro de institucionalismo histórico, dado el carácter cambiante de las instituciones por las actuaciones de los distintos actores implicados y las influencias del entorno que inciden sobre su configuración. Como se ha expresado, estas transformaciones se producen teniendo en cuenta la dependencia de rumbo o importancia de las ideas iniciales.

En este orden de ideas y pese a que el presente análisis relativo a la implementación, permanencia y transformación de la institución carrera administrativa, está planteado desde el año 1991 y hasta el año 2010, los antecedentes históricos son necesarios para entender el inicio de la institución.

En Colombia la carrera administrativa ha estado en el ordenamiento legal desde el año de 1938, en donde la idea inicial estaba enfocada en la inamovilidad o no remoción de los servidores. En el año de 1958 se empezó a implementar la idea del ingreso por concurso, condición que se ha mantenido en todas las normas y ha

cobrado mayor impulso con la Constitución Política de 1991; con las dificultades propias de la implementación y desarrollo de una institución.

El acceso por méritos a los cargos públicos ha permanecido como una constante en las normas que se pretenden instituir la carrera administrativa y en donde los procesos de selección o concursos son considerados como el mecanismo más idóneo para el ingreso al empleo público.

El sistema de méritos busca también la estabilidad de los servidores, por considerarse importante para facilitar el proceso administrativo independientemente de los cambios de gobierno y para una mejor gestión del conocimiento, debido a que los servidores o cuerpo técnico manejan los conocimientos necesarios para la implementación de las políticas públicas. Pero frente al ingreso por mérito, también ha sido una constante el que se pretenda otorgar ventajas a los servidores ya vinculados a la administración pública, con miras a que accedan a los derechos de carrera o para obtener ventajas en los concursos.

Otro aspectos que se han mantenido desde la concepción de la carrera administrativa, tiene que ver con el organismo encargado de regularla, administrarla y vigilarla, al igual que la competencia para realizar los concursos o procesos de selección.

Sobre los elementos distintivos descritos se realizará el presente análisis, puesto que sobre ellos recaen el que principios como la igualdad y el mérito, que también han sido constantes en las normas de carrera, orientan su concreción y dado que el papel de éstos son relevantes para entender, desde la implementación, la verdadera naturaleza de la “carrera administrativa” como institución.

En este orden de ideas, el presente análisis desde el concepto de la dependencia de rumbo, que es esencial para explicar los procesos de configuración y desarrollo de las instituciones, se realizará teniendo en cuenta la dinámica sobre los rasgos que se consideran más importantes para la carrera administrativa y que han sido objeto de transformación a través de normas como: 1. El ingreso por mérito a través de proceso de selección o concursos. 2. La competencia para adelantar los concursos o procesos de selección. 3. La conformación del órgano de administración y vigilancia de la carrera y, 4. El favorecimiento a los servidores vinculados.

4.3.1 El ingreso por mérito a través de procesos de selección. Una disposición que ha marcado un sendero de dependencia en la institución carrera administrativa

Hablar de pleno desarrollo de la carrera administrativa en Colombia, entendido en el sentido que los procesos de selección son la constante para el ingreso a los cargos de carrera administrativa en la administración pública, no es cercano a la realidad que vivimos toda vez que esta institución aún se encuentra en la fase de diseño y consolidación.

Desde antes de la Constitución de 1991, existe norma para el ingreso por mérito al Estado, pero su implementación ha sido casi nula, ya que el volumen de concursos es poco significativo, atendiendo a conveniencias políticas como la alternación en el poder de los partidos tradicionales y la posibilidad de hacer de los cargos unas cuotas suyas.

Con la aparición de la Carta Política de 1991, el ingreso por méritos quedó establecido en los artículos 1º y 10º de la ley 27 de 1992, estableciendo que *“la provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción se hará por*

nombramiento ordinario. La de los de carrera se hará previo concurso, por nombramiento en período de prueba o por ascenso”.

La Constitución de 1991 abre para la administración pública colombiana provisión de los empleos de carrera a través de los concursos, aunque de manera reducida puesto que esta ley continúa con la figura de la inscripción extraordinaria para adquirir derechos de carrera administrativa.

Continuando con la evolución normativa sobre carrera, el artículo 7º de la Ley 443 de 1998 estableció que *“la provisión de los empleos de carrera se hará, previo concurso, por nombramiento en período de prueba, o por ascenso”*. Norma que da continuidad al desarrollo de los procesos de selección como única forma de ingreso a la carrera administrativa, adelantados por las entidades públicas bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, esta ley queda sin efectos por la declaratoria de inconstitucionalidad proferida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-372 de 1999; decisión que deja de nuevo a la administración pública colombiana sin normas de carrera administrativa por al rededor de seis (6) años, con lo cual la implementación y desarrollo de la carrera queda frenada. En consecuencia, se presenta un retraso en la institucionalización de la carrera, al pasar del estado de implementación al estado nuevamente del diseño. Esta condición en términos del sendero de dependencia es difícil analizar puesto que el análisis debe partir de al menos tres etapas como el es diseño, la consolidación y la transformación de la institución.

El aparente retroceso registrado en la configuración de la carrera administrativa frente a la declaración de inexecutable, se presenta como una coyuntura crítica, la cual posibilita jalonar cambios o transformaciones en la institución propiamente dicha, para de esta manera diseñar una normativa que posibilite avanzar en la consolidación de ella. Esto fue lo que sucedió cuando se configuró la última ley de carrera (909 de 2004), ya que posibilitó que algunos aspectos como el ingreso por

mérito tuviera continuidad y en otros, grandes transformaciones como la configuración del organismo rector y el desarrollo de los procesos de selección.

Es así como en la ley 909 de 2004 y acorde con la llamada dependencia de rumbo, se continúa, con las ideas iniciales en cuanto a la provisión de empleos de carrera a través de concursos públicos de mérito. Tanto que el artículo 23 establece que *“los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, según lo establecido en el Título V de esta ley”*; condición que ha permanecido como idea inicial pero que a la fecha ha tenido un nivel bajo de desarrollo en cuanto a realización de concursos en la administración pública se refiere.

El título quinto de la ley 909, en su artículo 27 define la carrera administrativa establece que el ingreso y ascenso a estos cargos *se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna*. Y como mecanismo explícito de igualdad establece en el artículo 29 que *“los concursos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño”*. Esta última consideración fue incluida en esta norma para posibilitar a los ciudadanos la participación en los procesos de selección, dado que en normas anteriores se consideraba la figura de los concursos de ascenso y los cerrados solo para los servidores ya vinculados a la administración, criterio que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por vulnerar derechos como el de igualdad.

La idea de que el ingreso por méritos a través de los procesos de selección ha sido un postulado que permanece en el contenido de las normas, al igual que la tendencia a la estabilidad y su permanencia en la institución de la carrera administrativa.

4.3.2 La competencia para adelantar los concursos o procesos de selección. Una funcionalidad de la institución carrera administrativa que refleja un sendero de dependencia.

Definido el proceso de selección para el ingreso a los cargos de carrera, en el diseño institucional se fue implementando la idea de que las entidades realizaran sus propios procesos de selección y bajo esta dinámica se desarrolló -aunque en grado bajo- desde el año de 1991 hasta el año 1999 que quedó sin efecto la normatividad de carrera.

Con la sentencia C-372 de 1999 surgió otra coyuntura crítica que jalonó un cambio en la concepción y en el diseño normativo, dado que en esta sentencia también se declaró inexecutable la función de adelantar concursos por parte de las entidades y asignó como responsable de esta función únicamente la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC.

Viene entonces la ley 909 de 2004, que en su artículo 30 radica la competencia en la Comisión nacional del Servicio Civil para adelantar los concurso o proceso de selección *a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos*”.

Reconfigurada la normatividad de la carrera administrativa se inicia un hecho histórico para el país y para América Latina, por cuanto la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, en desarrollo de las funciones asignadas da inicio al proceso de selección más grande que se haya tenido referencia bajo la convocatoria No. 001 de 05 de diciembre de 2005, mediante la cual se pretenden proveer setenta y cinco mil quinientos un (75.501) cargos vacantes reportados por 2.048 entidades

públicas pertenecientes al sistema general de carrera administrativa de las diferentes entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial,¹².

Como se expuso anteriormente, este proceso de selección se ha visto alterado seriamente por una serie de normas dictadas y que un lustro después el concurso no ha llegado a feliz término.

A manera de ejemplo, con la expedición de la Ley 1033 de 2006 (Ley que alteró profundamente la convocatoria 001 de 2005), el panorama del concurso tuvo que cambiar radicalmente puesto la norma dispuso entre otras medidas: A. Sacar de la oferta a los cargos pertenecientes al personal civil del Sector Defensa y a las Empresas Sociales del Estado-ESE (hospitales) que se encontraban en ese momento en reestructuración; B. eximir de la prueba básica general de preselección a los provisionales que al entrar en vigencia la Ley 909 de 2004 se encontraban vinculados y C. autorizar a la CNSC para realizar los ajustes a la convocatoria 001 de 2005.

Con la exclusión de los cargos anteriores de la convocatoria 001 de 2005, los cargos ofertados a concurso se redujeron de 79.501 a 57.612, es decir **21.890** cargos ya no salían a concurso; cambio que disminuyó ostensiblemente la posibilidad de acceder a los empleos por parte de los ciudadanos inscritos, y a alterar las condiciones técnicas de la convocatoria.

De acuerdo con un informe presentado por la CNSC al Congreso de la República y, transcurridos seis (6) años de iniciada la convocatoria 001 de 2005, los resultados son los siguientes: a 31 de diciembre de 2010, la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC, fue de 30.949 empleos correspondientes a 66.749 vacantes; de estas vacantes se ha provisto un total de **7.998** empleos de los cuales 6.308 pertenecen al nivel asesor y profesional y 1.690 a los niveles técnico

¹² CNSC. Oficina de Sistemas. Datos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con la base de datos de entidades que reportaron empleos para la Convocatoria 01 de 2005.

y asistencial¹³. Estos resultados nos dejan serias inquietudes sobre la capacidad de la CNSC como órgano autónomo para asumir el reto constitucional de administrar y vigilar las carreras administrativas, desde luego, sin desconocer las dificultades normativas que se han descrito.

Este proceso de selección también estuvo acompañado de una gran deserción de participantes en la medida que el Congreso de la República pretendía realizar modificaciones a las disposiciones vigentes en materia de carrera administración y a la comisión pretender ajustar la convocatoria 001 de 2005. Aspecto este último que se refleja en cifras así:

De un total de 619.652 personas inscritas, actualizaron datos 461.449, lo que conduce a que 158.203 ciudadanos no atendieron el llamado, sustrayéndose de la convocatoria. De la población que actualizó datos (461.449) fueron llamados a presentar la prueba básica de preselección los no favorecidos por la ley que fue un total de 394.242 aspirantes y de los cuales no acudieron a presentar la prueba 86.561. Al alrededor de 70.000 servidores públicos que fueron eximidos por ostentar la calidad de provisionales o pertenecer a la carrera. Producida la sentencia C-211 de 2006 que declaró inexecutable el artículo 10 de la ley 1033 de 2006, se hizo necesario actualizar el total los convocados que ostentaban la calidad eximidos de la prueba y de algunos de aproximadamente 11.000 ciudadanos; con ello fueron citados a prueba 79.291, de los cuales acudieron a presentarla 62.389 aspirantes, dejándose de presentar **16.902** aspirantes. Este comportamiento continuó a lo largo de la convocatoria lo que se refleja en los resultados que se han mostrado, donde de 66.749 vacantes han podido proveerse 12.000.

¹³ Comisión Nacional del Servicio Civil. Informe trimestral de gestión, octubre –diciembre de 2010, pág. 19. Se consigue en http://www.cnscc.gov.co/docs/Informe_trimestre_Oct_-_Dic_2010def.pdf

Lo anterior nos obliga a precisar que si bien el ingreso a la carrera por concurso público ha surgido como idea inicial y ha permanecido en el proceso de institucionalización, se requiere que los actores trabajen de manera coordinada para que el sendero de dependencia permita las transformaciones que la institución requiere; condición que no se aplica en el caso colombiano porque hay una marcada tendencia del legislativo a dar primacía a la también idea inicial de favorecimiento a los servidores públicos ya vinculados a la administración.

Frente a la transformación o cambio institucional que se presenta en la carrera administrativa, dada la coyuntura crítica de las sentencias que ordenaron procesos de selección imparciales y desarrollados únicamente por el ente responsable de administrar y vigilar la carrera, lo que mayor dificultad ha tenido es la implementación de la carrera, puesto que el legislativo tiende a configurar el sistema de carrera administrativa hacia la vía de la inscripción extraordinaria o de otorgar ventajas a los servidores, lo que confirma la asegurado por Peters en el sentido que “la única zona en la que sería de esperar que el institucionalismo histórico tuviese dificultades en la cuestión del cambio institucional” (1999, p. 106), esto por que las decisiones iniciales tienen efectos duraderos y al parecer es lo que se está presentando en el caso colombiano.

4.3.3 La conformación del órgano de administración y vigilancia de la carrera. Un órgano para la institucionalización de la carrera administrativa que también refleja un sendero de dependencia.

Como se ha mencionado desde el surgimiento de las normas de carrera la idea inicial siempre ha sido la de contar con un órgano que cumpla las funciones de administración y vigilancia de las carreras administrativas.

Con la Ley 27 de 1992, éste órgano se reconfirmó como la Comisión Nacional del Servicio Civil, compuesto por siete (7) miembros así: el Director del Departamento

Administrativo del Servicio Civil; el Director de la ESAP; dos (2) representantes de los empleados del Estado, designados por el Presidente de la República, de ternas que le presenten las centrales sindicales que agrupen a los empleados del Estado; un (1) representante de la Federación de Municipios; un (1) representante de la Confederación de Gobernadores, y un (1) miembro designado por el Presidente de la República.

En esta misma ley igualmente se establecieron las Comisiones Seccionales del Servicio Civil, integradas por: el Gobernador del Departamento, el Delegado del DASC, un representante de los empleados designado por el respectivo Gobernador, el Alcalde de la Capital, un representantes de los Alcaldes, el Director Regional de la ESAP, en defecto el Director Regional del SENA, y en ausencia de éste, por el funcionario de mayor autoridad de esta entidad en el respectivo Departamento; estas comisiones cumplieron las mismas funciones que la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Con la Ley 443 de 1998 se continuó con los mismos organismos, así: 1. La Comisión Nacional del Servicio Civil, compuesta por siete (7) miembros: el Director del DAFP, El Director Nacional de la ESAP, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo o su delegado, un delegado del Presidente de la República, dos (2) representantes de los empleados de carrera; 2. las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital, conformadas por: Un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien la Presidirá, El Gobernador o su delegado, El Director Territorial de la ESAP, El Defensor Regional del Pueblo o un delegado de este, El Procurador Departamental. Dos (2) representantes de los empleados de carrera.

Esta forma de composición plasmada en la ley 443 fue declarada inexecutable, a través de la Sentencia C-372 de 1999 de la Corte Constitucional, por estar conformada por miembros del ejecutivo y no ajustarse al canon constitucional de

que el órgano de administración y vigilancia de la carrera debe ser único, autónomo e independiente.

Con la Ley 909 de 2004, para el diseño de la Comisión Nacional del Servicio Civil se atendieron las recomendaciones realizadas por la Corte Constitucional en el sentido de otorgarle un carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Esta Comisión está actualmente está compuesta de tres (3) miembros seleccionados por concurso de méritos; composición y carácter que mirados desde la óptica del institucionalismo histórico se puede destacar como transformación, ya que seis años después de expedida la ley 909, a la fecha no ha sido objeto de cambio por parte del Congreso de la República.

4.3.4 El favorecimiento a los servidores vinculados a la administración pública. La idea inicial que siendo inconstitucional, continúa haciendo sendero de dependencia.

Los principios del mérito y la igualdad han permanecido en cada una de las normativas analizadas; pero han sido más constantes en el diseño que en el desarrollo de la institución, puesto que su implementación los resultados han tenido niveles bajos niveles, por lo que resulta difícil explicar una condición de cambio, aún cuando se han presentado coyunturas críticas que han jalonado esos cambios.

Dado que la situación descrita se ha venido presentando en las diferentes etapas de desarrollo del presente análisis y, es quizá, el factor que ha impedido un desarrollo adecuado de la carrera, nos detendremos a conocer la posición del legislador y de la Corte Constitucional con miras a reconocer los obstáculos más

significativos de manera que se pueda lograr un cambio en esta institución, por vía del aprendizaje.

Con la ley 27 de 1992, en su artículo 22 se permitió el ingreso extraordinario a la carrera administrativa, constituyéndose en la principal forma de adquisición de derechos de carrera y su correlativa inscripción en el escalafón. Valga decir, la excepción convertida en regla general.

La Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-030 de 1997 sobre la inconstitucionalidad de esa figura –inscripción extraordinaria-, as:

“... esas 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 contenido en el artículo 125 de la Constitución, 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 (artículos 13 y 209 de la Constitución).

En tres casos similares al analizado en esta sentencia, la Corte ha sido absolutamente clara: **no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera.** Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permitían el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección, tales como la Aeronáutica Civil (sentencia C-317 de 1995), la rama judicial (sentencia C-037 de 1996) y el escalafón docente (Sentencia C-562 de 1996).

En conclusión: las normas acusadas desconocen el mandato general del artículo 125 de la Constitución, y los principios de igualdad y eficacia que deben regir la

administración pública. Razón por la que se declarará la inexecutable de los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992.”¹⁴

Tenemos que desde el año 1997 es evidente la inconstitucionalidad del ingreso automático a la carrera administrativa, pero el legislador, ya sea por la lógica de lo adecuado o por mantener la idea inicial, continuó con las pretensiones de la modificación de la normativa, desconociendo el principio de igualdad, base principal de la argumentación de los fallos de la Corte.

En la Ley 443 de 1998, el artículo 16 otorga ventajas al empleado en calidad de provisional, habilitándolo a participar en igualdad de condiciones en el concurso del respectivo empleo sin que se exigieran requisitos diferentes a los acreditados al momento de tomar posesión del cargo que ocupaba. Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha efectuado pronunciamientos en sentencias como: C- 942 de 2003,

“...no encuentra la Corte ninguna justificación para que la disposición establezca un privilegio para esta persona, de eximirlo de cumplir requisitos que sí se le exigen a los demás concursantes, por el sólo hecho de haber desempeñado el cargo de carrera. En este caso se está ante una evidente violación del principio de igualdad entre los concursantes, que infringe el artículo 13 de la Constitución.

C-733 de 2005:

“... la libertad de concurrencia e igualdad en el ingreso a los cargos públicos, como principio fundamental, implica que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole. En efecto, todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran. Por lo tanto, todos los requisitos y acreditaciones para el

¹⁴ Colombia. Corte Constitucional. (enero 30 de 1997) “sentencia C-030” M.P: Jorge Arango Mejía.

concurso deben exigirse en condiciones de igualdad para todos los aspirantes. En este orden de ideas, al presentarse una vulneración al derecho a la igualdad y al derecho a acceder a cargos públicos la Corte declarará inexecutable el artículo 56 de la Ley 909 de 2004.”¹⁵

Sentencia C-290 de 2007:

“La Corte, tras recordar las premisas constitucionales relativas a la carrera administrativa y al concurso como forma de acceder a ella, analizó las disposiciones acusadas concluyendo que ellas permitían el ingreso automático a la carrera administrativa, de funcionarios que reunieran dos condiciones: la primera, estar ocupando un cargo que la ley hubiera definido como de carrera; la segunda, acreditar una serie de requisitos contemplados en leyes y decretos, en un período de tiempo determinado...”

Sentencia C-588 de 27 de agosto de 2009:

“...La sustitución, entonces, es un reemplazo de la Constitución en términos materiales e implica franca oposición entre lo nuevo y lo anterior, en la medida en que, so pretexto de la reforma, la Constitución es transformada en otra “completamente distinta” que, por ejemplo, sirva de base a una forma de organización política opuesta, como cuando se cambia la república por la monarquía, la democracia por la dictadura o el Estado de Derecho por el totalitarismo.

De conformidad con lo expuesto, el párrafo que el artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2008 incorporó a continuación del artículo 125 de la Constitución contempla un régimen distinto al previsto en el mencionado artículo superior, ya que crea un derecho de inscripción extraordinaria en carrera administrativa, hace beneficiarios de ese derecho a servidores que ocupan cargos de carrera en calidad de provisionales o de encargados y, en definitiva, interrumpe transitoriamente la vigencia del mencionado artículo 125 superior.

¹⁵ Colombia. Corte Constitucional. (2007) “sentencia C-733” M.P: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá.

...

La Corte entonces considera que, ante tal concurrencia de motivos, no tiene alternativa diferente a la declaración de inconstitucionalidad de la pretendida reforma que excepciona y suspende importantes contenidos de la Constitución, con las repercusiones estudiadas en esta sentencia.

...

Esta sentencia tiene efectos retroactivos y, por tal razón, se reanudan los trámites relacionados con los concursos públicos que hubieren sido suspendidos y carecen de valor y efecto todas las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa o los ingresos automáticos a la misma que, con fundamento en el Acto Legislativo No. 01 de 2008, se hayan realizado.”¹⁶

Pese a tantos pronunciamientos de la corte constitucional de preservar la carrera administrativa en los términos plasmados en la Constitución Nacional, es políticamente desconcertante e institucionalmente difícil el análisis desde los preceptos del institucionalismo histórico, por el hecho que el legislativo continúa insistiendo en el favorecimiento a los provisionales, desconociendo los criterios constitucionales y democráticos que el ordenamiento de nuestro régimen político contempla.

Lo que ha venido sucediendo en el tema de la carrera administrativa refleja desde la competencia técnica y la lógica de lo adecuado, la falta de voluntad por parte del legislativo de ajustar su conducta a los valores y preceptos constitucionales y legales en los temas de función pública y en especial de carrera administrativa.

En este sentido se comparte el planteamiento de Mauricio García en el capítulo clientelismo y debilidad institucional en su libro “Estado Alterado”, en donde luego de realizar un análisis sobre las carreras diplomática y notarial, concluye: “*hemos*

¹⁶ Colombia. Corte Constitucional. (2009) “sentencia C-588” M. P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá

mostrado, a través de cuatro estudios de caso, como existe un círculo vicioso entre el intercambio de favores y la politización de la burocracia, por un lado, y la incapacidad del Estado para llevar a cabo sus propósitos constitucionales e incluso los objetivos propios de las políticas públicas.” (2010, 60)

CONCLUSIONES

El tema de función pública y carrera administrativa tiene una alta complejidad por lo que debe ser investigado desde contextos interdisciplinarios y, por tanto, desde diversos enfoques y esquemas de análisis investigativos que posibiliten tener una visión integrada de la importancia que la administración del recurso humano, como elemento vital de la administración pública colombiana, tiene para el funcionamiento del Estado y, en esa medida, se pueda contribuir con nuevos argumentos de reflexión para mejorar su eficiencia y funcionamiento, como también para registrar los cambios que se presenten en las diferentes etapas de evolución de esta institución.

El desarrollo de la investigación nos ha permitido validar la hipótesis planteada en el sentido de que el análisis realizado al diseño y desarrollo de la carrera administrativa, en tanto está contemplada como canon constitucional y que cuenta con un cuerpo normativo, confirma su condición de institución. De otra parte, el no poder registrar avances significativos en sus diferentes etapas (configuración, consolidación y transformación), pero sí un gran volumen de leyes, proyectos de ley y de actos legislativos que contradicen el ordenamiento constitucional, nos confirma la existencia de dificultades en la interpretación y aplicación de las normas en materia de carrera administrativa. Por último, el registro de los bajos resultados que se han presentado en aspectos neurálgicos de la carrera como la conformación del organismo rector y, en el desarrollo de procesos de selección, nos permite validar que no ha habido una consolidación ajustada a los preceptos constitucionales y legales de la carrera administrativa en Colombia y que su desarrollo aún se encuentra en la etapa de diseño.

Con el desarrollo de la presente investigación y los enfoques metodológicos seleccionados, se contribuye a entender la dinámica que imprimen los diferentes

actores responsables de diseñar e implementar instituciones y/o normas constitucionales y legales para el país, lo que permite que la materia tratada continúe siendo estudiada de manera que las intenciones, principios y fundamentos técnicos plasmados en la Constitución se desarrollen de manera armónica entre lo dispuesto y las actuaciones para la institucionalización. Igualmente, este estudio sirve de fundamento y contribuye para que otras leyes o instituciones del ordenamiento colombiano sean analizadas en su proceso de conformación, institucionalización y permanencia.

El análisis planteado en esta investigación sobre la carrera administrativa desde los dos enfoques del nuevo institucionalismo propuestos (normativo e histórico), nos permitió conocer el estado de desarrollo y la evolución que ha tenido esta institución en el Estado colombiano, así como los principales obstáculos que se han presentado para la consolidación de esta institución. Con el ánimo de avanzar más en el proceso investigativo sobre ésta institución, se hace necesario, a futuro, plantear esquemas de investigación desde otros enfoques como la teoría de elección racional, el institucionalismo empírico y el institucionalismo sociológico, con miras a integrar mejores elementos de análisis y tener una mejor y más amplia visión de la institución, debido a que éstos enfoques se involucran desde la perspectiva de los actores. Continuar estudiando esta institución nos permite orientar o alumbrar a los responsables del diseño e implementación de las normas, a contemplar un modelo que sea benéfico para el país y para la ciudadanía, ya que el actual se caracteriza por el permanente desconocimiento de la igualdad.

La propuesta metodológica desde el nuevo institucionalismo normativo que se hizo en la presente investigación, nos permitió conocer las actuaciones de actores como el Legislador y la Corte Constitucional, en torno a la configuración normativa de la institución de la carrera administrativa y, pese a que se evidencia una lógica de lo adecuado en el Legislativo tendiente a desconocer las reglas del juego

formales en la materia y que, por ser actores políticos que actúan como cuerpo corporativo, hubo limitación en el reconocimiento de los valores que éstos reflejaban como individuos pertenecientes a una institución para la emisión de las normas que están en contravía de las disposiciones inicialmente fijadas.

Desde el enfoque del nuevo institucionalismo histórico, se pudieron identificar las limitaciones más representativas que la carrera administrativa ha tenido como institución, quedando restringida a permanecer en la etapa de diseño o configuración y presentando serías dificultades o con imposibilidad de avanzar en las etapas de desarrollo y transformación, muy a pesar de la existencia de coyunturas críticas (Constitución Política y sentencias de la Corte Constitucional) que promovieron situaciones de cambio en esta institución.

La Corte Constitucional como actor fundamental en la configuración de la institución analizada, ha jugado un papel preponderante en orientar las leyes hacia el cumplimiento de los preceptos constitucionales; sin embargo, dichas sentencias han incidido en retrocesos de la institución, dado que ha dejado sin efectos la totalidad del ordenamiento, privando al país de la posibilidad de contar con sistemas de mérito en muchos años porque volver a configurar la carrera administrativa le ha tomado al legislativo hasta más de un lustro y casi otro lustro a la CNSC en llevar a cabo los procesos de selección. Esta condición hace necesario que exista una coordinación entre los actores para que las diferentes instituciones y leyes que se establezcan conduzcan a una implementación sólida sobre lo legislado.

El enfoque del Institucionalismo histórico también nos permitió reconocer que la idea inicial de favorecimiento a los servidores públicos vinculados a la administración pública, ha marcado un sendero de dependencia fuerte en la institución de la carrera administrativa y está tan arraigada que el Legislativo se resiste a abandonarla y, que pese a los pronunciamientos de inconstitucionalidad

de las normas en la materia, se continúa con la práctica de presentar proyectos de ley y de reformas constitucionales, sin importar que se esté vulnerando reiteradamente el principio de igualdad –principio defendido por la Corte en todos sus fallos-, así como dificultando el desarrollo y transformación de la carrera administrativa en nuestro país. Este favorecimiento ha conducido a una amplia deserción de los inscritos en los concursos y a la pérdida de credibilidad en los mismos; es adecuado profundizar esta afirmación con nuevas investigaciones que nos permitan conocer los motivos de deserción y la pérdida de credibilidad en los concursos por parte de los ciudadanos.

En contraposición a la idea inicial de favorecimiento a servidores ya vinculados, está la idea del mérito vía concurso como regla general de ingreso al empleo público de carrera y el reconocimiento a la Corte Constitucional del papel que como actor ha jugado en el resguardo de los preceptos constitucionales del mérito y la igualdad para ingresar a los cargos públicos de carrera. De acuerdo con lo anterior, tampoco hay elementos que nos permita afirmar que el modelo de favorecimiento o de concurso tal como se ha implementado o se está implementando en el país, posibilite a la administración pública un mejoramiento en la eficiencia de sus actuaciones, situación que requeriría ser estudiada desde otras perspectivas como el análisis y evaluación de las políticas públicas.

La colaboración entre poderes en Colombia es un precepto constitucional y, para el institucionalismo y el desarrollo de políticas públicas, es una medida necesaria si se quiere su acatamiento y su desarrollo; sin embargo, esta colaboración no se refleja en lo actuado por el legislador y la Corte en la materia objeto de análisis, condición que no le ha permitido un desarrollo adecuado de la institución, por su precariedad incluso en la etapa del diseño. El que la carrera administrativa en Colombia no muestre avances significativos de diseño e implementación, nos deja sin la posibilidad de establecer la relación de eficiencia estatal incida por el recurso humano vinculado a través de proceso de mérito.

Los resultados y las dificultades que se presentan en esta investigación se evidencian en el proceso de consolidación de la institución carrera administrativa, afectan la posibilidad de que el país tenga una administración pública eficiente y una reducida práctica clientelista sobre los cargos públicos. Así mismo, limita las posibilidades de los ciudadanos de acceder a los cargos públicos de carrera de forma democrática y por la vía del mérito como lo consagra la Constitución Política, ya que los concursos o procesos de selección en el Estado colombiano han sido pocos y el concurso más importante que se convocó para proveer cerca de setenta mil (70.000) empleos con más de seiscientos mil (600.000) inscritos, no ha logrado ni el 15% de la provisión de estos cargos, es decir solo se han provisto cerca de diez mil (10.000) empleos en más de cinco años.

El análisis realizado nos ha dado importantes respuestas al problema planteado sobre el proceso de configuración, implementación y transformación de la carrera administrativa en el periodo estudiado, las cuales han sido descritas en el desarrollo del trabajo y que se representan en un permanente proceso de diseño o configuración de esta institución que no ha permitido una consolidación o aplicación de la carrera administrativa en Colombia; situación que tampoco nos permite conocer los efectos en el desempeño de la administración pública, dado que ésta (con concursos o sin ellos) sigue funcionando con servidores vinculados provisionalmente. Este estado de diseño permanente de la carrera administrativa y de bajos logros conduce a pensar sobre la conveniencia o no de continuar insistiendo en la implementación de un modelo de gestión del recurso humano por mérito, que muestra poca intención de ser implementado, pese a los mandatos constitucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Bergquist, Charles.(1988) Los Trabajadores en la Historia Latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia. Siglo XXI Editores. Bogotá.

Banco Interamericano De Desarrollo (2006) Diálogo Regional de Política. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Se consigue en: <http://mercedesiacoviello.com.ar/bidrrp2006.pdf>

Banco Mundial. (2002). Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia. Un análisis de los Resultados de las Encuestas a Usuarios de Servicios Públicos, Empresarios y Funcionarios Públicos. Se consigue en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios_informes/corruccion_desempeno_instirucional_y_gobernabilidad.pdf

Bobbio, Norberto. (2005), Estado Gobierno y Sociedad. *Por una Teoría General de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bousaguet, Laurie, Jacquot Sophie y otros. (2009) Diccionario de Políticas Públicas Universidad Externado de Colombia. Bogotá

Bozeman, Barry. (2000), Coordinador. *La Gestión Pública su Situación Actual*. México Fondo de Cultura Económica. México.

Bushnell, David. (2006 Colombia una nación a pesar de si misma. De los tiempos precolombinos hasta nuestros días. Planeta, 5ª edición. Bogotá.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003) Aprobada por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003 Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

Castañeda, Nora. Cunill, Nuria. (1979) Administración Pública Planificación y Desarrollo. Sociedad Ediciones Internacionales. Primera edición, Bogotá 1979

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las

máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

<http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/ena-nueva-gestion-pegblica-para-america-latina/view>

Comisión Nacional del Servicio Civil. Informe trimestral de gestión, octubre – diciembre de 2010. Se consigue en http://www.cnsc.gov.co/docs/Informe_trimestre_Oct_-_Dic_2010def.pdf

_____. Informe al Congreso (2007, enero).

_____. Oficina de Sistemas. Datos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con la base de datos de entidades que reportaron empleos para la Convocatoria 01 de 2005

Corte Constitucional (1994, abril) “Sentencia C-195” [en archivo digital], M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa, J. G., Bogotá

Colombia, Colombia. (2002) Constitución Política de Colombia, Bogotá, Temis

Colombia Corte Constitucional, (2008, septiembre 17) Comunicado De Prensa No. 41. Sentencia C-901/08
Corte Constitucional sentencia C-1230 de 2005

Departamento Administrativo de la Función Pública (2006). Estructura del Estado Colombiano. Bogotá

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2007) Informe de Caracterización del Empleo Público en Colombia. Bogotá.

Diccionario planeta de la Lengua Española. Editorial Planeta. Bogotá 1982

Enciclopedia Universal DANA. Volumen I A-E. Barcelona. 1971

García Villegas, Mauricio. Revelo Rebolledo, Javier Eduardo. Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Dejusticia. Bogotá 2010.

Hernández, Pedro Alfonso. (2007), *Temas de Función Pública*. Documento entregado a asistentes al Seminario de Formación – reflexión “Estrategias de implementación de la carta iberoamericana de la función pública”. Cartagena, CNSC octubre de 2007

Hoyos, Guillermo. Razón Pública. Peñalosa y Uribe, el Polo y Samuel Moreno: la confusión lamentable de nuestros dirigentes. 16 de mayo de 2011.

http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2045:penalosa-y-uribe-el-polo-y-samuel-moreno-la-confusion-lamentable-de-nuestros-dirigentes-&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27

Jessop, Bob. (1999) Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus Consecuencias Sociales. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.

Shepsle; Kenneth A. Bonchek Mark S (2005). Las Fórmulas de la Política. Instituciones, racionalidad y comportamiento. Taurus, CIDE. México.

Gordo Miguel. Burocracia y Estado Social de Derecho. Revista Administración y Desarrollo. ESAP. Disponible en <http://www.esapvirtual.edu.co/e-investigaciones/sgd/docs/revistas/admiydes/> consultado el 16 de octubre de 2010

Gutiérrez Sanín, Francisco. La Ciudad Representada; Política y Conflicto en Bogotá. Tercer Mundo Editores. Bogotá 1998.

Jessop, Bob. (1999) Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Nueva Teoría del estado y sus Consecuencias Sociales. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.

López Medina, Diego. (2006) El sueño weberiano: Claves para una Comprensión Constitucional de la Estructura Administrativa del estado Colombiano. Revista de derecho público No. 1. Universidad de Los Andes. Bogotá.

Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia. Revista De Derecho No. 30 Universidad del Norte, Barranquilla, 2008 ISSN: 0121-8697

Merino, Mauricio. (2006) los desafíos del servicio Profesional en México. CIDE. México

Marx Carlos. (1989) Crítica de la filosofía del Estado de Hegel. Grijalbo, México.

_____. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. Capítulo VII. Consultado en Internet en <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/brumaire/brum7.htm> 25 octubre de 2010

_____ (1847). Obras Escogidas. Trabajo Asalariado y Capital. Bajado de <http://www.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/47tac/2.htm> en noviembre 15 de 2010.

Navarro, Mariñez. (2001) Ciencia Política. Nuevos Contextos Nuevos Desafíos. Noriega Editores.

Oszlak, Oscar. (1985) Teoría de la Burocracia Estatal. Paidós. Buenos Aires. 1985.

Peter, Guy (1999). El Nuevo Institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política. Gedisa Editorial. Barcelona, España.

Perrow, Charles. (1998) Sociología de las Organizaciones. McGraw-Hill, tercera edición, 1998

Portes Alejandro Instituciones y Desarrollo: Una Revisión Conceptual. Portes Source: Desarrollo Económico, Vol. 46, No. 184 (Jan. - Mar., 2007), pp. 475-503 Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/30037123> .Accessed: 08/03/2011.

Puentes González, Germán (2008) La carrera administrativa en el marco de la función pública: experiencia colombiana.

Puentes González, Germán. (2004) La Carrera Administrativa, ¿Anheló o Realidad?. Revista Desafíos. Universidad del Rosario. Bogotá.

Rodríguez, Libardo. (2002) Derecho Administrativo. General y colombiano. Temis, decimotercera edición. Bogotá

Salvador Serna Miquel. Instituciones y Políticas Públicas en la Gestión de Recursos Humanos en las Comunidades Autónomas Tesis doctoral en Teoría Política y social. Universitat Pompeu Fabra 2003.
http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UPF/AVAILABLE/TDX-0205110-122259/tmss.pdf.pdf bajado en febrero de 2011.

Shepsle, Kenneth A. Bonchek Mark S (2005). Las Fórmulas de la Política. Instituciones, racionalidad y comportamiento. Taurus, CIDE. México

Tesis "Modelo de Evaluación para la Mejora Continua de los Programas de Formación en Servicio". Programa de doctorado en calidad de procesos e innovación educativa de la Universidad de Barcelona.

Vargas Velásquez. Alejo. Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas Almudena Editores. Bogotá (2001)

Weber, Max. (2002) Economía y Sociedad. Fondo de cultura económica, décimo cuarta reimpresión, México.

_____. (2005) ¿Qué es la Burocracia?. Ediciones coyoacano, segunda reimpresión, México,