

III. Gobierno y democracia

Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia

GERMÁN PUENTES GONZÁLEZ*

Artículo recibido: 25/07/2008
Evaluación par interno: 07/08/2008
Evaluación par externo: 17/09/2008

Resumen

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 dedicó un capítulo al tema de la función pública. Es la primera vez en la historia de la nación colombiana que se eleva a mandato superior, con tanto detalle, un tema de vital importancia para la vida de los colombianos, la consolidación del Estado y la modernización de la administración pública. Del análisis de este tema se ocupa el presente libro y para lograrlo se plantea la siguiente hipótesis: sólo contando con la presencia activa de recursos humanos sólidamente formados, sistemáticamente actualizados y comprometidos éticamente con el manejo de los recursos públicos, se pueden desarrollar de manera segura procesos de transformación de nuestras realidades y su consecuente proyección hacia mejores estadios de desarrollo. El libro tiene cinco capítulos, así: el primero desarrolla los aspectos generales de la gestión de los recursos humanos; el segundo se ocupa de la función pública; el tercero, del marco constitucional y legal; el cuarto desarrolla el tema de la gerencia pública y el quinto se refiere al Código de Ética del servidor público. Este trabajo se inscribe en la línea

* Administrador público; magíster en Administración de Organismos Internacionales, Universidad de París XI. Correo electrónico: gpuentes@urosario.edu.co

investigación “Institucionalidad y Democracia” del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (CEPI) y es el producto de la permanente reflexión y discusión del tema en pregrado y posgrado, y de varios años de experiencia en la dirección administrativa de entidades del Estado.

Palabras clave: *función pública, carrera administrativa, superávit normativo, Código de Ética, corrupción, ambivalencia.*

Seventy years of attempts and disappointments in respect of the civil service and the administrative career in Colombia

Abstract

The National Constituent Assembly in 1991 devoted a chapter to the subject of Public Duties. For the first time in the National Colombian history a subject of vital importance to the lives of Colombians, i.e. the consolidation of the State and modernization of the Public Administration, is raised in such detail to a Superior mandate. This book concentrates on the analysis of this topic and with this aim the following hypothesis is formulated: only with the active presence of solidly trained Human Resources who are systematically kept up to date and ethically committed to the management of public resources can the processes of transformation of our reality and its consequent projection towards better development stages be safely developed. The book contains five chapters: the first develops the general aspects of Human Resource management; the second deals with public duty; the third with constitutional and legal framework; the fourth develops the public management topic and the fifth refers to the public officer's code of ethics. This paper is registered on the CEPI's “Institutionalism and Democracy” line of research and is product of the permanent thought and discussion of the topic at undergraduate and postgraduate levels, as well as the various years of experience in administration of public entities.

Key words: *public duty, public administrative career, regulatory surplus, code of ethics, corruption, ambivalence.*

Con el presente cumplimos 70 años, casi cuatro generaciones, desde el momento en que Colombia, después de varios intentos, decidió que una de las maneras de poner el Estado y toda la estructura administrativa que lo materializa al servicio de la ciudadanía era a través de la conformación de un grupo de colombianos, bien formados, idóneamente éticos y dispuestos a servir al bien común y a los grandes intereses de la nación. En ese propósito han transcurrido todos estos años, dando tumbos en medio de los vericuetos normativos, de laberintos institucionales, presiones indebidas, abusos en el ejercicio del poder público e indiferencia ciudadana, tratando de construir lo que parece imposible en esta sociedad: una función pública respetada y respetable.

“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”.¹ Esta versión da especial importancia a las personas, su oficio, responsabilidades y a las reglas de juego que regulan la relación laboral entre los servidores públicos y su patrón, que es el Estado. A su vez, los países que conforman el área iberoamericana han adoptado un concepto que deja por fuera de la noción de función pública a la parte política del Estado, cuando afirman: “A los fines de la presente Carta, la expresión función pública, se entenderá equivalente a la de servicio civil, utilizada con preferencia en algunos países del área Iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política”.²

Este es, entonces, el objeto de reflexión del presente trabajo, el cual tiene tres partes: en la primera se presentan los antecedentes conceptuales

¹ Parada Vásquez, Ramón. *Derecho administrativo*. Tomo II: “Organización y empleo público” 9ª ed., Madrid: Marcial Pons, 1995, p. 372.

² Ver: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Organización de las Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por 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.

e institucionales; en la segunda, los intentos para la consolidación de la función pública y la carrera administrativa, al igual que las frecuentes frustraciones en su aplicación, y en la tercera se hacen unas consideraciones generales.

Antecedentes

Sin profundizar mucho en las honduras de la historia de la nación colombiana, es preciso reconocer que cada uno de los hitos que conforman el entramado histórico de nuestra sociedad ha sido producto de la movilización de enormes cantidades de recursos físicos, financieros, tecnológicos y, por supuesto, humanos.

Todas las naciones exponen ante el mundo su pasado, en unos casos más prolífico que en otros, pero en todos se palpa el compromiso con su propio destino y con un sentido histórico de permanente superación. Este compromiso sólo es y será posible si se cuenta con hombres y mujeres visionarios que logren desatar y jalonar procesos que posibiliten transitar hacia estadios de desarrollo cada vez mejores, en un permanente e inagotable continuo, que sólo se extinguirá el día en que se estanquen la imaginación y la creatividad humanas.

En los Estados modernos se distinguen, con alguna facilidad, al menos cinco elementos fundamentales con que cuentan los gobiernos para enfrentar los retos y cumplir sus grandes e históricos cometidos: las normas (reglas de juego que orientan el trabajo); la división del trabajo representado en las organizaciones (quién hace qué); las políticas públicas (qué se hace); los recursos financieros (con qué recursos), y los funcionarios o servidores públicos (con quiénes se realizan los propósitos del Estado). En cuanto al aspecto normativo se dispone del *pacto social* y todo el entramado legal y reglamentario que de él se deriva para lograr un orden, tanto del mundo material como del mundo social; para lograrlo, es preciso acatar en el día a día tales reglas de juego.

En lo que hace a la organización, esta supone la división racional del trabajo, que puede ser más o menos compleja dependiendo del diseño estructural político-administrativo de cada Estado y es eminentemente

dinámica, porque constituye la visión contextualizada del gobernante de turno. Los recursos financieros están representados por el esfuerzo fiscal, es decir, los impuestos, que hacen posible que las grandes realizaciones, necesarias para solventar los grandes problemas de la sociedad, se pueden realizar. Pero el más importante de todos los posibles recursos con que se puede contar en la vida de las organizaciones, ya sean públicas o privadas, lo constituyen las personas,³ pues ellas son importantes en sí mismas y, además, se vuelven imprescindibles como verdaderos motores de transformación, innovación y cambio organizacional e impulsadoras de los grandes proyectos de las entidades del Estado.

Pensar en la empresa estatal es pensar, necesariamente, en las personas que están a su servicio y bien vale la pena preguntarse por las características que las diferencian del resto de ciudadanos que integran la comunidad. Por ejemplo, ¿qué distingue a los empleados que están al servicio del Estado de quienes están al servicio del sector empresarial?⁴ ¿Deben tener los servidores públicos una formación especial, más allá de la puramente convencional, que esté centrada en principios y valores diferentes del sector empresarial?

¿Deben organizarse las personas para que además de cumplir con los cometidos estatales puedan también desarrollarse desde el punto de vista personal y profesional y se le posibilite crecer y desempeñarse en tareas cada vez más complejas, de mayor responsabilidad y de mayores retribuciones? ¿Deben existir reglas de juego especiales que regulen la vida de los funcionarios más allá del ámbito de las oficinas? ¿Los intereses de las personas son, por naturaleza, antagónicos con los de las organizaciones a las que están vinculadas o, por el contrario, deben ser compatibles y armónicos?

Desde tiempos inmemoriales parece ser que el servicio público está reservado para quienes posean ciertos antecedentes, cualidades, talante y talentos especiales o para quienes por carecer de todo ello,

³ Rose, Richard. *El gran gobierno*. Fondo de Cultura Económica.

⁴ Parada Vásquez, Ramón. *Op cit.*, pp. 374-375.

incluidas aspiraciones superiores, consiguen algo que hacer en la vida. Lo primero ha estado relacionado con aspectos como el tener suficiente dinero para que al llegar a manejar los dineros públicos no se sienta la tentación de llevárselos para su casa —lo cual no ha sido siempre cierto—; tener suficiente instrucción y una estructura mental que habilite al servidor público para entender rápidamente los problemas y pueda ofrecer soluciones —esto tampoco ha sido tan evidente—; ser lo suficientemente solidario y sensible a los problemas sociales y que se entienda fácilmente que se está allí, en los cargos públicos, para ofrecer respuestas certeras, oportunas y transparentes —este tampoco parece ser el caso de buena parte de quienes trabajan en las entidades del Estado—.

Asimismo, tener sensibilidad y solidaridad inherentes al servidor público, soportadas en información suficiente sobre el contexto en el cual se desenvuelve, de suerte que le facilite incorporar principios y valores diferentes a los que son necesarios para emprender e impulsar los negocios privados, puesto que lo público se guía esencialmente por razones altruistas y no necesariamente por las ambiciones de la rentabilidad y la ganancia —esta tendencia aún es escasa en nuestro servicio público y menos ahora con las fuertes olas de privatización de ciertos roles, otrora típicos del Estado—. Entonces, sólo nos queda la última opción, esto es, que la inmensa mayoría de los vinculados al Estado están allí porque son incapaces de hacer otra cosa en la vida.⁵ Esto explicaría, en alguna medida, la mediocridad de los servidores públicos que hemos padecido durante nuestra vida republicana.

Los servidores públicos, por el sólo hecho de pertenecer a la más grande empresa de todas cuantas existen en el Estado, que es él mismo, requieren una forma de organizarse tal que, además de estar debidamente seleccionados para realizar aquello para lo que son más competentes y capaces, deben estar justo ahí, rindiendo o contribuyendo al máximo; es decir, como aconsejó Henry Fayol en el *principio*

⁵ Ver: Pilkington, Colin. *The Civil Service in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press, 1999.

del orden, uno de sus catorce principios administrativos: “*the best man in the best place*”.⁶

Por la dinámica propia de todo cuerpo social este principio permite que, al tiempo y en la medida en que adquieran mayores experticias, los empleados y funcionarios puedan escalar posiciones de mayor responsabilidad y mando. Por ello, tienen que ser cada vez más sensatos en la toma de sus decisiones, por la amplitud de los efectos que ellas entrañan.

La conducta asumida por los servidores públicos⁷ en el ejercicio de sus funciones está limitada por una ética que dista mucho de la empresarial privada, mucho más en Colombia en donde el quehacer público está regulado hasta en el más mínimo detalle. Pero tal ética es altruista por excelencia, pues está soportada en los valores de la igualdad, moralidad, economía, eficiencia, celeridad, imparcialidad y publicidad.⁸ Tener un colectivo de empleados y funcionarios orientados en sus decisiones cotidianas por estos valores, es tener, al menos en teoría, prenda de garantía de que la sociedad cuenta con el medio más idóneo para emprender las grandes realizaciones indispensables para la construcción de una sociedad cada vez más pulcra en el manejo de los bienes públicos, más respetuosa de las limitaciones que tiene para el ejercicio de sus funciones, más transparente en la toma de las decisiones que conciernen a los ciudadanos y, por tanto, más democrática.

⁶ Fayol, Henry. *Administración industrial y general*. 14ª edición. México: Herrero Hermanos, 1972.

⁷ Ver: Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 123. Allí se precisa el alcance de la expresión servidores públicos y se modifica la nomenclatura que se traía hasta ese momento desde la reforma político - administrativa de 1968, cuando se expidieron los decretos 3130/68 y su reglamento, el Decreto 1848/69; se clasificaron a las personas vinculadas laboralmente con el Estado en empleados oficiales como el género, con dos especies: trabajadores oficiales (empresas industriales y comerciales del Estado más los dedicados a labores de construcción y mantenimiento de obras públicas, vinculados a través de contrato de trabajo) y de otra parte, los empleados públicos (vinculados a través de un nombramiento y posesión y sujetos a una relación legal y reglamentaria).

⁸ Ver: Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 209. Nunca antes, en la historia del país, se había constitucionalizado un elenco más grande de principios y de valores orientadores de la función administrativa. Tal hecho muestra la intención de la Asamblea Nacional Constituyente de reforzar permanentemente la concepción del Estado social de derecho.

Desde el inicio del siglo XX, Rafael Uribe, entonces senador de la República, intentó por primera vez convencer al país de la necesidad urgente de formar, seleccionar, organizar y gestionar un servicio civil que garantizara la consolidación de la nación y que sirviera de punto de apoyo para que los gobernantes de turno impulsaran con facilidad sus programas de desarrollo económico y social, con el concurso sincero y comprometido de sus integrantes. El siguiente aparte condensa el pensamiento de Rafael Uribe, a quien la historia llamó “apóstol, paladín y mártir”, y que en su momento hizo la siguiente reflexión sobre el problema de la tenencia de los empleos:

Hace falta una ley general de funcionarios públicos que fije las condiciones comunes de su nominación, promoción, dimisión, remoción, jubilación y reforma, que designe los sueldos por categoría y metódicamente y que determine los casos en que sean civilmente responsables por los perjuicios causados en ejercicio de sus atribuciones.

¿De qué sirve que un funcionario sea competente si no tiene la seguridad de permanecer en su empleo, de suerte que cuando haya puesto en vía de ejecución medidas que cree útiles, viene el sucesor y las interrumpe o las cambia? ¿Ni cómo puede ser competente si no se le escoge por su propio valer, sino por razones de parentesco, o de favoritismo? La política de clientela es el resultado inevitable de una organización administrativa que para nada o para muy poco tiene en la cuenta formación de especialistas.

Si los métodos de nominación no dan por resultado designar los hombres en quienes concurren las condiciones que los hagan dignos del puesto, sino los que gusten a ciertas personas o círculos, al servicio de planes preconcebidos, serán perversos métodos no importa el nombre con que se les bautice o disfrace. Las designaciones hechas con ese criterio son contrarias al espíritu de las instituciones democráticas, pues para que haya verdadera democracia se requiere que los funcionarios sean servidores del público que los paga. Si solo lo son de unos pocos personajes o de un grupo, habrá caciquismo, habrá oligarquía, todo menos democracia.

La elección de los empleados, sea hecha por quien fuere y por el sistema que fuere, debe recaer en aquellos ciudadanos que tengan competencia para el puesto, es decir, carácter, habilidad técnica, experiencia, honradez, posición social y buenos antecedentes, que los coloquen en posibilidad de servir mejor que cualquier otro cargo de que se trate. El gobierno que rehúse o arrebatase el empleo a un ciudadano dotado de esas prendas y lo entregue a otro que carezca de ellas, será siempre —llámese como se llamare— un

detestable gobierno, porque de cualquier cosa podrá jactarse, menos de administrar rectamente los intereses del pueblo; y porque contraponer intereses especiales a los intereses públicos, de suerte que en el conflicto triunfen los primeros sobre los segundos, es volver contra el pueblo las funciones que él ha confiado y paga para que se le sirva.

Tiempo es ya de dar a la administración colombiana lo que poseen hace más de medio siglo las administraciones de otros países europeos y americanos: un estatuto legal que proteja a los agentes del Estado contra las iniquidades del *spoil system*; una Carta que determine los deberes y los derechos de los funcionarios, no por reglamentos especiales y precarios, sino por la autoridad de la ley soberana, barrera y freno que ponga al presidente y a los ministros al abrigo de la intriga, y a los servidores del país, al abrigo de la inseguridad y de la miseria. El día en que se vea a los susodichos presidente y ministros ir a buscar a sus casas a los competentes, aunque sean sus adversarios, el alma colombiana recibirá una impresión saludable, como sólo saben y pueden producirla los ejemplos de lo alto.

Precisamente de la estabilidad de los cargos públicos, con lugar a ascensos sucesivos dentro de cada ramo o especialidad y con derecho a retiro después de 30 años de servicios. So pretexto de alternabilidad republicana, no hemos podido formar tradiciones administrativas. En eso como en muchos otros aspectos, Colombia es el país menos conservador que conozco, en el mejor sentido de la palabra. El régimen del compadrazgo es vicio tradicional de la raza, condensado en el adagio: “El que no tiene padrino, muere moro”. Reaccionar contra él para adquirir un personal capaz, es una de las necesidades más urgentes. Pero el mayor mal es otro: mantenemos escuela de servilismo, porque la inseguridad en la posesión del puesto, dependiente de la voluntad caprichosa de los jefes, acaba con la independencia de los subalternos, a toda hora temerosos de la remoción.

Hay que fundar carreras; la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de estimular el estudio, la honradez y el celo y formar verdaderos servidores de la patria. Valen infinitamente más pocos empleados, idóneos y bien retribuidos, que muchos mediocres y mal pagados. El mismo desorden que en la administración, reina en el poder judicial, donde no hay reglas para el nombramiento y promoción de los jueces y de los magistrados. Colombia no posee, para la designación del personal que ha de administrarle justicia, una sola de las garantías de que gozan otras repúblicas hispanoamericanas, con más reputación de revoltosas e inestables,

y así hemos visto escalar los puestos más altos de la jerarquía a personas sin título universitario, o que no han dictado una sentencia en un juzgado, o que no han ejercido la profesión, o que no lo han hecho con probidad y competencia.⁹

El general Uribe, al hacer esas propuestas se inspiró muy seguramente en las ideas implantadas desde un siglo atrás en la Francia napoleónica; allí se pretendió que la noción de permanencia de los funcionarios en el servicio y en sus puestos fuera un imperativo para los programas de gobierno, independientemente de los cambios de ciertas instituciones y de la sucesión de los partidos. Según Ramón Parada Vásquez, Napoleón creó el orden civil. Bonaparte, a propósito de ello, en una sesión dedicada a la creación y fortalecimiento de la universidad, señaló:

Yo deseo constituir en Francia el orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico. El incentivo de un gran poder y de una gran consideración eliminará esta antipatía filosófica que, en ciertos países, aleja a los más acomodados de los puestos públicos y entrega el gobierno a los imbéciles y a los intrigantes (...) Es necesario imitar en el cuerpo de profesores la clasificación de los grados militares (...) Yo quiero sobre todo una corporación, porque una corporación no muere nunca (...) Una corporación que no tenga otra ambición que ser útil y otro interés que el interés público. Es necesario que este cuerpo tenga privilegios y que no sea demasiado dependiente de los ministros ni del emperador.¹⁰

De otra parte, Talleyrand, en el mismo sentido de defender la carrera administrativa, expresó:

En todo Estado bien gobernado hay un espíritu propio a cada rama de la administración. Este espíritu da unidad, uniformidad, una cierta energía a la dirección de los asuntos; transmite tradición y los deberes; en él se perpetúa el sentimiento y la observación; une al cuerpo y a los individuos que son sus miembros al gobierno, en un fin al que todas las emulaciones se dirigen, como la

⁹ Uribe Uribe, Rafael. *Obras selectas*. Bogotá: Cámara de Representantes, Imprenta Nacional, Colección Pensadores Políticos Colombianos, 1979 (en la conferencia, sobre los problemas nacionales, leída ante la Unión Nacional de Industriales y Obreros, y ante el ministro de Instrucción Pública, doctor Pedro María Carreño, el domingo 4 de diciembre de 1910, en el salón de Grados).

¹⁰ Parada Vásquez, Ramón, *op cit.* pp. 379 y ss.

fuente de todos los grados de consideración que se ambiciona disfrutar. No existe más que un medio de establecer y de fijar en cada administración el espíritu que le es propio: este medio consiste en un sistema de promociones sabiamente concebidas e invariablemente ejecutadas. Una administración que no tiene un sistema de promoción no puede hablar propiamente de funcionarios. Los hombres que la ocupan son unos asalariados, que no ven delante de ellos ninguna perspectiva, alrededor de ellos ninguna garantía, y por encima de ellos ningún motivo, ningún elemento de subordinación (...) Se dice que se ama a la República, pero la sola forma de amar la República es la de vincularse a la posición en la cual se la sirve. Sin principio de promoción no puede estar seguro de la posición en la que uno se encuentra, y no es posible que nadie se vincule.¹¹

Como consecuencia de los anteriores planteamientos, referidos a la formación especial para ingresar al servicio público y la estabilidad en el mismo, se conformaron muchos colectivos llamados cuerpos de la administración pública, los cuales ostentan gran reputación y prestigio como los del Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, los inspectores de finanzas, los comisarios de la República, el diplomático y consular, los ingenieros civiles, entre otros. En este esquema, a diferencia del caso colombiano, la estabilidad en el servicio público es un imperativo, al igual que el compromiso del funcionariado con sus deberes y responsabilidades, pues sus integrantes han logrado internalizar la cultura del servicio público. Por ello, el modelo francés continúa siendo un referente en este tema para los países que quieren potenciar el sector de la función pública.

En Francia, debatir el tema de cómo se debe sentir, entender y ejercer la función pública es una constante que permite enriquecer el lenguaje y descubrir los ejes orientadores de la conducta que deben asumir los funcionarios en el cumplimiento de funciones. Tales ejes tienen que ver, esencialmente, con los principios de la igualdad para acceder al servicio público, en especial en esta época en la cual nuestras sociedades presentan tanta diversidad étnica, ideológica, de género y de religión; la meritocracia desempeña un rol muy importante dado que acreditar un título de una profesión, arte u oficio es insuficiente

¹¹ Ver: Rapport al Primer Cónsul sobre el plan de promoción en el Departamento de Asuntos Exteriores, citado por Parada Vásquez, Ramón, *op. cit.*, p. 380.

para ingresar al servicio público, pues se requiere una preparación adicional que forme al candidato en la comprensión de los asuntos propios del Estado.

Asimismo, la estabilidad como consecuencia de su rendimiento; la neutralidad e imparcialidad del funcionario frente a los ciudadanos; el profesionalismo, la valorización y reconocimiento de sus competencias, de la eficacia y eficiencia de los empleados y funcionarios, son los ejes que nutren la agenda, hoy, en Francia y en el resto de Europa sobre el tema de la función pública.¹²

Otro antecedente que merece ser mencionado corresponde al caso de Estados Unidos de Norteamérica. Este modelo es la antípoda del francés, y muy cercano al sistema utilizado por las empresas privadas. Desde 1820 se expidió una ley —Four Tenure Of Office Act— que obligaba a los empleados de finanzas a rendir cuentas cada cuatro años. De allí se pasó a otros empleados y de su informe se hizo depender su permanencia en los cargos. Se defendía la idea de que no se podía correr el riesgo de crear una burocracia tan estable que pudiera patrimonializar en beneficio propio la función pública. Tal idea sirvió, entonces, para despojar de sus cargos a unos funcionarios y entregárselos a otros, de ideología distinta, que habían trabajado y apoyado las contiendas electorales para obtener el poder político.

Los empleos públicos se convirtieron en el gran botín del partido triunfador en las contiendas electorales. Esta forma de proceder terminó por restarle importancia a la preparación o formación especial tan importante en el modelo francés. La presunción de que las actividades desarrolladas por el Estado son fáciles y elementales la expresó el presidente Jackson al afirmar que “los trabajos confiados a los agentes del Estado son tan fáciles que todo hombre inteligente puede adaptarse a ellos sin demora”.¹³

¹² Ver: Un débat national sur l’avenir de la fonction publique. Pour préparer le service public de demain. Les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique. Descargado de: <http://www.publicsenat.fr/> et retransmise. Public SÉNAT, Chaîne d’Information Politique 2 juillet 08.

¹³ Parada Vásquez, Ramón, *op. cit.*

La idea del botín, entonces, se afianzó de manera tal en la sociedad estadounidense que después de la Guerra de Secesión, el general Grant intentó inútilmente someter a exámenes a unos aspirantes a ingresar al servicio público. Y sólo después de que el presidente Garfield fuera asesinado por un aspirante rechazado para ocupar un empleo público, el legislativo puso en tela de juicio el sistema de botín y expidió la “Pendleton Act” en 1883, con la cual se creó la Comisión del Servicio Civil —Civil Service Comisión—, que tenía entre sus funciones tener en cuenta las competencias de los aspirantes a empleos públicos y terminar con el padrinazgo y el favoritismo. Pero el nuevo sistema de mérito contempló excepciones; así, ciertos cargos relacionados con una orden presidencial se nominaban de manera discrecional.

Este sistema, a diferencia del francés, se organiza a través de una lista de empleos, formando una escala con 18 grados. Los candidatos son vinculados previa verificación de sus competencias a un cargo fijo, sin posibilidad de ascenso, dado que se seleccionan para un puesto y no para un servicio, como sí ocurre en la organización por cuerpos administrativos. Por la configuración del sistema, en Estados Unidos se presenta la coexistencia en una misma entidad de funcionarios seleccionados por mérito y funcionarios de libre designación, entre los cuales no cuenta la formación y normalmente corresponden a los cargos de mejores retribuciones generalizándose de esta manera el famoso *spoils system* o el sistema del despojo.

En ese mismo país y durante la administración del presidente Carter se introdujeron algunos ajustes al sistema de empleo imperante. En 1978 se expidió la Civil Service Reform Act, considerada la más importante reforma desde 1883 por cuanto se sustituyó la antigua Comisión del Servicio Civil por dos órganos: uno ejecutivo, la Oficina de Personal y uno de tipo jurisdiccional llamado la Junta Protectora del Sistema de Méritos, encargada de dirimir litigios presentados por despidos por motivos políticos, entre otros.

En Colombia tanto el sistema francés como el estadounidense han ejercido significativa influencia en el sistema de función pública,

concretamente en el subsistema de carrera administrativa, y de esta manera lo que hoy tenemos es una mixtura: por una parte, tenemos verdaderos cuerpos administrativos debidamente profesionalizados como la fuerza pública, o el servicio de la educación (aunque en este último caso, en los últimos años ha empezado a imperar la política);¹⁴ también, el servicio diplomático y consular, con grandes restricciones para llegar al nivel de embajador plenipotenciario.¹⁵ Finalmente, podemos incluir como entidad que se acerca al modelo de cuerpo administrativo, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Por otro lado, encontramos a los demás empleados y funcionarios organizados desde la óptica del sistema de empleo, llamado eufemísticamente carrera administrativa, por cuanto no hay ascensos, se ingresa para un cargo, no hay movilidad entre entidades y no se tienen derechos de carrera propiamente dichos, puesto que cuando se retira del servicio desaparecen los derechos, lo cual no sucede en el caso de los cuerpos profesionales, que otorgan al empleado derechos de carrera hasta la muerte.

La diferencia entre los dos modelos es evidente. Los cuerpos profesionales o de carrera administrativa propiamente dicha están caracterizados por tener un estatuto propio que contiene reglas precisas, al menos sobre los siguientes aspectos: se requiere un proceso de selección para ingresar a la escuela de formación y preparación antes de ingresar a ejercer la función pública; quienes aprueban los cursos de formación ingresan con el estatus de empleados públicos a un colectivo responsable de la prestación de un servicio; a medida que pasa el tiempo se acumula experiencia en el cargo, la que se complementa con la capacitación pertinente que habilita a los candidatos para ascender al grado superior, desde donde se ejerce la función con mayores grados de complejidad, responsabilidad y, por supuesto, mejor compensación o retribución. Este proceso de

¹⁴ Ver: Decreto 1278, Estatuto Docente.

¹⁵ Ver Decreto Ley 274 de 2002. Se establece que al menos el 20% de los cargos de embajadores pueden ser de carrera administrativa. El gobierno de turno utiliza el 80% restante para pagar favores y apoyos políticos.

ascensos es un derecho para quienes acumulan experiencia —anti-güedad— y aprueban los cursos especiales para tal propósito.

En algunos casos el ascenso es un derecho que le asiste a todos los integrantes del cuerpo profesional cuando el estatuto establece tal posibilidad como se ve, por ejemplo, en el colectivo de los docentes de educación primaria, secundaria¹⁶ y universitaria, como sucede en las universidades de carácter oficial y tal como ocurre en buen número de las privadas que cuentan con su propio estatuto profesoral.¹⁷ En otros casos hay límites para ascender, como en los militares y la Policía Nacional, los cuales tienen determinados cupos de comandantes por cada número de subalternos.¹⁸ En el servicio diplomático y consular colombiano —para vergüenza ante el mundo— el estatuto precisa que al menos un 20% de los embajadores pueden ser de carrera;¹⁹ los demás pertenecen al colectivo del *spoils system*,²⁰ en donde el presidente de turno, ganador en la contienda electoral, puede disponer hasta del 80% de las cargos de embajadores para congratularse con sus correigionarios o para retribuir apoyos políticos coyunturales.

El modelo de servicio civil inglés tiene sus inicios con la curia o la corte del rey. Este tenía algunas actividades que cumplir en cuanto al tesoro, asuntos exteriores, internos y de la guerra. Durante los siglos XVII y

¹⁶ Ver Decreto 2277/79 “por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”.

¹⁷ Ver Decreto Rectoral 731 de 2002 de la Universidad del Rosario. Este es un buen ejemplo de cómo se puede organizar el personal docente, de suerte que haya un espacio de realización personal y profesional de las personas que ha escogido la academia como un modo de vida. La vinculación es de por vida siempre y cuando su desempeño y conducta sean las institucionalmente aceptadas, independientemente de los cambios de los cuadros directivos de la universidad.

¹⁸ Ver Decreto n° 1211 de 1990 (junio 8), “Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares”. Este es un ejemplo típico de un cuerpo profesional, de forma piramidal; es decir, no todos llegan al máximo grado.

¹⁹ Ver: Decreto 274/00 por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. El primer párrafo del artículo 6° establece: “sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular”.

²⁰ *Spoils System*, es utilizado en este trabajo como sinónimo de sistema del despojo, es decir, que el partido triunfador en la contienda electoral puede disponer de los cargos públicos, reemplazando a unos empleados y funcionarios que no son de su ideología por otros que son sus correigionarios o simpatizantes partidistas, esto es, de su “confianza”.

XVIII existió al menos un 4 ó 5% de la población masculina adulta en el servicio civil; es decir, unos 14.000 individuos que recibían salarios por un trabajo que no era físicamente exigente y por el cual se pagaba razonablemente bien y se accedía a una pensión segura; asimismo, se permanecía en el puesto de por vida, pero igualmente se necesitaba de un patrón o benefactor que le diera impulso a quienes querían acceder a los puestos públicos. El cargo también se podía comprar para permitir que un familiar que no tuviera mayores aspiraciones consiguiera algo que hacer en la vida.

Así, la admisión al servicio civil se hacía para los poco ambiciosos, indolentes e incapaces de hacer cualquier cosa, porque si se tenía alguien pujante y con aspiraciones se creía que podía empezar a trabajar para su propio beneficio y no para el Estado. Durante estos siglos la corrupción y la ineficiencia reinaron en el servicio civil inglés. Si se lograba acceder a un puesto por el patronaje de alguna persona que ostentaba un cargo superior, se le debía una parte del salario y, a su turno, se podía vender el puesto al mejor postor y dependía de cada funcionario civil aceptar o no las ofertas que le hacían.

Para los años 60, el servicio civil inglés estaba bajo la dirección de una comisión que garantizaba el reclutamiento, formación y promoción. Los puntos que dificultaban la fluidez del sistema eran: la entrada cerrada, que generaba claustrofobia y anacronismo; el culto al generalista, el cual dejaba de lado las profesiones de ingeniería y administración privilegiando las formaciones clásicas y humanistas, en detrimento de los especialistas; la preferencia por *Oxbridge* —es decir, los egresados de Oxford y de Cambridge—, en desmedro de universidades de igual o mejor nivel académico pero con poco prestigio; ausencia de movilidad, por cuanto se reclutaba a la gente para un cargo específico de alguna de las tres clases: clerical, administrativa o ejecutiva. Es preciso resaltar la política de igualdad de oportunidades del servicio civil a las personas que cumplan con los requisitos para el ingreso y eventual promoción.²¹

²¹ Pilkington, Colin. *Op. cit.*

Segunda parte

Nacimiento y evolución de la carrera administrativa en Colombia

Como se planteó en la primera parte de este trabajo, la idea de una carrera administrativa compuesta por empleados y funcionarios debidamente formados, capacitados y motivados para moverse funcionalmente en el ámbito de lo público y más específicamente en el campo de la administración pública, tuvo su inicio sólo a partir de la aprobación y expedición de la Ley 165 del 16 de noviembre 1938, la cual entró a regir a partir del 1° de julio de 1939; es decir, que estamos cumpliendo 70 años de haberse expedido el primer estatuto sobre carrera administrativa. El sistema allí contemplado estaba conformado por disposiciones elementales, como correspondía al momento que vivía el país y lo sencillo de la administración pública.

Como responsable de tal tarea se conformó en la capital de la República el Consejo de Administración y Disciplina —CAD—, del cual hicieron parte cinco miembros nombrados por el Gobierno, tres de ellos de su libre elección y los otros dos de ternas que presentarían los organismos de empleados favorecidos por la Ley 165. En las mismas condiciones y con las mismas funciones habrá un Consejo de Administración y Disciplina en la capital de cada departamento, para los empleados departamentales y municipales. En materia de valores el asunto fue muy claro y preciso por cuanto la ley prescribió como deberes de los empleados de carrera administrativa los siguientes: “la lealtad al espíritu de la Constitución y de las leyes de la República; eficiencia, imparcialidad y discreción en la prestación del servicio encomendado a su pericia; acatamiento a los superiores jerárquicos en cuanto se trate del cumplimiento de sus funciones; honorabilidad y buena fama en su comportamiento social”.²²

Desde aquella época el legislador colombiano fue consciente de que los ciudadanos que aspiraran a trabajar en el servicio público debían acreditar y practicar un modo de vida que fuera fuente de inspiración

²² Ver: Ley 165 de 1938, artículo 8° “por la cual se crea la carrera administrativa”.

para el ciudadano del común y para el fortalecimiento de los valores y virtudes en una sociedad en construcción, como la lealtad a la Constitución y las leyes, la imparcialidad y discreción, la honorabilidad y buena fama, tan escasas en Colombia y tan difíciles de arraigar en las tradiciones y buenas costumbres.

Los intentos legislativos y los desarrollos por vía de normatividad secundaria, tanto del Congreso como del Ejecutivo, contemplaron siempre la búsqueda de ciudadanos que al vincularse al servicio público hicieran gala de su idoneidad técnica y moral y establecieran la diferencia frente a las organizaciones de carácter empresarial.

Ante la imposibilidad de aplicar la carrera administrativa, en razón del poco apoyo logístico, financiero y presupuestal otorgado por parte de los gobiernos nacionales al CAD, la ley muy pronto se convirtió en letra muerta y sin dolientes que la lloraran. Tal hecho se explica porque ante una eventual aplicación de la carrera administrativa se hubieran perdido los rediles electorales dependientes de los caciques políticos regionales, departamentales y municipales, quienes no estaban dispuestos a perder tal influencia ni a cambiar sus prácticas políticas de tipo discursivo, cuya esencia ha sido, es y seguirá siendo, por mucho tiempo, ofrecer soluciones puntuales, personales o familiares a cambio de apoyos políticos el día de la contienda electoral.

Como se verá a lo largo de este trabajo, a pesar de las leyes, esa ha sido la *praxis* de los miembros de las corporaciones públicas, la cual se efectúa desde los cargos constitutivos del “gabinete” del presidente al igual que los demás cargos de dirección, orientación y conducción institucional de los distintos niveles de la administración pública. A unos y a otros siempre les ha convenido hacer lo que consideren para evitar que la filosofía de la carrera administrativa tenga una aplicación real y efectiva en los órganos y entidades que constituyen el Estado.

Así, en las entidades territoriales nunca se organizó ni se puso en funcionamiento el CAD en cada departamento, para garantizar la aplicación de la carrera administrativa, tal como lo disponía la misma ley.

Solamente a partir de la Ley 27 de 1992 se empezó a aplicar la carrera administrativa en el nivel territorial, excepción hecha del Distrito Especial, donde se inició el proceso con el Acuerdo 12 de 1987.²³

Cuando se expidió el primer estatuto de carrera administrativa, el clima político y los intereses de la clase política impidieron que se generaran los efectos que se pensaron debían producirse cuando se debatió y aprobó en el Congreso. La razón de este clima enrarecido se explica de alguna manera por el espíritu pugnaz de los colombianos, el cual ha sido una constante a lo largo de la vida republicana. Según Rafael Pardo Rueda, durante la primera centuria de vida independiente en el país tuvieron lugar 70 guerras civiles parciales; luego se continuó con el periodo de “La Violencia” o guerra civil no declarada y posteriormente con los largos años de guerra narcoterrorista y los más de 40 de guerra revolucionaria.²⁴ Este estado de cosas ha incidido, indudablemente, en la construcción de un pensamiento sistemático, serio y coherente a propósito del tema de la función pública y en particular de la carrera administrativa.

Son recurrentes los momentos de gran frustración que ha vivido y soportado el país por la mezquindad de los partidos políticos y la falta de grandeza de la dirigencia de la sociedad civil. La manera de participar en las contiendas electorales se ha hecho siempre, contadas excepciones de algunos candidatos, con el espíritu de construir o mantener la clientela bajo la consigna de los intercambios de apoyos en las urnas, por expectativas de puestos en la burocracia, becas en centros educativos, contratos estatales y otros favores de dudosa índole. Sin duda, estas formas de relacionarse de la clase política con el ciudadano del común representaron los cimientos del *spoils system*, de la anticultura de la participación en política, cuya esencia se ha expandido por todo el territorio colombiano y su vecindario.

Por ejemplo, así se comportaron recientemente Edgar Perea cuando fue candidato a la alcaldía de Barranquilla (2007) y Abdalá Bucaram

²³ Ver: Acuerdo 12 de 1987, emanado del Concejo del Distrito Especial de Bogotá.

²⁴ Ver: Pardo Rueda, Rafael. *La historia de las guerras*. 1ª ed. Bogotá: Ediciones B Colombia, 2004.

cuando logró la Presidencia de Ecuador. Uno y otro presentaron abiertamente consignas eminentemente pragmáticas, al invitar a sus simpatizantes a obtener la solución a problemas de carácter personal (becas, empleos, contratos, pago de recibos de servicios públicos) a cambio de votar por el candidato que presentaba tal oferta. Este par de ilustraciones reflejan prácticas políticas aún vigentes y que además inciden significativamente en la imagen que del servidor público construye y mantiene el ciudadano corriente.

En nuestro país, los intentos fallidos para consolidar la función pública se ubican, entre otros, en los siguientes hitos: el plebiscito de 1957; la expedición de la Ley 19 de 1958 y el Decreto Extraordinario 1732 de 1960; la reforma político - administrativa de 1968 y la expedición del Decreto 2400, pieza vertebral del tema del servicio civil aún vigente parcialmente; la suspensión de la aplicación de las normas de la carrera administrativa durante el “mandato claro” del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978); posteriormente, el ingreso a la carrera administrativa, por la vía extraordinaria, de cientos de funcionarios de las entidades del nivel nacional, durante los mandatos de Belisario Betancur y Virgilio Barco, que obvió los procesos de selección y verificación del mérito aduciendo que la sola práctica en el ejercicio del cargo era prueba suficiente para adquirir derechos de carrera e inclusión en el escalafón.

Con el nuevo texto constitucional de 1991 se pensó, con cierta lógica, que esa etapa turbia del manejo de los recursos humanos al servicio del Estado había quedado en la historia antigua de Colombia, pero como se verá ver más adelante tal cosa fue tan sólo una ilusión. Estos momentos (desde la Ley 165 de 1938 hasta la Carta de 1991) están detalladamente documentados en un artículo publicado en el número 11 de la revista *Desafíos*, titulado “Carrera administrativa: anhelo o realidad”; por lo mismo, no se profundizará en este ensayo, pues aquí se trata de aportar elementos nuevos que apuntan a mostrar que el tema del servicio civil en Colombia ha generado superávit en desarrollos normativos y, al mismo tiempo, un significativo déficit en desarrollos administrativos; es decir, en la ejecución de las normas.

Al dar una mirada retrospectiva sobre el tema del servicio civil se puede percibir que, en la mayoría de los casos, siempre se usó la vía del atajo; el esguince a la regla de juego; la inconstitucionalidad premeditada; el incumplimiento de las normas; el particularismo; la transitoriedad y el pragmatismo puro para ingresar a la carrera administrativa y, en otros casos, se incurrió y se sigue incurriendo, sistemáticamente, en demoras inexplicables para impulsar los concursos. Así sucede en la actualidad (julio de 2008) con un proceso de selección que lleva más de tres años de iniciado y que por negligencia, ineptitud u otras razones desconocidas ha sido imposible su culminación.

Al lado de las anteriores deficiencias y prácticas malsanas, cabe mencionar también el haberse dado tantos tumbos tratando de identificar y crear una instancia responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, con competencia para imponer sanciones a los responsables de la conducción de las entidades estatales por el incumplimiento de las disposiciones en materia de gestión de los servidores públicos cobijados por las normas de carrera.

La Comisión Nacional del Servicio Civil —CNSC— que hoy tenemos, y que se creó para cumplir esas funciones con la expedición de la Ley 27/92, ha evolucionado al impulso de distintos intereses. Inicialmente, se llamó Consejo Nacional de Administración y Disciplina y su conformación obedeció a la capacidad discrecional nominadora del Ejecutivo como suprema autoridad administrativa, pero también a las presiones de los sindicatos de los empleados y funcionarios pertenecientes a la carrera administrativa (tres nominados por el presidente y dos elegidos por los sindicatos de empleados de carrera (Ley 165/ 1938). A partir de 1958, la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina del Servicio Civil se denominará también Comisión Nacional del Servicio Civil (integrada por cuatro miembros designados por el presidente de la República (Ley 19/ 1958 y Decreto Legislativo 1732/60).

Nótese que con esta nueva composición se pasó de representar los intereses del Gobierno Nacional y de los empleados de carrera, a solamente los del Gobierno. Con la reforma político - administrativa

de 1968, por su parte, también se afecta esta institución y a partir de ese año varía su nombre y composición, llamándose de ahora en adelante, hasta la Constitución de 1991, Consejo Superior del Servicio Civil —CSSC—, pero su composición varió con el tiempo, así: en 1968 lo integraron cuatro miembros: el jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil —DASC—, el director de la Escuela Superior de la Administración Pública —ESAP— y dos asesores designados libremente por el presidente de la República. Con esta reforma se pretendió volver más técnico el Consejo, pero a la vez se minimizó su perfil de gran rector en materia de carrera administrativa para convertirse en un órgano asesor del jefe del DASC.

En 1984 se varió nuevamente su composición: se mantuvo la presencia del jefe del DASC, el director de la ESAP, acompañados de un representante, con su suplente, elegidos por voto directo entre los empleados de carrera administrativa, y cuatro representantes del Congreso, que reflejaran su composición política. Con este perfil, el CSSC representaba intereses del Gobierno, la clase política y, en menor proporción, de los empleados. Sin embargo, fue difícil que el Congreso se pusiera de acuerdo para elegir sus representantes, por lo cual el CSSC se convirtió en una institución de papel, con las consecuencias que son fáciles deducir. En 1988, a través de la Ley 41, se modificó por última vez la composición de este consejo, antes de su desaparición. Así, se mantuvo la representación del DASC, de la ESAP, a quienes se sumaron cinco asesores nombrados por el presidente de la República, intentando con ello llenar de “materia gris” al Consejo y hacerlo más efectivo; pero esta vez, como en las anteriores, tampoco tuvo viabilidad política y con más pena que gloria desapareció con la Constitución de 1991.

La de los 80 fue la década durante la cual ingresaron más personas a la carrera administrativa, especialmente en las administraciones de Belisario Betancur y Virgilio Barco. El ingreso del recurso humano se hizo mediante lo que he llamado la “ventanilla siniestra”, es decir, por la vía extraordinaria, sin concursos, fijando fechas críticas. Quienes estuvieron vinculados al Estado desempeñando cargos clasificados como de carrera administrativa, se ganaron el “baloto”, obteniendo

el estatus de empleados de carrera, ganando sin merecerlo la tan anhelada estabilidad y la inscripción en el escalafón de la carrera. Esto se explica en parte porque, como ya se dijo antes, durante las administraciones de López (1974 - 1978) y Turbay, (1978 - 1982) el tema de la carrera administrativa fue proscrito, hasta el punto de congelarlo mediante el Decreto 528 del 8 de marzo de 1976.²⁵

Por parte de López y de Turbay el tema no fue digno de incluirse en la agenda del gobierno porque, como se recordará, uno de los presidentes que prohijó el clientelismo este país, hasta llevarlo al paroxismo fue, precisamente Turbay. Por tanto, la expresión “carrera administrativa” fue algo exótico en su nomenclatura de gobernante. La nominación del personal al servicio del Estado de nivel nacional estuvo tan centralizada en cabeza del presidente que, en relación con los ministros se llegó al punto de sólo delegarle la competencia para nombrar a las secretarías y los mensajeros. Dado que durante el gobierno de Turbay igualmente se vivió bajo el estado de sitio, el *spoils system* fue el modo habitual de seleccionar, vincular y gestionar el personal en las administraciones públicas, incluidas las entidades territoriales, por cuanto para esa época los gobernadores y alcaldes eran nombrados desde Bogotá y las capitales de los departamentos, respectivamente.

²⁵ Ver: Colombia, Diario Oficial, Año CXII, n° 34.524, 5 de abril de 1976. El presidente de la República, en virtud de las facultades que le otorgaba el artículo 121 de la Carta de 1886, conocido como estado de sitio, expidió el Decreto legislativo n° 528 del 18 de marzo de 1976, “por medio del cual se dictan normas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”. Es preciso recordar que durante la vigencia de aquel texto constitucional el país vivió, la mayor parte del tiempo, bajo el régimen de *estado de sitio*, que consistía en que el presidente de la República para poder ejercer medianamente sus funciones y darle a la clase dirigente del país la sensación de tranquilidad y seguridad, llamada orden público, recortaba sustancialmente, ante cualquier escaramuza sindical o estudiantil, los derechos individuales y las garantías sociales, de suerte que los colombianos no podían participar en huelgas o en reuniones tumultuarias o que entraban o impidieran la prestación del servicio, porque podían ser suspendidos en el empleo sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que en todo caso era mínimo de seis meses. Y se agregó que durante el tiempo en que dure turbado el orden público y decretado el estado de sitio quedan suspendidos los derechos y garantías de las carreras administrativas. De manera que siempre se estuvo en presencia del *Spoils System*, tan apetecido por los presidentes de turno, incluido el actual, aunque sus discursos y el texto de la Constitución afirmen cosas distintas.

En 1984, por iniciativa del Ejecutivo, se retomó el tema de la carrera administrativa. El gobierno presentó un proyecto de ley que intentaba “poner la casa en orden”, pues se trataba de impulsar el tema ante el Congreso, de tal forma que llenara las expectativas de los empleados del Estado y, además, por ser un tema que había estado por largos años ausente de la agenda de los gobiernos anteriores, habiendo sido tema de campaña del candidato ganador, mereció la atención del Ejecutivo una vez este asumió el poder. El proyecto presentado incluía lo atinente a los diversos aspectos de la función pública, en general, y a la carrera administrativa, en particular, así como a la parte disciplinar, que a la postre fue el único capítulo que aprobó el Congreso, dando origen a la Ley 13 de 1984 sobre el régimen disciplinar de los servidores públicos.

Sobre el asunto de la carrera administrativa en aquella ocasión el Legislativo no logró ningún acuerdo, pues el tema le pareció exótico —tal como le parece hoy en día— y quedó sin solución; aún continúa así, a pesar de tener reglas de juego de orden superior que facultan al Congreso para crear un estatuto decente y acorde con los tiempos modernos, donde tanto el Estado como la sociedad puedan desarrollar sus propósitos en condiciones de eficiencia, eficacia y efectividad, midiendo su desempeño, esencialmente, por los resultados antes que por el cumplimiento de los roles formales. El gobierno de aquella época no dio su brazo a torcer; tenía un compromiso con el funcionariado que estaba en provisionalidad, ya que durante la campaña el presidente Betancur se había comprometido a resolver esa incertidumbre.

El Ejecutivo de entonces utilizó las facultades reglamentarias y desempolvó, 16 años después, el Decreto 2400/68 en cuyo artículo 41 se dispuso que el Gobierno Nacional fijaría las modalidades de aplicación de las normas de carrera que aseguraran la eficiente prestación de los servicios y el mejoramiento progresivo del personal vinculado a ella. Por el intervalo que se acaba de señalar se puede concluir el gran desinterés, premeditado, de los órganos del poder público para hacer nugatorias las normas en materia de carrera administrativa, por razones que siempre han sido obvias: evitar que los caudales

electorales representados en el funcionariado público obtengan su autonomía cuando logran ingresar al oficio público por sus propios méritos y se apartan de los paraguas de los caciques que trafican con los puestos públicos y las necesidades ajenas.

Se expidió entonces el Decreto 583/1984²⁶ que privilegió, antes que los exámenes para comprobar el mérito, los títulos y las equivalencias entre estos y la experiencia para zanjar dificultades. Se bajó a un nivel de detalle que le permitió al Gobierno cumplir la promesa electoral para que todos los empleados y funcionarios ganaran al menos un “quinto de lotería” y logaran su merecido nivel de satisfacción. El tema se reglamentó caso por caso y así se decidió incorporar a la carrera a quienes demostraran cumplir requisitos del cargo a través ya de la experiencia acumulada en el cargo, ya por títulos y certificaciones de estudio apartados. Este fue uno de los más grandes ingresos masivos a la carrera administrativa, pues duró tres años, de manera programada.

En el gobierno siguiente (1986-1990) el tema siguió en la agenda y por ello se expidió la Ley 61/1987 que ordenó el ingreso masivo a la carrera administrativa de aquellos empleados del nivel nacional que a 31 de diciembre de 1987, fecha de expedición de la Ley, estuvieran desempeñando cargos de carrera administrativa. Para acreditar esto se estipuló el plazo de un año, para presentar los requisitos contemplados en los manuales de funciones y requisitos; aún más, si algunos empleados tuviesen cinco o más años de servicios su inscripción sería automática en el caso de que estuvieran desempeñando cargos para los cuales no se exigiera título profesional de una carrera reglamentada.²⁷

²⁶ Ver: Decreto 583/1984, por el cual se reglamenta el inciso primero del artículo 42 de Decreto Extraordinario 2400 de 1968. Este estableció mecanismos de ingreso a la carrera, vía experiencia, títulos y sus equivalencias y fijó un programa para la verificación de los requisitos que duró tres años. Se empezó por el sector descentralizado del nivel nacional y por los cargos de nivel operativo, administrativo, técnico y profesional. Durante el tercer año se analizaron los empleos de rango ejecutivo, asesor y directivo de todas las entidades, incluyendo los ministerios.

²⁷ Ver: Ley 61 del 30 de diciembre de 1987 “por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones”. En sus artículos 5º y 6º esta ley dispuso el segundo ingreso masivo a la carrera vía extraordinaria, sin la comprobación del mérito, tantas veces ratificado en las normas y tan poco utilizado en las decisiones a la hora de la verdad.

Esta decisión del Congreso fue todo un atentado “legal” contra el principio del *mérito*, esencia de la institución de la carrera administrativa, contemplado en el texto constitucional de 1886.²⁸

Este actuar es el reflejo de la ambivalencia que ha caracterizado a muchas actuaciones de las entidades que encarnan al Estado, que para el caso se puede expresar de la siguiente manera: sí se quiere y reclama la carrera, especialmente en cuanto concede derechos, pero no se quiere en cuanto impone obligaciones. Así, se envía a la sociedad la idea de que se quiere competencia e idoneidad de parte de los empleados públicos, pero a la vez se posibilitan ingresos masivos sin concurso de méritos.

Con el acuerdo político de 1991, que dio origen a la Constitución hoy vigente (parcialmente), se pensó que muchos de los problemas construidos y padecidos por la sociedad serían resueltos, unos más rápido que otros, pero en todo caso de manera sistemática, resuelta y comprometida buscando siempre la inclusión y el respeto por la diversidad de pensamiento. En cuanto al tema de la función pública, este fue ampliamente debatido y corregido en su concepción, orientación y conducción, al menos a nivel formal. El norte señalado por Rafael Uribe Uribe, expuesto al principio de este ensayo, fue oxigenado, remozado y potenciado por la Asamblea Nacional Constituyente de

²⁸ Ver: Constitución Política de Colombia de 1886, artículo 62. Allí se contempló que los nominadores no podían ejercer su potestad nominadora en lo relativo a los empleos de carácter administrativo, sino con arreglo a las disposiciones legales sobre la materia. Para esa época, es decir, 1987 estaba vigente el Decreto Extraordinario 2400/68, que estableció el mérito como condición indispensable para poder acceder a la carrera administrativa, pero obviamente una ley deroga otra norma con fuerza de ley como el Decreto 2400. Así se procedió y nuevamente se estableció un ingreso masivo a la carrera con la sola acreditación de los requisitos que exigían los cargos, a través de la experiencia acumulada en el mismo cargo o la presentación de los certificados de estudios. De no poder acreditar tales requisitos, el aspirante tendría un año para hacerlo o, en *extremis*, hasta cuando los cumpliera, en el evento de que continuara en el servicio público. En este caso también se eludió el concurso de méritos para ingresar a la carrera. Salvo mejor opinión, la Ley 61/87, así como el Decreto 583/84, violentaron los principios de igualdad y el derecho al trabajo de todos aquellos que estaban a la espera de una oportunidad para concursar y en el evento de ganar el concurso, obtener una opción laboral en el sector público. Pero, infortunadamente, nadie demandó estas disposiciones.

1991, hasta el punto de dedicar un capítulo del texto constitucional a su desarrollo.

El *mérito*²⁹ obtuvo base constitucional para consolidarse como la consigna de pertenecer al conjunto de ciudadanos en cuyos hombros y cerebros descansa la responsabilidad de pensar y actuar, apoyándose en los recursos públicos, para resolver los problemas de la sociedad entera, especialmente en aquello que tiene que ver con la relación entre el Estado y la sociedad y entre los individuos, cuando su relación demanda la presencia de aquel.

Ese puñado de ciudadanos, llamados servidores públicos, deben responder con suficiencia al llamado que la sociedad le hace para que con su talento contribuyan a construir una sociedad más cívica, más igualitaria como concepción de vida, más solidaria, más responsable y pulcra en el manejo de los bienes públicos y más atenta frente a la dignidad ajena. La gestión de ese colectivo fue confiada a la Comisión Nacional del Servicio Civil³⁰ —CNSC— responsable de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

No obstante haberse establecido el *mérito* como condición para el ingreso y ascenso en los cargos de carrera, cuando el tema se desarrolló a través de la Ley 27 de 1992 y se conformó la CNSC, para que se responsabilizara de este asunto y llenara el vacío dejado por la supresión del Consejo Superior del Servicio Civil, se contempló otra vez y de manera perversa el ingreso extraordinario a la carrera administrativa. Esto tuvo incidencia en las entidades territoriales e

²⁹ Ver: Constitución Política de Colombia, de 1991, artículo 125. La Asamblea Nacional Constituyente estableció que para ingresar, permanecer y ascender en los cargos públicos, pertenecientes a la carrera administrativa, se requiere demostrar el mérito a través de las condiciones y requisitos que establezca la ley. Es particularmente notoria la tendencia del proceder de la Corte Constitucional en las situaciones que se han presentado en materia de ingreso a la carrera cuando el Legislativo ha otorgado gabelas inmerecidas a algunos aspirantes. En todos los casos, tales gabelas se han excluido del ordenamiento jurídico por ser contrarias a los principios de igualdad, derecho al trabajo y verificación del mérito, consagrados en la Carta, entre otros.

³⁰ Ver: Constitución Política de Colombia, artículo 130.

incluso en las contralorías municipales y departamentales, violentándose nuevamente el mandato constitucional que establece los concursos como único mecanismo apropiado para constatar el *mérito* de los aspirantes a ingresar al servicio público.³¹

La ley otorgó un plazo para que los empleados y funcionarios que estando en servicio activo y desempeñando empleos de carrera administrativa a la entrada en vigencia de la ley (23 de diciembre de 1992), tuvieran la opción de acreditar los requisitos formales exigidos por los manuales de funciones para su desempeño, dentro del año siguiente. Así, la esencia de la carrera se volvió a desvirtuar a ciencia y conciencia por parte del legislador, pues mientras la norma fue demandada y declarada inexecutable por la Corte Constitucional, ingresó a la carrera administrativa el mayor contingente de todos cuantos pertenecen a la función pública en las entidades territoriales, incluidos los organismos de control. Este hecho, igual que los anteriores ingresos llamados extraordinarios, ha generado consecuencias nefastas, por ese excesivo pragmatismo del Congreso y del Ejecutivo que aprueban lo que se ha dado en llamar “inconstitucionalidad útil”.

La norma es contraria a todas luces frente a la Carta y, a sabiendas de esto, se aprueba porque es útil para resolver un problema; en este caso, el ingreso a la carrera administrativa, por la “vía automática”, omitiendo el concurso. En el evento de que la norma se demandara y que la Corte Constitucional la llegare a declarar inexecutable, para ese momento ya habrá surtido el efecto que se quería que surtiera, es decir, el ingreso y registro en el escalafón de la carrera administrativa. Lo anterior hizo carrera en presencia del Decreto 583/84, de los artículos 5° y 6° de la Ley 61/86 y del artículo 22 de la Ley 27/92. De esta manera, una vez demandadas las dos leyes en sus artículos que se suponía eran contrarios a la Carta, la Corte decretó la inexecutableidad

³¹ Ver: Ley 27/92, artículo 22, sobre ingreso extraordinario. Esta es una muestra más del Legislativo de utilizar la vía fácil y cumplir con las promesas hechas a la clientela, sólo que ahora los ciudadanos están mejor informados y más interesados en ofrecer sus servicios al Estado y, por tanto, más atentos, ayudando a ejercer el control. En todos los casos en que se ha solicitado la revisión de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha sido consecuente con las atribuciones que le corresponde como guardiana de la Constitución.

con efectos hacia el futuro, de suerte que para quienes lograron obtener derechos de carrera, estos han quedado consolidados.³² Desde el punto de vista jurídico, esa es la regla, por aquello de la vigencia de la norma en el tiempo; pero, desde el punto de vista ético, unos ingresaron por la vía automática y los que no alcanzaron a hacerlo tendrán que concursar.

Después de cinco años y medio de vigencia en todo el territorio nacional, la Ley 27/92 fue derogada, no sin antes haber sido cercenada debido a las varias demandas de revisión de constitucionalidad, fundamentalmente por motivos relacionados con la exclusión de la carrera de entidades completas como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y de varios empleos públicos del nivel ejecutivo y asesor, hasta el punto de querer volver regla lo que se estableció como excepción, además de ordenar el ingreso a la carrera sin el debido concurso.

Lo primero, atentaba contra la disposición superior que precisa: “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”;³³ es decir, que los empleos pertenecientes al *spoils system*, esto es, de libre nominación, deben ser muy pocos y no lo contrario, como lo consagró la Ley 27 antes citada. Lo relativo a obviar el concurso para acceder a la carrera implicaba burlar la Constitución y volver, de manera plena, a la época del cacicazgo y gamonalismo en materia de empleo público.

³² Ver: Sentencia C-0030 de 1997 de la Corte Constitucional. “La excepción que establecen las normas acusadas, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades. La Corte ha sido absolutamente clara: no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera (...) Esta sentencia sólo surtirá efectos hacia el futuro, a partir de su notificación. Por tanto, los empleados que en virtud de las normas declaradas inexecutable, hayan sido inscritos en la carrera administrativa, seguirán perteneciendo a ella”.

³³ Ver: Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 125.

Fugaz vigencia tuvo la Ley 443 de 1998, que pretendió ser un estatuto integral, por cuanto recogía los distintos aspectos de la gestión del personal civil al servicio del Estado, derogando así la Ley 27/92. La brevedad de la vigencia de la nueva norma obedeció a que se hizo caso omiso por parte del Gobierno y del Congreso de los alegatos y las consideraciones de la Corte Constitucional, contenidas de manera reiterada en innumerables sentencias de revisión de constitucionalidad de las leyes y decretos con fuerza de ley en materia de carrera administrativa. Pero, el aspecto de mayor repercusión fue el referente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil que, como se recordará, es el órgano responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Pues bien, en la Ley 27 la CNSC quedó conformada por siete miembros, así: los directores del DASC y de la ESAP; un representante de la Federación de Municipios; uno de la Confederación de Gobernadores, y delegado del presidente de la República y dos representantes de los empleados nombrados por el presidente de la República de ternas presentadas por los empleados de carrera administrativa. Con esta conformación se recuperaron dos escaños a favor de los empleados y se incluyó a las entidades territoriales, consecuencia obvia del nuevo texto constitucional que resalta en varios de sus mandatos la participación ciudadana, concretamente de los estamentos que resulten afectados por las decisiones de la administración. Adicional a la CNCS, se establecieron comisiones departamentales y una en el Distrito Capital replicando la composición del nivel nacional, pero con instancias del nivel seccional.

La experiencia de las comisiones seccionales del Servicio Civil ya se había vivido, al menos desde la norma, pues en la práctica nunca se conformaron, no obstante lo ordenado por la Ley 165/38 y posteriormente por el Decreto 1732/60. En esos momentos fue una mixtura de descentralización - desconcentración, que de haberse conformado hubiera garantizado exitosos niveles de eficiencia en la aclimatación de la carrera en el nivel territorial. Como el tema de la función pública sólo había sido esbozado en la Constitución con el

plebiscito de 1957, al desarrollarse por el Legislativo pudo hacerse casi sin límites. Cosa bien distinta se presentó con la Constitución de 1991 en la que, de manera precisa, se estipuló: “habrá una comisión nacional del servicio civil encargada de vigilar y administrar las carreras de los servidores públicos excepción hecha de los que tengan carácter especial”.³⁴

Estas comisiones seccionales nunca operaron a pesar de haberse ordenado su conformación a través de la Ley 165 /38 y posteriormente con el Decreto 1732/60, por cuanto la Carta de 1886 nada previó sobre el particular. Sin embargo, no sucedió lo mismo en presencia de la Carta de 1991, pues en esta se precisó taxativamente que “habrá una comisión...” y no varias, como en efecto lo dispuso el Congreso, primero en la Ley 27 y luego en la Ley 443/98³⁵ en la que se introdujo una variación en su composición, incorporando en la CNSC al procurador general de la Nación y al defensor del Pueblo, en vez de los representantes de los gobernadores y de los alcaldes.

Los dos representantes de los empleados de carrera eran elegidos por las entidades del orden nacional y con la asesoría de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En las comisiones seccionales la composición se varió, incluyendo un delegado de la CNSC en calidad de presidente, el defensor del Pueblo, el procurador departamental y los dos representantes de los empleados de las entidades de cada departamento y sus municipios elegidos por voto directo. Se suprimió el escaño que tenían los alcaldes del respectivo departamento.

Fueron tantos y tan evidentes los desaciertos establecidos que muy rápidamente llovieron, como nunca antes, las demandas contra la Ley 443. Por lo mismo, su vigencia fue fugaz. A medida que se proferían las sentencias de la Corte Constitucional, se desmoronaba la ley. Lo fundamental de las decisiones decretadas por la Corte Constitucional, que implicaron la obvia paralización de las labores de administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, puede resumirse de la siguiente manera: se declaró inexecutable en los siguientes puntos:

³⁴ Ver: Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 130.

³⁵ Ver: Ley 443/ 98 sobre la conformación de la CNSC y de las comisiones seccionales.

1) en lo relativo a la conformación de las comisiones, tanto nacional como territorial y, por supuesto, en sus funciones; 2) en la competencia de las entidades concernidas por la ley para celebrar los concursos; 3) en la conformación de las comisiones seccionales para administrar y vigilar la carrera de las contralorías de las entidades territoriales; 4) en el apoyo que deberían ofrecer los gobernadores y el alcalde mayor a las comisiones secciones territoriales para la conformación del registro del personal inscrito en carrera administrativa; 5) en la incorporación a las reglas de carrera administrativa del convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito por Colombia en 1978 e incorporado a la legislación nacional a través de la Ley 411 de 1997,³⁶ específicamente en lo relacionado con los derechos de sindicalización y negociación colectiva por parte de los empleados públicos.

Así las cosas, la implantación de la carrera administrativa general sufrió un tropiezo adicional al quedar congelada hasta nueva orden. Esto generó otra frustración para el gran número de colombianos que ven en el Estado una opción laboral y, para los demás, la expectativa truncada de contar con una función pública de acuerdo con las exigencias de los tiempos modernos del Estado y la sociedad.

³⁶ Ver: Sentencia C- 372/ del 26 de mayo de 99, de la Corte Constitucional. “La CNSC es órgano constitucional único, autónomo e independiente”. 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. Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, periodo, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden. Comisiones del Servicio Civil a nivel territorial - inconstitucionalidad. Considera la Corte, por una parte, que si 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.

Desde septiembre de 1999 hasta mayo de 2004 fueron 56 meses sin carrera administrativa y sin el ente encargado de administrarla; fueron, asimismo, muchas las vacantes definitivas que se presentaron porque se crearon nuevos empleos, se presentaron renunciaciones, algunos empleados se pensionaron, y para la provisión de tales vacantes se procedió a utilizar la única vía posible en estos casos, como es la de efectuar nombramientos de carácter provisional.

Esta situación es muy apetecida por los nominadores porque les aumenta su discreción de nombrar y remover a su arbitrio a la mayoría de los empleados y funcionarios, así como pagar favores con la función pública a sus jefes o gamonales, que los sostienen en los cargos o que trabajaron en las campañas para ganar el poder político. Al mismo tiempo, las personas que ingresaron al servicio público con nombramientos provisionales, al sentir que con el paso del tiempo los concursos nunca llegaban, se fueron haciendo a la idea de que ellas eran las titulares de los cargos desempeñados y empezaron a esgrimir supuestos derechos de carrera y estabilidad por el sólo hecho de llevar varios años desempeñando los empleos en provisionalidad.

Con la expedición de la Ley 909 de 2004 se pensó que esta vez sí se resolvería lo atinente a la carrera administrativa y, además, porque el presidente Álvaro Uribe en su campaña incluyó el tema en su manifiesto democrático y una vez posesionado expidió la Directiva Presidencia n° 10, de agosto de 2002,³⁷ en la que envió señales contundentes y precisas, como nunca antes un mandatario lo había hecho en materia de gestión de recursos humanos al servicio del Estado. La filosofía orientadora en el manifiesto contempló al *mérito* como la condición sin la cual no se puede ingresar al servicio público; la politiquería, el tráfico de influencias, la malversación de los bienes públicos y la corrupción no tienen asiento en las entidades públicas. Los mejores se quedan y se capacitan para bien de la Nación, y los mediocres, ineficiente y corruptos, independiente del partido a que pertenezcan, deben salir. Esa fue la filosofía orientadora en aquel momento.

³⁷ Ver: Directiva Presidencial n° 10 de 2002.

Para llenar el vacío hasta ese momento existente, en cuanto a un órgano rector de la carrera administrativa, en la segunda mitad de 2004 se realizó el concurso para seleccionar a los miembros que debían integrar la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta vez, la sabiduría del Legislativo determinó que debería estar integrada por tres miembros de talla ministerial, seleccionados alternativamente por la ESAP o por la Universidad Nacional; con requisitos de edad 35 años; colombiano de nacimiento; experiencia de 7 años en asuntos relacionados con la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado; formación profesional en áreas que tengan relación con el tema y posgrado. Con este perfil y este procedimiento para su selección se creyó que sería un buen comienzo, pero infortunadamente no ha sido así por dos razones fundamentales, como se verá en seguida.

En primer lugar, porque el discurso del presidente Uribe quedó muy rápido sepultado en el olvido, ya que al poco tiempo empezó a dar muestras de que el *mérito* fue tan sólo una idea para motivar incautos a favor de su candidatura. Lo de cero politiquería, la separación de los poderes, el respeto mutuo entre ellos, el supuesto ataque frontal a la corrupción, al tráfico de influencias, el decoro y decencia para manejar los asuntos públicos ha sido el más grande de los “conejos” que gobierno alguno le haya hecho al pueblo colombiano. Así, en materia de función pública fueron muchos los desaciertos.

El nombramiento de embajadores y cónsules en cabeza de personas no idóneas para el oficio, pero con la condición de ser parientes de los congresistas que apoyaron el acto legislativo que garantizó la reelección presidencial, lo comprueba. En este sentido, el DAS es un caso histórico. En la fuerza pública, por su parte, se puso de moda lo que se llamó los “falsos positivos”, para generar temor en la población y justificar el desmesurado gasto militar. Por otro lado, el gobierno actual ha sido eficiente en la compra de votos para garantizar su segundo periodo, durante el cual ha sido más el tiempo invertido en defenderse, por tanto abuso de poder, que el dedicado a gobernar. A junio de 2008 el panorama no podía ser más sombrío, con la llamada

yidispolítica,³⁸ y algunos ministros y altos funcionarios del gobierno nacional con procesos penales y disciplinarios.

En segundo lugar, porque desde que se aprobó la Ley 909 de 2004 sobre empleo público y carrera administrativa y se conformó la tristemente célebre Comisión Nacional del Servicio Civil —CNSC—, se pensó que por fin, y de una vez por todas, había quedado resuelto el problema de la incertidumbre que agobia, desde hace años, a un buen número de empleados y funcionarios que aspiran a lo que la mayoría de colombianos pueden aspirar, que no es otra cosa que tener un empleo seguro. Pero no fue así. La Comisión fue inferior a las circunstancias. No supo, no pudo, no quiso o no la dejaron actuar. Todas las anteriores hipótesis tienen algo de realidad.

La Comisión no supo dimensionar y segmentar los problemas, como sí se hizo en ocasiones anteriores cuando se organizó el ingreso a la carrera administrativa de tal suerte que se pudiera controlar y administrar el proceso. Para manejar adecuadamente estos asuntos se requiere tener, por supuesto, reflejos de alta gerencia pública. La prueba más contundente de la precariedad de la Comisión es que entre sus miembros está ausente tal capacidad gerencial, pues el sombrío resultado que hoy presenta, *ad portas* de cumplir sus primeros cuatro años, a consideración de la nación entera, así lo constata.

No pudo actuar de manera oportuna en cumplimiento de los principios orientadores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, ni en la dirección que el artículo 130 de la Carta estipula, ni ha podido cumplir con lo preceptuado en la Ley 909 de 2004, no obstante que en una y otra parte se le otorga independencia, autonomía y capacidad de operación para que administre y vigile las carreras de los servidores públicos, excepción

³⁸ El término “yidispolítica” es comúnmente utilizado por los medios, los columnistas reconocidos y el común de la gente. Significa un fenómeno consistente en la compra de apoyo político por algunos miembros del gobierno del presidente Álvaro Uribe para lograr la aprobación del acto legislativo que determinó la reelección inmediata, a cambio de puestos a favor de la clientela política de la representante Yidis Medina quien confesó su ilícito, en este caso cohecho propio, y ha sido condenada con pena privativa de la libertad, por la Corte Suprema de justicia como juez competente.

hecha de las que tengan carácter especial. ¿Habrá intereses protervos que la ciudadanía no conoce y son los que guían la conducta asumida por los comisionados? Es una duda razonable.

La Comisión no quiso actuar como se le ordenó que actuara, y dilató lo más que pudo el cumplimiento de sus obligaciones, sin que el Congreso, el único responsable de pedirle cuentas, lo hiciera, pues una cosa es presentar un informe y otra bien distinta es pedir cuentas y evaluar la gestión. Se van a cumplir cuatro años de vigencia de la Ley 909 y de la conformación de la CNSC y es como si esta no existiera. Pocos cargos del nivel ministerial le han resultado tan onerosos al fisco nacional, que no es otro que el bolsillo de los colombianos que pagamos con gusto los impuestos con el fin de tener un puñado de personas bien formadas, preparadas e informadas para que le sirvan, no a unos pocos colombiano, sino a la sociedad entera. En este caso estamos bien lejos de ese ideal.

En vez de defender la institucionalidad. Sólo se les ve, de cuando en cuando, permitiendo sin pena que la institución de la carrera administrativa, que es la materia encomendada a su buen juicio, se fisure como aconteció con la aprobación de la Ley 1033 de 2006, por medio de la cual se excluyó de las pruebas generales contenidas en el concurso que se inició con la Convocatoria 01 de 2005 a un buen colectivo de funcionarios del sector defensa, por tener el único mérito de haber sido referenciados o apalancados, primero que los demás, para ocupar los puestos de manera provisional, y luego querían que de manera excepcional o extraordinaria se le reconociera derechos de carrera administrativa sin haber demostrado el mérito para merecerla. Afortunadamente, la Corte Constitucional sacó del ordenamiento jurídico semejante desacierto.

Alguien no dejó actuar libremente a la CNSC, no obstante la autonomía constitucional y legal que tiene o porque, probablemente, perversos intereses han desviado su quehacer. No de otra manera se explica el ciudadano del común el aviso aparecido en la página de la Comisión, el día 27 del mes de noviembre de 2007, cuando afirma que en sesión de esa fecha, decidió “Que sólo publicará los

resultados de la Prueba Básica General de Preselección aplicada el 12 de agosto y el 2 de septiembre de 2007, luego de que se surta en el Congreso de la República el trámite legislativo del proyecto de ley n° 117 de 2007 ‘por el cual se reforman algunos artículos de la ley 909 de 2004...’ “Esta determinación de la Comisión obedece al impacto administrativo directo del proyecto de ley, que se encuentra con mensaje de urgencia del Gobierno Nacional, en las entidades y en los empleados provisionales participantes en la Convocatoria n° 001 de 2005”.

Como se ve, es imposible hallar en entidad estatal alguna mayor negligencia, desidia e incompetencia para cumplir las importantes tareas públicas que ordena la Constitución. ¿Quién le podía garantizar a la CNSC que el hecho de que hubiera un proyecto de ley cumpliendo su trámite, incluido mensaje de urgencia, iba a ser aprobado? En la misma tónica de la Comisión, las entidades públicas deberían suspender actividades tan pronto como en el Congreso se estuviese estudiando un tema relacionado con su función. En ese orden de ideas, sería más conveniente para todos los colombianos no cumplir la constitución actual, porque en cualquier momento puede modificarse. ¿Será que los miembros de la CNSC pueden apartarse de las normas que los rigen y no pase nada? Interesante mirar, entre otros, el artículo 6 de la Constitución. Allí, hay una figura útil para calificar la conducta asumida por los comisionados. Ojalá el señor procurador se interesara, también, en este asunto.

Son tan protuberantes las fallas en que ha incurrido la CNSC en materia de producción oportuna de soluciones para la aplicación de las normas de carrera administrativa, que dejó pasar el tiempo de manera “ingenua”, permitiendo que en el proceso que condujo a la reelección del señor presidente, el clamor de la incorporación de manera automática a la carrera se volviera tema de campaña y se prometiera la solución por la vía política, antes que por la del *mérito*. Por ello, honrando la palabra empeñada, con moción de urgencia el gobierno presentó, el año anterior, el proyecto de ley que dio lugar a lo que se acabó de aprobar en su último debate. En esta decisión, se aprobó lo inaprobable, es decir, la incorporación a la carrera administrativa

por la vía extraordinaria de empleados que están desempeñando sus cargos de manera provisional.

En el entretanto la CNSC aún no ha podido culminar el concurso que inició en 2005 para seleccionar a quienes deberán desempeñar los empleos ocupados provisionalmente. En este concurso se inscribieron miles de aspirantes de todas las profesiones y rincones de Colombia y que tienen serias expectativas laborales, por cuanto muchos de ellos superaron la primera prueba y les asiste el derecho de que termine el concurso y se respeten las reglas de juego existentes cuando se inscribieron para el mismo. ¿Qué pensaron los congresistas frente a este problema?

El problema toca profundidades que no se pueden soslayar. Es una decisión que va en contravía del buen y recto obrar, y de varios textos de la Constitución que consagran: el derecho a la igualdad; el de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; el de participar en franca lid para demostrar el mérito para ingresar al servicio público; el de la transparencia en un proceso que, como el que más, reclama seriedad, objetividad y probidad, por cuanto es la majestad del Estado la que está en juego. Bien diferente sería si se tratara de la empresa privada, donde los criterios de orientación y de manejo de los recursos humanos están en función del arbitrio de los dueños. La pequeña diferencia es que, en este caso, todos somos los dueños, porque el Estado es uno y nos pertenece a todos.

El proyecto aprobado por el Congreso va en contravía de las recomendaciones del vocero del presidente de la República en materia de función pública, pues según él, en abril de 2008, momento en que se aprobó el proyecto, las condiciones son diferentes a las de meses atrás, debido a los derechos que se han causando a favor de quienes están participando en el concurso que aún está en marcha y cuyos primeros resultados ya se publicaron por intervención directa del procurador general de la Nación, dado que la Comisión no los quería dar a conocer hasta tanto no se modificara la ley que ordenó el concurso.

La CNSC obra así como garante de la carrera inclinada a introducir opacidad al proceso.

Pues bien, tal como se había advertido en un artículo de prensa, este proyecto estaba condenado a no prosperar, aunque los congresistas abanderados de la causa lograron cumplir con su clientela y lanzar el balón al campo del Ejecutivo, quien no podía hacer cosa distinta que objetarlo.³⁹ Las razones estaban a la vista y en resumen son las siguientes: vicios de inconstitucionalidad, por cuanto el proyecto, al dar estabilidad a los empleados que estaban a determinada fecha vinculados al servicio público en condición de provisionalidad mientras se realiza el concurso, violenta los principios de igualdad (art.13); y por otro lado, el derecho de todo colombiano (a) a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público (art. 40.7), además del principio del mérito (art. 125), consagrados ambos en la Carta. Adicionalmente, 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 que excluyen 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 resistir la revisión de constitucionalidad. Este es un producto del buen actuar.

Pero, por otro lado, el último balance ofrecido al Congreso por la CNSC presenta un enorme déficit en materia de decisiones y acciones conducentes a la solución del gran problema que constituye la situación de provisionalidad en que se hallan miles de funcionarios, algunos de los cuales pueden llegar primero a la situación de pensión y retiro del servicio antes de que le definan si es viable o no su vinculación, por los caminos constitucionales y legales, a la carrera administrativa. Estas tardanzas tienen nefastas consecuencias en el manejo de los asuntos públicos, pues una cosa es asegurar el funcionamiento del Estado de manera provisional y precaria, mientras se

³⁹ Ver: Colombia, Diario Oficial, Edición 46. 976, 30 de abril de 2008.

seleccionan a los agentes “titulares”, y otra muy distinta es asegurarle y garantizarle a la sociedad servicios de calidad, eficiencia y transparencia como consecuencia directa de vincular a un personal que se debe a sus propios méritos, debidamente seleccionado, en cuyo proceso ha demostrado ser el mejor para los propósitos que demandan los asuntos públicos.

Los datos del balance son de este tenor: desde 2004 se instaló la CNSC y le ha sido imposible realizar el primer concurso. Ha permitido, sin inmutarse, que otras agencias del gobierno y del Estado, en vez de ir en la dirección de la Carta Política, tomen decisiones que han llegado a dificultar su labor. Esto tiene nombre propio: falta de liderazgo y autonomía reales y efectivos. Como gran logro se presenta un concurso a mitad de camino, y todo hace pensar que bien puede modificarse primero la Constitución y suprimirse el principio del *mérito* como condición para ingresar a la función pública, antes de que culmine el concurso de marras. Hay más de 203.000⁴⁰ ciudadanos expectantes de participar en la segunda fase del concurso para ganar, en franca lid, un puesto en la burocracia. De fallar en esta ocasión, sería la prueba fehaciente de que la politiquería habrá triunfado sobre la tecnocracia y la gerencia pública representada en la CNSC.

Consideraciones finales

En las diferentes conferencias iberoamericanas de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Colombia ha estado presente; ha reconocido y se ha reafirmado en la idea de 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 los niveles crecientes de bienestar colectivo”.⁴¹

⁴⁰ Ver: Informe de la Comisión Nacional del Servicio Civil al Congreso, marzo de 2008.

⁴¹ Ver: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Organización de las Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *op. cit.*

Para garantizar lo anterior es indispensable la aclimatación en la sociedad de una clara idea acerca del tipo de Estado que se quiere, de su rol, sus alcances en la conducción de la economía, que es en buena medida la dispensadora de bienestar. Se requiere saber quién gobierna, cómo y con quiénes lo hace, para lograr cuáles propósitos. Pues bien, en Colombia, a partir de la Constitución de 1991 parecía existir la sensación, salvo mejor opinión, de que la concepción de Estado estaba clara, pero en la realidad no es así. Estamos en un proceso de permanente refundación del Estado, de acordar su forma de gobierno y, por consiguiente, la caracterización de quienes deben recibir el encargo y la confianza de la sociedad para la conducción del Estado y la Administración Pública.

La configuración macro de los servidores públicos puede presentarse de la siguiente manera: los elegidos por voto directo, como el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, así como los nombrados por los elegidos. A su vez, estos se dividen en dos sub colectivos: el primero, conformado por el típico *spoils system*, es decir, ministros, viceministros y secretarios generales; directores, gerentes y presidentes de las entidades oficiales y sus secretarios generales; los secretarios de despacho de las gobernaciones y alcaldías.

Adicional a ellos están los que ocupan un segundo nivel administrativo, que para el caso colombiano se denomina la *gerencia pública*,⁴² quienes sin perder el carácter de ser de libre nominación tienen un compromiso especial en el sentido de definir proyectos de desarrollo en sus áreas de desempeño. El segundo sub colectivo, por su parte, lo integran quienes ocupan empleos clasificados por el Legislador como de carrera administrativa, y para ocupar tales cargos en calidad de titulares se requiere que los candidatos demuestren el mérito a través de concursos, con pruebas de conocimientos que posibiliten establecer la idoneidad técnica y de actitud que permita detectar el talante y la capacidad de adaptación al clima organizacional durante el periodo de prueba.

⁴² Ver: Ley 909 de 2004, título viii, de los principios de la gerencia pública en la Administración.

Este último colectivo, que es el más numeroso en las administraciones públicas, es conocido como el servicio civil o función pública propiamente dicha. Es la parte estable de la administración, la que permanece, independientemente del color político del gobernante de turno, porque se debe al Estado y a la sociedad. El ingreso al servicio, entonces, es consecuencia del propio mérito; hace del empleo público su profesión y del servicio público su vocación, es decir, su proyecto de vida; en tanto que el primer colectivo representa a la parte política del Estado, la que cambia al vaivén de los procesos electorales.

La organización de los empleos y la gestión de la política de personal constituyen, entonces, el *busilis* de las administraciones públicas para conformar un gran colectivo idóneo, orientado con valores de eficiencia y eficacia en un contexto social, político y económico. En Colombia, la organización de la función pública se ha hecho, desde siempre, utilizando una combinación entre los sistemas de carrera y de puestos. El primero, es propio de los cuerpos o cuadros profesionales en los cuales, como ya se dijo, se ingresa previa preparación especial para un servicio; hay derecho a los ascensos, como consecuencia de la capacitación y la antigüedad y se adquieren derechos que van con el individuo.

En el sistema de puestos se aplican, de manera sencilla, los principios de ingreso por mérito para un puesto determinado, convocatoria abierta e inamovilidad en función de evaluaciones periódicas. Esta es la carrera administrativa general a la cual pertenecen la mayoría de empleos de las administraciones públicas, mas no así las personas que los están ocupando porque, como ha quedado dicho, un buen número de ellas se encuentra en situación de provisionalidad. Esta vinculación precaria está generando desmotivación, bajo rendimiento, poco compromiso, estrés innecesario; todo en su conjunto configura una función pública de bajo perfil y de difícil manejo en el diseño estratégico de la política de personal.⁴³

⁴³ Ver: Gutierrez Reñón, Alberto. "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas" pp. 29-70, Instituto Nacional de Administración Pública, Documentación Administrativa DA 210-211 mayo-septiembre 1987, La Carrera administrativa: Estudios, Madrid 1987.

En Colombia nos ha costado mucho y, no obstante, no hemos logrado consolidar una función pública verdaderamente comprometida con los intereses de los ciudadanos; fuertemente profesionalizada; con altas dosis de honestidad y urbanidad en el manejo de los asuntos públicos, y con una férrea vocación de servicio público. En cambio, sí hemos producido en los colombianos una sensación de permanente frustración. Se han expedido muchas reglas de juego, hemos hecho compromisos políticos del más alto nivel, hasta el punto de dedicar todo un capítulo de la Constitución de 1991 al tema de la función pública. Pero pareciera que estamos predestinados a pensar de una manera, hablar de otra y actuar de forma distinta.

Así, se obstruye la aplicación de las reglas de juego hasta el límite del delito; se alegan excepciones; se interponen todos los recursos; se hace gala de mil y una argucias por mantenerse en el empleo público, sin que haya una razón valedera para permanecer en él, más allá de ser “ahijado” de un político, que no es otro que el mismo que aprobó el *mérito* como condición para ingresar y permanecer en el servicio público. Concomitante con esta situación, los órganos y las instancias creadas para administrar y vigilar la aplicación de las normas de la carrera administrativa, para servir de cerebro y al mismo tiempo de corazón del sistema, en todos los tiempos ha sido inferior a las circunstancias, independientemente del origen de sus miembros y del procedimiento para su composición, tal como se ha mostrada en la segunda parte de este trabajo.

Es relativamente fácil observar el bajo grado de confianza del ciudadano del común frente a los agentes de la administración pública en sus diferentes niveles y sectores. Generalmente, la imagen del servidor público en la conciencia colectiva es mala, pues se le ve como el sinecura, incompetente, desmotivado, perezoso, ineficiente, poco informado, dispuesto a decidir muy rápidamente sobre lo que sea y, al mismo tiempo, amante de la procrastinación a la hora de ejecutar, despilfarrador de los recursos públicos y esencialmente corrupto;⁴⁴

⁴⁴ El término corrupción se emplea con las siguientes acepciones: del latín *corruptio*: putrefacción o descomposición, echado a perder, dañar, podrir, viciado. Abuso del poder público para obtener beneficio particular. Fenómeno por el cual un funcionario público es impulsado

un funcionario dispuesto a todo para mantenerse en el cargo, aun a costa del quebranto de las instituciones, con argumentos como el “aquí estoy y aquí me quedo”, o el más reciente: “yo no utilizo la corrupción, sino la persuasión”, donde se presentó el festival de las permutas de votos por canonjías, violentando los más elementales principios del decoro y del correcto actuar, que deben estar presentes en todo momento a la hora de definir y defender las instituciones y de conducir los asuntos importantes y sensibles que afectan la vida de todos los asociados.

Actitudes de ese talante no sólo son perversas y malsanas en sí mismas, sino que también son el peor de los ejemplos para la sociedad, pues a partir de allí los ciudadanos se sienten autorizados para actuar como les parezca, omitiendo o pretermitiendo los elementales principios de la convivencia ciudadana. Sin lugar a dudas, esto tiene un efecto directo en el colectivo de la función pública, cuyos miembros se sienten en desventaja frente a sus superiores cuando no utilizan los mismos mecanismos espurios para lograr sus pretensiones.

De otro lado, los clientes de la administración pública —los ciudadanos— están dispuestos a sobornar al funcionario o empleado público, para obtener el contrato; llegar al Estado a través del atajo, en vez del camino legal; acelerar o retardar la justicia a conveniencia; obtener los subsidios con el menor esfuerzo; evadir la justa contribución al fisco; en fin, para obtener la regla de juego más benigna. Es decir, se trata de la verdadera captura del Estado.⁴⁵ Esta actitud del ciudadano va generando un maniqueísmo conducente a ser amigo del Estado y del funcionario cuando sus decisiones le favorecen, y

para favorecer intereses particulares a cambio de obtener una recompensa. Es un modo particular de ejercer influencia ilícita, ilegal, ilegítima.

⁴⁵ Ver: Garay Salamanca, Luis Jorge (*et al.*). “La reconfiguración cooptada del Estado”. Conferencia presentada en la Universidad Javeriana, 2008. El texto define la captura del Estado como la acción de individuos, grupos o firmas en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos. Se dice que las empresas acceden a beneficios a la carta cuando adoptan prácticas para capturar el Estado, mediante pagos o dádivas no transparentes a funcionarios públicos.

a ser su principal contradictor y contestatario cuando se le exige el cumplimiento de los deberes.

El sombrío panorama anterior hay que matizarlo, porque no es aplicable a todas las agencias y sectores de la administración pública, pues es claro que coexisten “islotos” de excelencia dentro de la administración del Estado, los cuales son muy efectivos y tienen una organización orientada al servicio y buen funcionamiento; además, están ubicados en áreas estratégicas del Estado o de la economía. Entre ellos están la fuerza pública, el Ministerio de Hacienda, algunas agencias del sector exterior, el Banco de la República y algunas empresas industriales y comerciales del Estado, donde la burocracia está orientada a los resultados; hay estabilidad en el empleo; la remuneración es atractiva; se tiene prestigio social; hay horizontes de planeación para el desarrollo institucional y personal; el ingreso está ausente de la influencia de la clase política y el desempeño es modelo para las demás entidades del sector estatal y también para el sector privado.⁴⁶

La causa de esta dualidad está explicada, en parte, por la volatilidad institucional; la debilidad de la base económica, donde el Estado es de lejos el primer y principal empleador; la injerencia de la clase política en las organizaciones, que posibilita el que los cuadros administrativos obedezcan a cuotas clientelares y que los horizontes de planificación sean precarios. Cuando las organizaciones del Estado son capturadas por los políticos o los sindicatos —o por los dos a la vez— se resiente su capacidad de respuesta y, de contera, se envilece la imagen del oficio público, que no es más que el deterioro de la imagen del servidor público y de la majestad del Estado.

Para finalizar, y apoyado en Bernard Fief y Jacques Darmon, en su obra *Gerenciar a Francia como si fuera una empresa*, se presenta la siguiente reflexión: el mundo actual gira en torno de las organizaciones, y el éxito que se tenga para enfrentar los grandes retos de nuestro tiempo depende de la calidad de las organizaciones. Vale decir que el desarrollo

⁴⁶ Ver: Hommes, Rudolf. “Problemas de la Administración Pública”. Ponencia presentada en el Foro Tinker: El papel del Estado en América Latina y el Caribe.

de una sociedad no depende de sus individuos, sino de la capacidad de acción colectiva plasmada en la calidad de sus organizaciones públicas y privadas. Una suma de individuos competentes no hace sin más una organización productiva, pues entre la calidad del individuo y la de la organización está la gestión y esta no consiste en conseguir a los mejores, sino en obtener resultados excelentes con personas simplemente normales.

Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Organización de las Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por 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.
- Colombia, Comisión Nacional del Servicio Civil. Informe al Congreso, marzo de 2008.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C- 372, 26 de mayo de 1999. “La CNSC es órgano constitucional único, autónomo e independiente”.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-0030 de 1997.
- Colombia. Decreto 1278. Estatuto Docente.
- Colombia. Decreto 274/00. Sobre el porcentaje mínimo de embajadores que pueden ser de carrera.
- Colombia. Decreto 583/1984. Por el cual se reglamenta el inciso primero del artículo 42 del Decreto Extraordinario 2400 de 1968.
- Colombia. Decreto Ley 274 de 2002. Sobre mínimo de embajadores.
- Colombia. Diario Oficial. Año CXII, n° 34.524, 5 de abril de 1976.
- Colombia. Diario Oficial. Edición 46. 976, 30 de abril de 2008.
- Colombia. Directiva Presidencial n° 10 de 2002.
- Colombia. Ley 165 de 1938, artículo 8° “por la cual se crea la carrera administrativa”.
- Colombia. Ley 27/92, artículo 22 sobre ingreso extraordinario.
- Colombia. Ley 443/ 98 sobre la conformación de la CNSC y de las comisiones seccionales.
- Colombia. Ley 61 del 30 de diciembre de 1987 “por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones”, artículos 5° y 6°.

- Colombia. Ley 909 de 2004, título viii, de los principios de la gerencia pública en la Administración.
- Concejo del Distrito Especial de Bogotá. Acuerdo 12 de 1987.
- Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 62.
- Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 123, 125, 130 y 209.
- Fayol, Henry. *Administración industrial y general*. 14ª edición. México: Herrero Hermanos, 1972.
- Garay Salamanca, Luis Jorge (*et al.*). “La reconfiguración cooptada del Estado”. Conferencia presentada en la Universidad Javeriana, 2008.
- Gutiérrez Reñón, Alberto. “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas” pp. 29-70, Instituto Nacional de Administración Pública, Documentación Administrativa DA 210-211 mayo-septiembre 1987, La Carrera administrativa: Estudios, Madrid: 1987
- Hommes Rudolf. “Problemas de la Administración Pública”. Ponencia presentada en el Foro Tinker: El papel del Estado en América Latina y el Caribe.
- Osborne, David y Peter Plastrik. *Herramientas para transformar el gobierno*. 3ª ed. Barcelona: Paidós, 2003.
- . *La reducción de la burocracia*. 1ª ed. Barcelona: Paidós, 1998.
- Parada Vásquez, Ramón. *Derecho administrativo*. Tomo II: “Organización y empleo público”. 9ª ed. Madrid: Marcial Pons, 1995. pp. 372; 374-375; 379 y ss.; 380.
- Pardo Rueda, Rafael. *La historia de las guerras*. 1ª ed. Bogotá: Ediciones B Colombia, 2004.
- Peters B., Guy. *La política de la burocracia*. 1ª ed. en español México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Pilkington, Colin. *The Civil Service in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press, 1999.
- Rose, Richard. *El gran gobierno*. Fondo de Cultura Económica.
- Un debat national sur l’avenir de la fonction publique. Pour preparer le service public de demain. Les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique. Descargado de : <http://www.publicsenat.fr/> et retransmise. Public SÉNAT, Chaine d’Information Politique 2 juillet 08.
- Universidad del Rosario. Decreto Rectoral 731 de 2002.
- Uribe Uribe, Rafael. *Obras selectas*. Bogotá: Cámara de Representantes, Imprenta Nacional, Colección Pensadores Políticos Colombianos, 1979.