

LA INEFICIENTE IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN  
COLOMBIA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

ÁLVARO LOZANO LOPERA



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C

2019

**La Ineficiente Implementación de la Carrera Administrativa en Colombia desde la  
Constitución de 1991**

**Álvaro Lozano Lopera**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en  
Derecho Administrativo**

**Adrián Zeballosf**



Universidad la Gran Colombia

Facultad de Posgrados

Especialización en Derecho Administrativo

Bogotá D.C

2019

## Tabla de contenido

Resumen.....	1
Introducción .....	3
Tema de investigación.....	5
Problema de Investigación .....	5
Hipótesis.....	5
Objetivo General.....	6
Objetivos Específicos .....	6
Justificación.....	7
Marco Teórico .....	8
Marco Conceptual.....	11
Marco Jurídico .....	18
1.1.    Contextualización de la Carrera Administrativa en Colombia .....	20
1.1.1.    En el periodo del Frente Nacional. ....	21
1.1.2.    En la reforma administrativa de 1968.....	22
1.2.    A Partir de la Constitución de 1991 .....	24
1.3.    Normas que Desarrollan lo Establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991	30
1.4.    Avances y Reformas Administrativas de 2000 .....	32
Capítulo 2.....	35
2.1.    En Defensa de los Principios de la Carrera Administrativa .....	35
2.1.1.    Principios rectores de los sistemas de servicio civil establecidos en la Carta	
Iberoamericana de Función Pública. ....	36
2.2.    El papel de la Corte Constitucional en la protección de los principios del sistema de	
servicio civil .....	40
2.3.    El papel del Consejo de Estado en la protección de los principios del sistema de servicio	
civil .....	49
Capítulo 3.....	52
Institucionalización de los Principios de la Carrera Administrativa en Colombia.....	52
3.1. La provisionalidad en la carrera administrativa .....	52
3.2.    Actos Administrativos no Motivados en el Retiro de Empleados en Condición de	
Provisionalidad.....	54
3.3. Otros retos del sistema de carrera.....	58
Conclusiones .....	62
Referencias Bibliografía .....	64

## **Lista de Ilustraciones**

Ilustración 1: Cargos por Forma de vinculación a marzo de 2019 .....	57
--	----

## Resumen

En el presente trabajo se hace un análisis de las razones por las cuales los principios de la carrera administrativa en Colombia no se han desarrollado e institucionalizado de tal forma que permitan un adecuado funcionamiento del sistema. La institucionalización de los principios de la carrera administrativa ha tenido múltiples intentos de sabotaje principalmente por los legisladores.

Dichos hechos evidencian una estrecha relación a lo largo del tiempo con fenómenos de corrupción, en donde se ha querido favorecer a grupos específicos de la población por medio de las legislaciones. El desarrollo de este trabajo se inicia con una breve contextualización de lo que ha sucedido con la legislación que desarrolla la carrera administrativa haciendo un énfasis en los progresos que ha tenido después de la Constitución Política. Seguidamente se analiza el papel que han jugado organismos como la Corte Constitucional y el Consejo Estado en la defensa de los principios que rigen la carrera administrativa. Finalmente se analiza como la figura de provisionalidad se viene utilizando para vincular a personas a cargos de carrera evadiendo los principios de mérito e igualdad, pasando por encima incluso, del deber constitucional de motivar los actos administrativos, y del derecho al debido proceso, ya que se está desvinculando de manera indiscriminada a los empleados provisionales.

**Palabras claves:** Sistema de carrera administrativa, principios de la carrera administrativa, servicio civil, corrupción, clientelismo en Colombia, provisionalidad, Corte Constitucional.

**Abstract**

The present work presents an analysis of the reasons why the principles of the administrative career in Colombia have not been developed and institutionalized in such a way as to allow an adequate functioning of the system. The institutionalization of the principles of the administrative career has had multiple attempts at sabotage mainly by legislators. These facts show a close relationship with corruption phenomena over time, where specific groups of the population have been benefited through legislation. This work begins with a brief contextualization of what has happened with the legislation that develops the administrative career, emphasizing the progress it has had after the Political Constitution. Then, there is an analysis of the role played by organizations such as the Constitutional Court and the State Council in defending the principles that govern the administrative career. Finally, there is an analysis of the way how the figure of provisionality is being used to link people to career positions, evading the principles of merit and equality, going beyond even the constitutional duty to motivate administrative acts and the right to due process, since provisional employees are being indiscriminately disengagement.

**Keywords:** System of administrative career, principles of the administrative career, civil service, corruption, clientelism in Colombia, provisionality, Constitutional Court.

## Introducción

El continuo crecimiento de un Estado conlleva al mismo tiempo a una ampliación de responsabilidades y funciones de cara a una ciudadanía que espera que mediante las instituciones públicas sean atendidas sus necesidades. Para que el Estado de respuesta oportuna y eficaz a los nuevos requerimientos de la sociedad es menester que las instituciones públicas cuenten con un servicio civil profesionalizado y esto solo es posible si se cuenta con un sistema de carrera que sea eficaz y eficiente, que este regido entre otros bajo principios de igualdad y mérito. En Colombia el desarrollo de un sistema de carrera ha sido un dolor de cabeza para la administración pública ya que, patrones culturales tan arraigados como lo es el clientelismo siempre buscan la manera de burlar la ley y realizar asignaciones de puestos mediante mecanismos diferentes al mérito; principio consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991.

En el presente trabajo se realizará un análisis de las posibles causas que han dificultado el adecuado desarrollo de los principios de la carrera administrativa en Colombia. Es necesario aclarar que este análisis se centrará en el régimen general de carrera administrativa ya que en Colombia existen 2 tipos de regímenes más; el régimen especial y el régimen específico, estos dos se rigen bajo sus propios criterios como lo son los sistemas de las Fuerzas Militares, Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación y el IMPEC, DIAN, Superintendencias, entre otros. La base normativa de estos regímenes especiales de carrera lo podemos encontrar en la Constitución Política de Colombia de 1991, art.125 y 130. En sentencias (como en la sentencia C315/07:18) y desde luego en la Ley 909 de 2004.

Para realizar el análisis del desarrollo de los principios del régimen general de carrera administrativa en Colombia primero se realizará una contextualización de los desarrollos normativos que ha tenido a lo largo del tiempo, haciendo énfasis en los transcurridos después de la promulgación de la vigente constitución, la cual fue expedida en 1991, con el objetivo de tenerlos en cuenta como un punto de partida y de referencia para entender la segunda parte; en la cual se realiza un análisis de la incidencia de organismos como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en la defensa y protección de los principios de la carrera administrativa. En la tercera parte se analiza como la figura de provisionalidad se viene utilizando para vincular a personas a cargos de carrera evadiendo los principios de mérito e igualdad, pasando por encima incluso, del deber constitucional de motivar los actos administrativos, y del derecho al debido proceso, ya que se está desvinculando de manera indiscriminada a los empleados provisionales y se finaliza concluyendo que es primordial que en Colombia se superen culturas negativas como lo han sido a lo largo del tiempo la asignación de puestos públicos mediante el clientelismo para obtener dividendos en la política.

Al mismo tiempo se va dilucidando como la Corte Constitucional basada en el principio de Bloque de Constitucionalidad ha venido defendiendo de manera reiterada a lo largo del tiempo con múltiples sentencias la importancia de desarrollar el sistema de carrera administrativa de acuerdo a las directrices generales de mérito e igualdad estipulados en la Constitución

Teniendo en cuenta que la problemática que se trata de resolver es objeto de estudio de las ciencias sociales, se utilizará un método acorde como lo es el método hermenéutico crítico ya que nos permite no solo analizar y comprender la problemática desde el presente, sin antes conocer el pasado y tratar de proponer alternativas para el futuro.



### **Tema de investigación**

Las causas que han dificultado la eficiente implementación de los principios de carrera administrativa en Colombia

### **Problema de Investigación**

¿Cuáles son las causas que han dificultado la eficiente implementación de los principios de carrera administrativa en Colombia a partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991?

### **Hipótesis**

Una de las principales causas que ha dificultado la eficiente implementación de la carrera administrativa en Colombia es el continuo intento de vulnerar los principios de la carrera administrativa mediante actos de clientelismo político. Las actuaciones clientelares han permeado el sistema burocrático, incluso desde la implementación de las normas que rigen la carrera administrativa se puede evidenciar como permiten excepciones que terminan por burlar la propia norma y la Constitución de 1991. Lo que se pretende dilucidar en el presente trabajo es como mediante diferentes herramientas amañadas de corrupción se ha vulnerado los principios del sistema de carrera administrativa en Colombia burlando incluso lo establecido en la Carta Magna, siendo la Corte Constitucional quien ha tomado un papel protagónico en la defensa de los principios constitucionales de mérito e igualdad, los cuales son la base para el desarrollo del sistema de carrera.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Explicar las causas que han provocado una ineficiente implementación de los principios de carrera administrativa en Colombia desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991.

### **Objetivos Específicos**

- 1.** Realizar una aproximación histórica normativa de los avances y estancamientos que ha tenido la carrera administrativa, de los medios que cada vez se van ideando para vulnerar el efectivo cumplimiento de uno de los principios fundamentales de la Carta Política de 1991, el principio de mérito.
- 2.** Analizar la importancia de los principios que rigen el sistema de carrera administrativa en Colombia y desde que mecanismos e instituciones se han defendido.
- 3.** Identificar los retos que tiene la función pública para lograr una institucionalización de los principios de la carrera administrativa en Colombia.

### **Justificación**

La importancia de analizar las causas que han dificultado la implementación de los principios de carrera administrativa en Colombia radica en que la no implementación de un sistema profesional de carrera administrativa en un Estado, pone en riesgo la democracia y la gobernabilidad como lo menciona Vega (2016). Este sistema es en consecuencia la base del fortalecimiento de la administración pública. Por esta razón es necesario que se realicen análisis que evidencien como se encuentra el sistema de carrera administrativa, paso seguido tomar acciones en pro de trabajar en el fortalecimiento y mejora de las falencias.

Es necesario que el Estado se auto analice e identifique las falencias que tienen en sus diferentes sistemas. Este proceso es algo que se debe realizar de manera periódica y documentada para que se puedan tomar decisiones con miras a mejorar la administración pública. En este caso se realizará un análisis de una parte del sistema de función pública en Colombia que es la implementación de la carrera administrativa general.

Es preciso establecer, identificar y exponer las causas que no han permitido la eficiente implementación de la carrera administrativa en Colombia, así el Estado deberá tomar medidas para resolverlas y dejar de hacerse “el de la vista gorda” en la toma de medidas que faciliten y propicien un adecuado desarrollo de este sistema. El desarrollo del sistema de carrera administrativa en Colombia trae consigo la profesionalización del servicio civil y la adecuada ejecución de los principios de mérito e igualdad de oportunidades para todos, en el acceso a los empleos públicos; principios establecidos en la carta política promulgada desde 1991.

### **Marco Teórico**

Se ha evidenciado que numerosos artículos tratan sobre el poco avance que ha tenido la carrera administrativa en Colombia, sin embargo, se evidencia una falta de investigaciones profundas que den cuenta de todos y cada uno de los factores, actores y circunstancias que han obstaculizado en la institucionalización de los principios que rigen el sistema general de carrera administrativa en Colombia.

Los documentos que se encuentran respecto al tema la mayoría establecen que el sistema de general de carrera administrativa en Colombia ha sido un proceso frustrado teniendo como principal variable el clientelismo político.

En relación a lo anterior Martínez (2010), explica que la carrera administrativa en Colombia se ha desarrollado de manera ficticia, teniendo en cuenta que la primera norma que desarrolla la carrera administrativa en Colombia se promulgó en 1938 sin embargo, 7 décadas después, el sistema de carrera aún seguía sin funcionar de una manera coherente. Donde reconoce que factores como el patrimonialismo y el clientelismo político han sido factores que han impedido que el sistema de carrera se desarrolle.

Otros factores a parte del clientelismo y el patrimonialismo que han surgido como obstaculizadores del avance de la carrera administrativa han sido de orden político, en la medida que no se evidencio un verdadero apoyo por parte del alto gobierno ya que son los primeros en recurrir a intercambios de puestos por apoyo parlamentario cuando hay problemas de gobernabilidad; de orden técnico, en lo relacionado con la falta de actualización de técnicas modernas sobre administración de personal y de actualizaciones con parámetros de carácter internacional; además factores de orden constitucional y legal, debido a que se ha promulgado

muchas normas que han logrado confundir y frenar el desarrollo de la carrera administrativa (Álvarez, 2004).

Un punto importante en el desarrollo de los principios que rigen la carrera administrativa en Colombia tuvo como punto de partida la promulgación de la Constitución Política de 1991 en donde se establecieron los principios generales por los cuales debe regirse la carrera, al mismo tiempo creó la Corte Constitucional, con el objetivo de ejercer control de constitucionalidad. Es con el nacimiento de la Corte que cobra valor el término Bloque de Constitucionalidad mediante el cual se “pretende transmitir la idea de que la Constitución de un Estado es mucho más amplia que su texto constitucional” Younes. (2014), con el cual se busca darles superioridad y jerarquía a las normas. Teniendo como norma superior la Constitución Política de 1991 y los tratados internacionales a los que se ha suscrito Colombia y cualquier norma inferior que contradiga lo anterior será declarada su inconstitucionalidad. “La supremacía es determinante y constituye el fundamento de la competencia de la Corte para examinar los vicios de procedimientos en los procesos de constitucionalidad” Quinche (2012). Teniendo en cuenta lo anterior este trabajo tiene como base lo expuesto en la Constitución Política de 1991 y en la Carta Iberoamérica de la Función Pública.

La Corte Constitucional basada el principio de bloque de constitucionalidad se convirtió en guardiana de los principios de la carrera administrativa en especial los principios de mérito e igualdad estipulados en la Constitución Política de Colombia como la base para el desarrollo del sistema de carrera en Colombia.

La metodología utilizada para desarrollar el presente trabajo está basada principalmente en el análisis jurisprudencial tomando la información de las fuentes oficiales como las páginas de

la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y bases de datos normativas de Función Pública y de la Alcaldía Distrital de Bogotá. Se siguió una línea de tiempo de las normas que reglamentaron la carrera administrativa desde 1991, su vigencia y los motivos por los cuales fueron declaradas inexequibles o inconstitucionales, además mediante que sentencia.

### **Marco Conceptual**

Para realizar el análisis de las causas que han dificultado el desarrollo eficiente de la carrera administrativa en Colombia se tomará como punto de partida el enfoque hermenéutico crítico ya que este “tiene como característica propia interpretar y comprender, para desvelar los motivos del comportamiento humano” (Navas, 2007, párr.16). Es necesario preguntarse por qué el enfoque hermenéutico. Y la respuesta es porque la importancia del método hermenéutico crítico radica en que no se establecen conceptos únicos y objetivos, sino que es necesario la discusión y el diálogo ya que esta experiencia atraviesa todos los niveles comunicativos (Mendoza, 2003). Que permiten no solo entender la realidad que se está estudiando, también permite desentrañar los valores que le confieren significado al ser humano frente a su realidad, es decir, permite que desde la sociedad se busque interpretar el pasado, comprender el presente y planear el futuro (Quintana, 2014). Lo anterior teniendo en cuenta que patrones culturales arraigados en la sociedad colombiana como el clientelismo y el patronazgo han sido obstaculizadores del progreso de la carrera administrativa.

La importancia del sistema de carrera administrativa o sistema de servicio civil radica en que no solo se habla de personas que se pueden poner y quitar en cualquier momento de una entidad, sino que se refiere, mencionado por Oszlak, (2001) a:

Un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad (p.2).

En la medida que el Estado se garantice la disponibilidad del personal idóneo para el desarrollo de las funciones de la administración pública es necesario que al mismo tiempo se promuevan procesos de selección democráticos que respondan a los principios de igualdad y mérito. Entonces se habla de una doble vía en la que se beneficia no solo las organizaciones del Estado sino, también la sociedad civil.

La configuración de un sistema de servicio civil surge de vincular tres estructuras: la organizativa, que hace referencia a la administración de estructuras y puestos de trabajo; la gestión de recursos humanos empleados por el estado; y la administración salarial que implica estructuras escalafonadas y codificadas. El éxito de un sistema de carrera depende del grado de control técnico, la articulación y el nivel de coherencia que haya entre los 3 subsistemas que la componen (Oszlak, 2001).

En Colombia este sistema se ha visto estropeado desde su nacimiento por factores culturales y políticos como lo es el clientelismo político.

El clientelismo en sus inicios se reconocía como patronazgo o caciquismo, el cual estaba relacionado “con las condiciones de atraso generalizado en la sociedad, vinculadas con una organización precapitalista, en la cual las relaciones mercantiles eran incipientes, la disponibilidad de bienes era limitada y el Estado tenía una cobertura ínfima” (Leal y Dávila, 2010, p. 49)

El patronazgo o el botín político en la administración pública en Colombia se viene evidenciando desde la época de la colonia, aspecto que no varió mucho con el proceso de independencia ya que la adopción de un sistema presidencialista propició la lealtad a un partido político. El jefe político cuando asumía el poder favorecía el acceso a las instituciones públicas



mediante criterios personales, familiares, de amistad e incluso por intercambio de favores de toda índole. De esta manera es que se realiza la libre disposición de los empleos públicos por parte de los jefes de las entidades que a su vez han sido designados por motivos políticos, más que por motivos meritocráticos por parte de quienes portan el poder en el más alto nivel del Estado (Vergara 2011).

A medida que se transforma la política también iban transformando las formas o más bien los nombre con que los políticos entregaban los puestos públicos por favores a quienes les ayudaban en sus campañas. Es con el Frente Nacional que da origen al clientelismo político. Así lo menciona Buitrago, “Este proceso se inició en 1958 con el cambio del régimen del Frente Nacional y sus efectos de debilitamiento del antiguo sectarismo bipartidista” (1989, p.9), lo que permitió que los políticos ofrecieran puestos en las organizaciones públicas para poder mantener a sus seguidores y que estos al mismo tiempo lo mantuvieran en el poder.

El aumento o no del clientelismo en los regímenes políticos depende de manera inversa de la eficiencia de las instituciones que lo componen y esto es debido a la deficiente institucionalidad del Estado que ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo (Leal y Dávila, 1990, p.10).

Según Richard Thypin (1982) citado por Leal y Dávila (1990) el clientelismo se genera:

(...) a partir de condiciones específicas de la sociedad en las que la parte subordinada de la relación no tiene capacidad de rechazar. Tales condiciones son las que facilitan a muchos grupos sociales soluciones alternativas a necesidades que no pueden satisfacer las instituciones dominantes del sistema (p. 23).

Entiéndase la parte subordinada como ese grupo de la población que se encuentra es desventaja tanto económica como políticamente frente a otro grupo de la sociedad que tiene mejores condiciones y que quiere llegar al poder.

Bajo el funcionamiento condicional del clientelismo, se desprenden la racionalidad; entendida como el respeto a las lógicas propias de dicha institucionalidad al igual que racionalización de las transacciones (Mair, 1967, citado por Gutiérrez y Ramírez (2002). En función de una optimización del recurso transado y de los costos de transacción asociados a la práctica es el Estado como tercer agente que asume los valores transactivos (Leal, 2002).

Al mismo tiempo Leal (2002), establece que existe una relación simbiótica entre el clientelismo y Estado, en esta dualidad que no es esporádica, sino que por el contrario es sistémica, generando una estructura organizacional paralela, que se ha establecido en el largo plazo como un instrumento de control y distribución de recursos, transversal de los procesos políticos sobre todo en países con estructuras institucionales deficientes.

En este sentido, el Estado genera las condiciones propicias para el establecimiento del clientelismo y su reproducción, en un marco no solo de aprobación de un pequeño grupo, sino por el contrario en un marco estadual que opera bajo lógicas de legalidad; hay normatividades que se apropian, grupos alternos que la legitiman, en suma, una institucionalidad que accede al clientelismo como dinámica de operación, al respecto se afirma que:

En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de

controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los clientes privilegiados en los sectores sociales administrados (Guerrero, 2000, p.9).

Sobre el anterior argumento Kjellberg (2000), hace referencia al clientelismo como un mecanismo más que de participación, de acción política, configurado sobre unas lógicas estatales que lo interiorizan y lo sistematizan para su vigencia y reproducción, separándolo de la corrupción, en la cual el esquema de acción difiere en la ilegalidad a la que atiende este último. Para Francesco la corrupción aparece cuando hay:

Una quiebra de las normas legales, o de las normas éticas no escritas, pero con apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, con el fin de proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta (Citado por Villoria 2002, p. 3).

Desde el autor, se pueden identificar variables sociales, políticas y económicas que propician la corrupción, al igual que la forma cómo ésta perturba el comportamiento político, las estructuras sociales, y los sistemas de incentivos.

En tanto para el periodo analizado, el clientelismo se toma como una realidad sobre la cual se desarrollaron diversas dinámicas políticas, entre las cuales estaba la carrera administrativa como se verá más adelante. Al igual, es posible que haya habido corrupción en este mismo periodo y sobre el tema objeto de análisis, sin embargo, la delimitación teórica del documento no contempla la corrupción como categoría de análisis, por ello nos obliga a traerla a colación dentro del desarrollo del trabajo.

Es importante señalar que se debe generar una diferencia entre administración pública y burocracia; para el caso que se toca, la burocracia se entiende como parte de la administración pública y en ese sentido se acude a Weber (1996), para afirmar que las burocracias son; “las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración” (p. 72).

Para el autor hay adicionalmente seis categorías sobre las cuales se establece la burocracia; su parte jurisdiccional delimitada, la jerarquía administrativa y de subordinación, soporte documental de la función administrativa y la especialización de las labores, cumplimiento de tareas asignadas así se rebasen los tiempos de ejecución y manuales de procedimiento, todas aplicables al análisis del caso colombiano (Weber, 1996).

La burocracia es un pilar dentro del funcionamiento del Estado, que, si bien en las formas administrativas posteriores que se dieron, se cuestionó su funcionalidad, la mismo centro las formas administrativas durante la mitad y decenios posteriores de la administración pública colombiana.

Por último, se puede señalar que la carrera administrativa como parte integral del Estado moderno y en esa medida funcional del mismo. Es importante no mezclar la carrera administrativa con la burocracia, ya que en marco del Estado la burocracia encierra al funcionario que realiza actividades definidas en los planes de trabajo y tareas de las entidades competentes, sin embargo, la carrera administrativa es parte pero reducida de dicha burocracia; muchos de los funcionarios de carrera, más que acudir a un orden delegatario para el desarrollo

de sus funciones, acude a manuales de funciones y normatividades vigentes que establezcan y regulen la su función pública.

### **Marco Jurídico**

En el presente trabajo se intenta responder a la pregunta de cuáles son las causas que han dificultado la eficiente implementación de los principios de carrera administrativa en Colombia, partiendo de la base temporal entre 1991, fecha en la que se convocó a la constituyente, la cual dio paso a la Constitución Política vigente y que al mismo tiempo dio paso a nuevas normativas en todos los campos, al igual que en temas de función pública y servicio civil. Por esta razón la temporalidad que se tiene en cuenta para el análisis del desarrollo del sistema de carrera administrativa es desde 1991 hasta la actualidad.

Teniendo en cuenta lo anterior el marco normativo tiene como base la Carta Magna y en especial artículos como; el 13 que obliga al Estado a promover que las condiciones de igualdad sean reales y efectivas, el 29 que habla del debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas; el artículo 125 donde se establece que los empleos de las entidades y órganos del Estado son de carrera y también menciona otros tipos de empleos, los cuales son la excepción como los de elección popular, los trabajadores oficiales, los de libre nombramiento y remoción, entre otros; En el 130 crea la Comisión Nacional del Servicio Civil encargada de la administración y vigilancia de la carrera administrativa; 209 donde establece que la función administrativa está al servicio del interés general y debe desarrollarse bajo los principios entre otros, de igualdad, imparcialidad y eficiencia; los cuales son los cimientos del desarrollo del sistema de carrera administrativa en Colombia.

Es necesario tener en cuenta el principio de Bloque de Constitucionalidad, ya que nos ayudado a realizar un análisis de lo desarrollado por la jurisprudencia en lo relacionado a la carrera administrativa, jurisprudencia que ha tenido como base lo estipulado en la Constitución Política y en la Carta Iberoamericana de la Función acordada en 2003 por el V Conferencia

Iberoamericana de Ministros de Administración y Reforma del Estado. En esta Carta se precisa un marco de referencia en la configuración de un sistema de carrera administrativa.

Los cimientos establecidos en la Constitución Política fueron desarrollados a través del tiempo mediante diferentes normas, unas que se encuentran derogadas como lo son: Ley 165 de 1938, Ley 19 de 1958, Decreto 350 de 1960, Decreto Ley 2400 de 1968, Ley 27 de 1992, Ley 443 de 1998 y la que se encuentra vigente actualmente, la Ley 909 de 2004.

Un punto a tener en cuenta es la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional, que como institución encargada de la defensa de lo estipulado por la Constitución en muchas ocasiones ha tenido que intervenir en defensa del articulado de la Constitución que define de manera general la visión de sistema de carrera administrativa a desarrollar en Colombia. En esta jurisprudencia se tienen sentencias base para soportar la hipótesis del trabajo como las siguientes: C-040 de 1991, C-030 de 1997, C-372 de 1999, C-588 de 2009, T-213 de 2011, C-249 de 2012 y la sentencia SU-917 de 2010.

## Capítulo 1

### 1.1. Contextualización de la Carrera Administrativa en Colombia

La necesidad de hablar de una carrera administrativa eficiente en Colombia y en especial de la modernización del Estado, tuvo sus inicios a principios del siglo XX debido a que el país atravesaba una crisis económica y fiscal por el incremento descontrolado de servidores públicos ocasionado por el clientelismo, ya que en aquella época “los puestos en el Estado eran tratados como un botín de ganancias, apetecido por las élites” (López, 2015, p.93).

No fue hasta 1937 que el congreso comenzó la discusión de un proyecto ley sobre carrera administrativa que dio lugar a la expedición de la Ley 165 de 1938. Esta ley evidencio un peño avance en el desarrollo de la carrera administrativa en Colombia debido a que “consagró la estabilidad laboral de los servidores escalafonados en ella” (González, 2010, p. 149). La importancia de la Ley 165 de 1938 radica en que en su momento se identificó la necesidad de crear un sistema de carrera y la creación de un organismo especial que manejara la carrera administrativa (Función Pública, 2018).

Sin embargo, hay que mencionar que la creación de la ley 165 de 1938 no tuvo las implicaciones positivas que se esperaba en el sistema de carrera Administrativa, debido a diversos factores que lo imposibilitaron como “la escasez de recursos presupuestales, la ausencia de personal idóneo, a que los jefes de la Administración no estaban preparados para asumir el reto y los funcionarios no fueron proactivos” (González, 2010, p. 149). Situación que generó un gran estancamiento en los avances y en el desarrollo de la misma.

Para 1950 se llevó a cabo un estudio respaldado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para analizar las condiciones económicas, sociales y



administrativas del país; encabezadas por Lauchlin Currie. (Pinzón y Motta, 2011). La Misión Currie tenía como propósito, formular “un programa coherente y global de desarrollo para Colombia” (Función Pública, 2018, p.78). El informe de la Misión hizo recomendaciones claras acerca de los problemas estructurales que presentaba la Administración Pública, señalando que uno de los factores que iba en contra de la efectividad de los programas económicos era la carencia de técnicos preparados, la falta de buenos salarios y de seguridad en la carrera administrativa, así como los despidos por motivos políticos. Esto dificultaba contratar personal competente para los cargos públicos (Banco de la República, 1951, citado en Función Pública, 2018).

Más adelante la débil gobernabilidad existente en el país, ocasionada por las constantes disputas entre el partido Conservador y el Liberal (por intentar controlar los cargos públicos), (López, 2015), llevo a que estos dos partidos intentaran llegar a un acuerdo, dándole inicio a lo que se conoció como el Régimen del Frente Nacional. Régimen que hace referencia a “la alternancia en el ejercicio del poder entre liberales y conservadores, a partir del 7 de agosto de 1958 y durante 16 años” (Martínez, 2010, p.112)

### **1.1.1. En el periodo del Frente Nacional.**

Luego del mandato del General Rojas Pinilla se suscribieron 2 pactos: el Acuerdo de Benidorm y el Pacto de Sitges; suscritos en 1956 y 1957 respectivamente, los cuales hacen referencia a la necesidad de crear un servicio público de funcionarios que fueran ajenos a la lucha partidista por los puestos burocráticos (Función Pública, 2018). En estos acuerdos se reconoció la importancia incluso de crear un cuerpo legislativo alejado de los partidos políticos, y la creación de una carrera del servicio civil que no tenga en cuenta el concepto de “vencedor

político”. Las anteriores situaciones se dieron en el marco de la marcada violencia de los años 50<sup>s</sup>. Por tal razón, Medina y Sánchez (2003), se refieren a que la tragedia de cada transición del poder en Colombia ha sido que hasta los mismos empleados o aspirantes a los cargos públicos promueven la violencia para defender sus cargos, o para adquirirlos.

En 1958, fue promulgada la Ley 19, mediante la cual se realiza una reorganización de la administración pública, y en desarrollo de las facultades extraordinarias se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil (Vidal, 2005), y el director de este Departamento crea la Escuela Superior de Administración Pública, mediante el Decreto 350 de 1960. Esto fue un gran aporte debido a que fijaron principios fundamentales para la organización de las diferentes dependencias nacionales y los cimientos para la posterior reestructuración de los ministerios y departamentos administrativos (Moreno, 2004, p. 75).

Sim embargo, “todas estas formas e innovaciones fueron dispares e insuficientes frente a la realidad política colombiana. La ocupación de los cargos se regía de acuerdo a preferencias y pactos políticos desde antaño y la ley no tuvo una aplicación real” (López, 2015, p. 96).

### **1.1.2. En la reforma administrativa de 1968.**

Desde el segundo mandato del Frente Nacional (en el Gobierno de Guillermo de León, entre 1962-1966), Lleras Restrepo presentó las iniciativas de reforma constitucional mediante su discurso de aceptación de su candidatura en noviembre de 1965, Lleras Restrepo menciona en su discurso que era necesario entre otras cosas, realizar un restablecimiento del equilibrio fiscal, y para eso era necesario reformar las instituciones debido a la crisis profunda que atravesaba el Estado, y afectaba a todas las ramas del poder (Función Pública, 2018).

Al presentar el proyecto de reforma constitucional, por iniciativa del presidente, entre los objetivos presentados estaban: racionalizar la actividad del ejecutivo,

Así como el aumento de las competencias del presidente para crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los ministerios y departamentos administrativos; e igualmente la facultad del Presidente de nombrar y remover libremente a los representantes del Estado en las Corporaciones Autónomas Regionales y otros establecimientos públicos (Función Pública, 2018, p. 130).

Podemos apreciar que uno de los objetivos principales de la reforma del 68 era fortalecer el poder el ejecutivo y así mismo centralizar la administración pública; fortalecer el poder en cuanto a que el presidente era quien podía nombrar a los representantes de los Departamentos Administrativos y además a los de las Corporaciones Autónomas Regionales y otros establecimientos públicos.

Tras los permanentes problemas del servicio civil, el presidente Lleras Restrepo, contrató a la firma Jacobs & Company, firma norteamericana, quien se encargó de evaluar el servicio civil colombiano en 1968. Como resultado de la evaluación y de la reforma constitucional de 1968, se promulgo el Decreto Ley 2400 de 1968 (Ávila, 2002, p. 9).

El Decreto 2400 de 1968 regula la administración del personal civil que presta sus servicios a la Rama Ejecutiva del Poder Público y se dictan otras disposiciones. Este menciona la manera como deben ser provistos los empleos según su naturaleza, separa los empleos de libre nombramiento y remoción con los de carrera, y también establece tres tipos de nombramientos: los de libre nombramiento y remoción, los cuales se realizarán mediante nombramientos

ordinarios; los empleados de carrera que serán nombrados luego de superar un periodo de prueba; por último, menciona los empleos que tendrán un carácter provisional (Dec. 2400, 1968).

El decreto igualmente menciona las pruebas periódicas que se debe hacer a los empleados y algunas actuaciones administrativas de las que pueden participar como lo son los encargos, los cuales hacen referencia a asumir de manera parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes al cual ha sido nombrado en propiedad, por motivos de ausencia temporal o definitiva del titular por un tiempo máximo de 3 meses; sin perder los derechos de carrera y su cargo (Dec. 2400, 1968). Además, este decreto, como lo menciona Función Pública (2018) “autorizó la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa para los que no hubieran ingresado por concurso a fecha de entrada en vigor de la norma” (p.137).

## **1.2. A Partir de la Constitución de 1991**

En este segmento del trabajo analizaremos los cambios en la normatividad que ha sufrido la carrera administrativa en Colombia hasta la actualidad, y los avances materializados según las diferentes normas que se han expedido. Antes de iniciar este análisis es necesario revisar de donde parte la necesidad de realizar una constituyente que terminaría materializándose en la Constitución de 1991.

Para la década de 1980 y 1990 el país se encontraba sumergido en un acelerado crecimiento de la violencia y narcotráfico que llegó a corromper las más altas esferas de poder del país y el alzamiento en armas de varios grupos como M-19 (Movimiento 19 de abril), Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (Farc-EP), Ejército Popular de Liberación (EPL), Ejército de Liberación Nacional (ELN), los cuales generaron una guerra

directa contra el Estado. En la misma época se comenzó un proceso de diálogos con el grupo M-19, quienes pedían la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, lo que en ese momento no fue concedido por la presión que podía ejercer narcotraficantes para que se incluyera la no extradición de colombianos en la constitución. (Camerano, 2017).

Sin embargo, los crecientes fenómenos de violencia, las primeras masacres colectivas, y especialmente la muerte de Luis Carlos Galán durante una manifestación política en el municipio de Soacha, obligaron al gobierno a reconocer la necesidad de realizar reformas institucionales. Un grupo de estudiantes inconformes porque el gobierno no había tomado medidas suficientemente drásticas en contra de tanta violencia, decidieron reunirse y realizar una marcha que denominaron inicialmente “Marcha del Silencio” en protesta por tanta violencia y en especial por la muerte de Galán (Forero 2006, p. 13). Es entonces cuando se da inicio a un movimiento llamado “La Séptima Papeleta”. Su nombre se debía a que proponía la inclusión de una papeleta no legal dentro del voto que se depositara en las urnas para las elecciones de 1990. Esta papeleta buscaba registrar el apoyo o no a la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en esas elecciones (Camerano, 2017, p. 127). Esta propuesta fue aceptada por tanta presión social y las marchas de los estudiantes.

Es importante revisar como desde la misma Constitución de 1991 se le da un empujón a la carrera administrativa en Colombia. Como menciona Cárdenas, (2010), la Asamblea Constituyente consideró que:

(...) era imperioso eliminar las presiones de los grupos y movimientos políticos sobre los nominadores, reducir la carga decisional de altos funcionarios mediante la desconcentración y la descentralización, consolidar al Ministerio Público en su

capacidad investigadora para enfrentar la corrupción y la desviación de recursos públicos y fortalecer a los partidos y sindicatos para que su intervención en los asuntos de la Administración Pública sea transparente (p. 113).

Debido a la crisis existente de legitimidad y gobernabilidad en que se encontraba el Estado Colombiano, se crea la necesidad de repensar lo público. Es en el contexto del Frente Nacional donde se explica que la crisis del Estado se debía a la poca legitimidad y gobernabilidad, como lo señala Marín, (1994).

La nueva Constitución quedó compuesta de 2 partes generales; la primer denominada “dogmática” y la segunda “orgánica”. La primera se puede evidenciar en el preámbulo, el título I y el título II, los cuales hacen referencia a los principios, valores, y finalidades por los cuales se debe regir la sociedad colombiana. La parte orgánica de la constitución da cuenta de los elementos principales que componen a un Estado, como lo son el territorio, los habitantes y el poder. En esta segunda parte también se define la estructura y la forma de organización del Estado (Marín, 1994, p.10).

Es importante, sin embargo, reconocer que cada uno de los títulos que componen la constitución se encuentran relacionados entre sí y es necesario leerlos y entenderlo desde su relación armónica con los principios y derechos fundamentales o la parte dogmática de la constitución, ya que de hacerse esta perdería total sentido. Como lo menciona la Corte Constitucional:

La parte orgánica solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y derechos inscritos en la parte dogmática de la misma (...). No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento

previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales. (C.C., T-406/92, p. 1, 1992)

Es entonces una obviedad mirar y analizar las normas de manera holística con los principios que rigen la Constitución.

Debido a lo anterior, es necesario revisar cuales son esos principios y derechos fundamentales por los cuales deben regirse el total de las instituciones de orden público en Colombia, y desde luego las demás normas que desarrollan la constitución.

El artículo 2 establece que son fines esenciales del Estado, “(...) promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural” (Const. P., art. 2, 1991). Podemos ver la importancia que tiene el permitirles a los ciudadanos la participación efectiva de las decisiones y actividades del Estado. Vemos como inicia reconociendo la importancia de la participación de todos en la vida de la Nación.

En el artículo 209, del título VII expone:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (Const. P., art. 209, 1991).

Se puede vislumbrar la importancia del establecimiento de la parte dogmática de la constitución ya que todo lo demás debe girar en torno a esta. Para avanzar en el análisis mencionaremos los artículos de la Constitución, (1991) que fueron relevantes para la implementación de la carrera administrativa.

Artículo 13, inciso 1: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.” En este artículo el constituyente reconoció la importancia de garantizar las condiciones de igualdad y la no discriminación, lo que sirve de base para el accionar del Estado y de los sistemas de servicio civil.

Artículo 29: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” La importancia de este artículo radica en que se reconoce también el debido proceso a las acciones administrativas, lo que será un punto clave en el desarrollo de la carrera administrativa.

Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Numeral 7: Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Donde se desarrolla a mayor profundidad la organización del Estado y la función pública es en el título V como veremos a continuación en el siguiente articulado:

En el artículo 113 se hace una división de poderes; las ramas del poder público; la legislativa, la ejecutiva y la judicial. En el artículo 114 le asigna las funciones de reformar la constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración al Congreso de la Republica. En el artículo 115, establece al presidente como jefe de Estado, jefe de gobierno y como máxima autoridad administrativa. En el artículo 116. Crea las entidades que



administran justicias y un ente que será determinante para la carrera administrativa más adelante que es la Corte Constitucional (Const. P., 1992, art. 113-116).

En el capítulo 2 del título V se establece la función pública como mandato constitucional y se desarrollan las primeras bases del empleo público. Desde el artículo 122: No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. En el artículo 123 hace referencia a quienes son considerados como servidores públicos (miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios) (Const. P., 1991, art. 122-123).

Debemos enlazar lo establecido en el capítulo 2 del título V con los artículos 209 y 210 de la constitución toda vez que consagran los principios rectores de la función administrativa (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad). Es necesario entender lo establecido en la Constitución en cuanto a función pública bajo 3 criterios esenciales como lo son: 1) la eficacia y la eficiencia en los servicios prestados por el Estado, es decir, estos servicios se deben prestar siempre buscando el óptimo resultado; 2) la garantía de un conjunto de derechos de orden laboral, derechos fundamentales de las personas que desempeñan labores como servidores públicos; y 3) se garantiza la no extralimitación del poder por parte de quienes prestan algún servicio a nombre del Estado ya que se establecen mecanismos y garantías para el ciudadano frente al poder (Barreto y Sarmiento, 1997).

En el artículo 125 se plasma uno de los puntos más relevantes para el desarrollo de la carrera administrativa ya que especifica que los empleos de carrera deben ser surtidos mediante

criterios de mérito; establece que “los empleo en los órganos y entidades del Estado son de carrera con excepción los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley” (Const. P., art. 125, 1991).

En el artículo 130 se da vía para que se cree la Comisión Nacional de Servicio Civil que será responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial (Const. P., art. 130, 1991).

De manera general y muy clara, la Constitución establecen las bases para crear y desarrollar una carrera administrativa en el país con criterios claros sustentados en el mérito.

### **1.3. Normas que Desarrollan lo Establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991**

En este apartado se realizará una revisión de las normas que han desarrollado lo establecido en la Constitución del 1991 en lo referente a la carrera administrativa y la vigencia de estas en la actualidad.

Para desarrollar el artículo 125 de la Constitución el Congreso promulgó la Ley 27 de 1992, por medio de la cual se ordena la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Mediante esta ley se regula la carrera para las entidades del nivel nacional y territorial. En el primer artículo se define lo que se entiende por carrera administrativa:

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al

servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera (L. 27, art. 1, 1992).

También especifica las clases de concursos tales como: abiertos; para ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa, y de ascenso para personal escalafonado. Es imperante reconocer los avances en carrera mediante esta ley, sin embargo, en el artículo 22 va en contra de lo establecido en la Constitución ya que permitió el ingreso extraordinario a empleados del nivel territorial, como se puede ver a continuación:

Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el Decreto 583 de 1984, Ley 61 de 1987 y Decreto Reglamentario 573 de 1988 (L. 27, art. 22, 1992).

Por tanto, el artículo 22 fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 1997 debido a que contraviene el principio constitucional del mérito, permitiendo el ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial que favoreció el nombramiento directo de personal, no por concurso ni por mérito, sino por estar desempeñando un cargo de carrera en el momento de la expedición de esta ley. (C.C., C-030/97, 1997).

En el tiempo que estuvo vigente el artículo 22 de la ley 27, se inscribieron alrededor de 1 millón de empleos, de los cuales 4 de cada 5 fueron por medio de inscripción extraordinaria (Función Pública, 2018, pág. 202). Al respecto Puentes (2008) menciona que 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. (González, 2008, p. 163). Es entonces que desde el congreso se avala formas de corrupción e inconstitucionalidad en el desarrollo e implementación de la carrera administrativa provocando enormes estancamientos.

Más adelante, en 1998, se expide la Ley 443 sobre carrera administrativa, que también fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-372 de 1999, debido a que se crearon unas comisiones departamentales y distritales. Por tal motivo, la Corte Constitucional la declaró inconstitucional. En el siguiente fragmento de la Sentencia aclara:

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 (C.C., C-372, p.1, 1999).

Esta situación ocasionó que la carrera administrativa se paralizará y que la selección del personal en las instituciones de carácter público se realizará bajo la modalidad de nombramiento provisional (Función Pública, 2018).

#### **1.4. Avances y Reformas Administrativas de 2000**

En el gobierno de Álvaro Uribe, se expidió la Ley 790 de 2002, con la cual se le otorgan facultades extraordinarias al presidente, con el objeto de renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva dentro del marco de sostenibilidad financiera (Función Pública, 2018).

En relación de carrera administrativa la Ley estableció que “los cargos que quedaren vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñaren hasta 2006, serán suprimidos, (...), salvo que el cargo resultare necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique.” (L. 790, art. 18, 2002)

La Ley 790 de 2002 aunada con la Carta Iberoamérica de la Función Pública sirvieron como base para que se expidiera la Ley 909 de 2004 que sin duda se convirtió en la bandera que presenta el sistema de carrera administrativa en Colombia debido a que vuelve a desarrollar lo establecido en la Constitución y tiene en cuenta la Jurisprudencia. Mediante esta se regula el empleo público, la carrea administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. En la Ley 909 se establece que la función pública se debe desarrollar bajo los principios constitucionales de mérito, igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. (L. 909, art. 2, 2004)

Como continuación de la normatividad se promulga la ley 909 de 2004 que tiene como pretensiones iniciales atender tres asuntos claves que en leyes anteriores se habían vuelto la piedra en el zapato para el desarrollo del sistema. Lo referente a la autonomía e independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, los lineamientos de política pública de la banca multilateral, referente a la gerencia pública y la reducción de la cantidad de personal al servicio del Estado (Función Pública, 2018, p. 216).

Es importante resaltar la influencia que tuvo los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública como menciona Grillo Fernando, (2005), en la Ley 909 de 2004 se estableció un sistema de administración de personal con desarrollos técnicos y procedimentales con los

cuales se tiene el deber garantizar la eficiencia y ofrecer igualdad en el acceso a los empleos que ofrece la administración pública a todos los ciudadanos.

Con la Ley 909 de 2004 se fortaleció la institucionalidad que sirve como base para la construcción de un servicio civil de naturaleza profesional, sin dejar de lado que todavía se debe garantizar que el acceso a los empleos se realice únicamente basados en los principios de mérito y eficiencia.

## Capítulo 2

### 2.1. En Defensa de los Principios de la Carrera Administrativa

En este apartado se mencionará el origen de los principios de la carrera administrativa, cuáles son los principios generales que la están rigiendo y como mediante la Corte Constitucional se promovido su desarrollo en concordancia con lo establecido en la Carta Política. Aunque son variadas las formas por las que se ha producido un estancamiento en los procesos administrativos hay unos que han sobresalido más que otros. Como es mencionado por Rodríguez (2010):

El sistema de carrera en Colombia ha tropezado con problemas de diferente índole. En algunas ocasiones con dificultades de tipo presupuestal, por nuestra misma cultura, con falta de voluntad política del alto gobierno y adicionalmente con inconsistencias desde el punto de vista legal y constitucional (p. 149).

Desde la promulgación de la CPC en 1991 se estableció en el artículo 125 que el ingreso y los ascensos en los cargos de carrera siempre debe hacerse mediante criterios de mérito; principio fundamental de todo sistema de servicio civil. Para hablar de principios en la carrera administrativa es imperante remitirnos a la Carta Iberoamericana de la Función Pública – CIFP, la cual contiene los elementos básicos que debe tener todo sistema de servicio civil. Esta fue construida de manera conjunta por los países de la región iberoamericana; constituyéndose como elemento primario para la conformación, análisis y transformación de los sistemas de SC en la región. En esta también se establecieron unos principios fundamentales que debe regir todo sistema de carrera pública (Función Pública, C. I. (2003).

Para que se evidencien los efectos positivos que traen consigo una efectiva aplicación de los sistemas de servicio civil en una democracia, es necesario que estos sistemas tengan una base sólida como lo son los principios para que garanticen un adecuado funcionamiento del sistema (Función Pública, C. I. 2003).

Así como en cualquier organización privada, en las entidades del Estado también se espera que las personas que ingresan a desempeñar cargos públicos cumplan con una serie de atributos básicos para que se preste un buen servicio. Y en la CIFP se relacionan los siguientes: el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. Para tener la certeza que las personas idóneas con estos atributos ingresen a la administración pública es menester que el sistema de SC se encuentre en condiciones de garantizarlo mediante procesos claros y establecidos. Por ende, los sistemas de SC también deben cumplir con unos requisitos que conlleven a la consecución de mayor institucionalidad y confianza de los ciudadanos en la administración pública.

A continuación, veremos los principios establecidos por la CIFP y los principios que acogió y desarrolló la Ley 909 de 2004 que es la norma que desarrolla la carrera administrativa en Colombia.

### **2.1.1. Principios rectores de los sistemas de servicio civil establecidos en la Carta Iberoamericana de Función Pública.**

En la CIFP se menciona 5 principios rectores que todo sistema debería tener como base para un correcto funcionamiento de este. A continuación, se realizará mención de cada uno de ellos:



La igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencias políticas u otras. Estos principios rectores establecidos en la CIFP nos hablan de igualdad en primer lugar debido a que el acceso a la carrera administrativa debe ser para todas aquellas personas que quieran pertenecer a ella, y no debe haber discriminación ni por tendencia política, género, raza, religión, u otro motivo.

El mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso a la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. El segundo principio, el mérito. Hace referencia a los criterios por los cuales se elige a una persona, quien acceda a un cargo de carrera debe ser idóneo para desempeñar determinadas funciones de una forma oportuna. Se puede ver el doble sentido que tiene este principio, ya que pretende profesionalizar el servicio civil y al mismo tiempo transformar la administración pública.

Eficacia, la efectividad y la eficacia en la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. El tercer principio está compuesto por tres criterios complementarios, la eficacia, la efectividad y eficiencia los cuales también tienen relación con el accionar de lo público y la forma de llevar a cabo los procesos; de gestión del empleo y las personas que ocupan los cargos.

Transparencia, objetividad e imparcialidad. En el cuarto principio tenemos la transparencia, la objetividad y la imparcialidad, que nos hace referencia la forma como los procesos en los sistemas y en general en el accionar administrativo y en los de servicio civil deben llevarse a cabo, sin ningún tipo de sesgos. Y en el último desde luego hace referencia a que los sistemas de SC deben ir en concordancia con la ley y el derecho.

Es relevante mencionar la importancia de articular todos los principios en los sistemas de servicio civil, como menciona Longo (2003), “las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (p. 2). La articulación de los principios de una forma consistente solo tendrá como resultado un sistema de servicio civil profesionalizado, sino también un mayor fortalecimiento de la institucionalidad, de la democracia y la participación ciudadana.

En la CIFP, (2003) también se menciona los principios por medio de los cuales se debe llevar a cabo la gestión de los procesos de acceso al empleo público como los son: publicidad, libre concurrencia, transparencia en la gestión de los procesos, especialización en los órganos técnicos, garantía de imparcialidad, fiabilidad y validez probadas de los instrumentos de reclutamiento y selección, elección del mejor candidato, eficacia de los procesos de reclutamiento y selección.

Los principios anteriormente mencionados son como una extensión del principio de mérito, por el cual debe estar regido todo sistema de servicio civil en Estados democráticos. Como se verá más adelante estos principios que desarrollan el de mérito se han vendido vulnerando de manera repetitiva en muchos de los procesos de selección que se han llevado a cabo, incluso en varias de las normas que han pretendido desarrollar la carrera administrativa desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia establecida en 1991. Como lo menciona Rodríguez, (2010):

Desde sus inicios y hasta el presente, el sistema de carrera en Colombia ha tropezado con problemas de diferente índole. En algunas ocasiones con dificultades de tipo presupuestal, por nuestra misma cultura, con falta de voluntad política del alto gobierno y adicionalmente con inconsistencias desde el punto de vista legal y constitucional (p. 149).

Son numerosos los factores que han ido condicionando el avance y desarrollo eficiente de la Carrera Administrativa, sin embargo, los que más sobresalen son los culturales como el clientelismo y las problemáticas desde el punto de vista legal.

Hay que destacar que tanto lo establecido en la Constitución de 1991 como las recomendaciones de la CIFP son las bases que se tuvieron en cuenta para la promulgación de la Ley 909 de 2004, que tiene como objetivo la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública. Para el cumplimiento de su objeto establece unos principios básicos por el cual debe regirse el sistema de empleo público en Colombia.

En su artículo 2 establece en relación con la Constitución que la función pública debe desarrollarse de acuerdo a los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad (L. 909, art.2, 2004). Son principios que rigen para todo el accionar de las organizaciones públicas.

En el siguiente apartado revisaremos el papel de la Corte Constitucional en defensa de los principios que desarrollan la carrera administrativa en Colombia. Las intervenciones de la Corte en temas de carrera lo podemos encontrar incluso desde finales del siglo XX.

## **2.2. El papel de la Corte Constitucional en la protección de los principios del sistema de servicio civil**

La Corte Constitucional fue creada por la vigente Constitución Política de 1991 como un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público que tiene como objetivo la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política (Const. P., art. 241, 1991). En la Carta política se establecen sus funciones en el artículo 241 para ser exactos; entre estas podemos encontrar:

(...) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. (Const. P., art. 241, 1991).

En general, la Corte Constitucional es el guardián, el que debe velar por que se cumpla lo estipulado en la Carta Magna y que ninguna normatividad vaya en contravía del articulado de la Constitución. Y en definitiva es lo que ha ocurrido en lo que respecta a las normas que desarrollan el artículo 125 de la constitución.

Se han expedido leyes que en uno o varios artículos contradicen el principio de mérito con que se deben basarse los procesos de selección de carrera administrativa. Y es la Corte Constitucional quien ha ido en defensa de lo establecido en la Carta Magna. Desde la creación de la Corte Constitucional son muchas las demandas en relación a la inconstitucionalidad de normas referentes al sistema de carrera administrativa, en donde la Corte se ha tenido que pronunciar a

favor o en contra de los artículos y normas demandadas. A continuación, veremos algunas sentencias que han sido relevantes en el proceso de conformación e institucionalización de la carrera administrativa y en la defensa de los principios que son base para su desarrollo. Al mismo tiempo esta jurisprudencia en gran parte es la que ha conducido al sistema de Carrera Administrativa en el lugar donde se encuentra.

En la Sentencia C-195 de 1994 la corte resuelve una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1o. de la Ley 61 de 1987. Declara la inexecutable de varios literales el artículo 1 de la Ley 61, debido a que parte de estos van en contra del artículo 125 de la Carta Política. En tanto que establece que los empleados de las organizaciones que tengan cargos de jefes de oficinas y los demás empleos de jefes de unidad que tengan una jerarquía superior a jefes de sección serán cargos de libre nombramiento y remoción. Al igual que el rector, vicerrector y decano de universidades. A lo que la Corte se pronunció declarándolo inexecutable:

Siendo distintas las condiciones de los empleados de libre remoción a la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, ingreso, permanencia y promoción, las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera. Ello porque la discrecionalidad es una atribución necesaria en cabeza de algunos funcionarios que ejercen una labor eminentemente política, o que requieren de colaboradores de su más absoluta confianza para el logro de sus fines. En virtud de lo anterior, esta Corporación no encuentra principio de razonabilidad en la disposición acusada, cuando señala que son de libre nombramiento y remoción el "jefe de oficina y los demás empleos de jefe de unidad que tengan una jerarquía superior a jefe de sección". Estos

empleos, por su esencia, son totalmente compatibles con el sistema de carrera, y su exclusión no obedece a la naturaleza de las cosas, es decir no son esencialmente aptos para el libre nombramiento y remoción, caso en el cual prevalece la carrera administrativa como norma general (C.C. C-195/94, p. 1, 1994).

Otra sentencia que hay que destacar es la Sentencia C-40 de 1995 por medio del cual se demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 del Decreto Ley 1222 de 1993 y ratifica el principio de mérito como único fundamento en los procesos de selección para los empleos de carrera. Como se estipula en la Sentencia C-40 de 1995 en lo referente a los nombramientos de quienes obtienen el primer lugar:

Pero sea cual fuere el método o sistema elegido, éste debe contener criterios específicos y concretos para efectuar una selección en la que aparezcan como valores dominantes la capacidad profesional o técnica del aspirante, sus calidades personales y su idoneidad moral, acordes con las funciones del empleo y las necesidades del servicio público. Por tanto, no puede quedar al nominador una libertad absoluta para que designe a su arbitrio, pues, el nombramiento siempre tendrá que recaer en quien haya obtenido el mayor número de puntos. (C.C., C-040/95, p. 1, 1995)

Mediante esta sentencia se obligó a los nominadores a que la provisión de las vacantes se hiciera con quienes hubiesen obtenido el mayor puntaje en los procesos de selección sin importar método o sistema y no con uno de los 3 primeros como lo estipulaba el Decreto Ley 1222 de

1993 en su artículo noveno. Ya que lo dispuesto en el decreto desconocía el verdadero sentido de la meritocracia (González Puentes, 2004, p. 63).

De igual forma la Sentencia C-372 de 1999: mediante la cual se declara la inexecutable de la Ley 443 de 1998, en especial porque reorganiza la Comisión del Servicio Civil y crea Comisiones Departamentales y una Comisión para el Distrito Capital. Esta distribución es la base de toda la ley. Por esta razón son muchos los artículos que fueron declarados inexecutable. La Corte mediante la Sentencia C-372/99 reconoce que:

No es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política (C.C., C-372/99, p. 5, 1999).

Debido a que va en contravía a lo estipulado en el artículo 130 de la Constitución Política, la cual tiene la idea de estructurar un órgano independiente y con autonomía. Lo que se establecía en Ley 443 no era ajustado a la Carta Política, que la Comisión no tuviese carácter único nacional y estuviese integrada en su mayoría por el Ejecutivo (Rodríguez, 2010, p. 152).

Con la declaratoria de inconstitucional de la Ley 443 de 1998 el desarrollo, la consolidación e institucionalización del sistema de carrera quedó frenado sin una entidad rectora que administrara y vigilara la carrera administrativa. Por eso es la importancia de mencionar esta sentencia. Al mismo tiempo que declara la inconstitucionalidad de la Ley 443 exhorta al Congreso para que a la mayor brevedad expida una ley que estructure la Comisión Nacional de Servicio Civil de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la jurisprudencia existente.

En el año siguiente la Corte se pronuncia nuevamente por medio de la Sentencia C-563 de 2000 (Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4°. de la Ley 443 de 1998), acerca de uno de los principios que deben regir la carrera administrativa. la Corte Constitucional ratifica que el régimen de carrera:

Impulsa la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, éste, el Estado, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública (C.C., C-563/00, p. 1, 2000).

En este caso la Corte se convertido nuevamente en protectora de los principios generales de la carrera administrativa. Cada vez que se ha vulnerado algún principio constitucional la Corte se ha pronunciado de manera clara sin dejar duda que el accionar administrativo en los procesos del sistema de servicio civil siempre debe ir en concordancia con los principios constitucionales del mérito e igualdad.

Es indudable que en las proclamaciones de las normas que han desarrollado la carrera administrativa desde que se expidió la Constitución han evidenciado el querer seguir con los actos de clientelismo en el nombramiento a dedo del mayor número de empleos que les sea



posible. Y es de gran valor el papel que ha jugado la Corte Constitucional al corregir los errores (“micos”) que el legislativo ha permitido en sus legislaciones.

En cuanto a contenido la Ley 909 de 2004 recoge un poco lo que se ha expresado en normas anteriores y al mismo tiempo tiene en cuenta la jurisprudencia y las recomendaciones que se han realizado mediante sentencias acerca de problemáticas de inconstitucionalidad que vulneran los principios de la Carrera administrativa. De igual forma incluye algunas novedades que requieren ser mencionadas como: la conformación de la Comisión Nacional de Servicio Civil. La cual estará integrada por 3 miembros seleccionados por méritos como no subordinados a la rama ejecutiva; el periodo de prueba se extiende de 4 a 6 meses; mediante la Ley se establece que cargos de libre nombramiento y remoción pertenecientes a niveles directivos se integren también a sistemas de mérito tanto en la selección como en la evaluación mediante los llamados acuerdos de gestión; se integra una nueva modalidad de vinculación como lo son empleos de medio tiempo y de tiempo parcial (Álvarez, 2004, p. 81-84).

Al igual que normas anteriores, la Ley 909 también ha sido objeto de demandas; sin embargo, evidencia una mayor coherencia con la Carta Magna y los principios que deben regir la carrera administrativa, en todo caso que la Corte Constitucional la ha declarado exequible.

En dos ocasiones ha procedido demandas como lo evidencian las sentencias C-541 de 2005, mediante la cual se declara inexecutable el literal C “por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada” (L. 909, art. 41, 2004) y el párrafo 1 del artículo 41 (que da una breve explicación de cual serían las razones de buen servicio, (C.C., C-541/05, y C-733 de 2005) que declara inexecutable el artículo 56 (parcial) de la Ley 909, “evaluación de antecedentes a empleados provisionales.” Este artículo de nuevo

intentaba favorecer a los empleados que se encuentran en provisionalidad ya que se les evaluaría y reconocería la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio. Poniendo en desventaja a los demás candidatos que participen en los concursos.

Con la expedición de Ley 909 se evidencia un gran avance en el desarrollo de la carrera administrativa, pero su institucionalización se ha visto afectada en reiterados momentos por el legislador, debido a que hace uso de la competencia legislativa para generar condiciones de ventaja a servidores públicos en condición de provisionalidad. Como se puede ver a continuación.

El legislativo ha presentado varios proyectos de ley y actos legislativos que van en contravía de los principios de mérito e igualdad. La Ley 1033 de 2006 altera conceptos de la configuración de marco normativo de la carrera administrativa, debido a otorga privilegios y/o ventajas a los servidores provisionales ignorando las sentencias de la Corte Constitucional. Nuevamente la Corte se pronuncia y declara inexecutable en especial el artículo 10 de la Ley que favorece a los empleados que estén vinculados como provisionales a empleos de carrera, mediante las Sentencias C-290 de 2007 y la C- 211 de 2007, debido a que este artículo 10 termina vulnerando el principio de igualdad (C.C., C-290/07 y C-211/07).

Nuevamente el Congreso intenta ignorar el principio de mérito e igualdad con el proyecto de ley No 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara que en el artículo 1° establece:

Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales, del sistema general de carrera, y que a la entrada de la vigencia de la presente ley aun ocupen dichos cargos, no podrán ser separados de su cargo

sino por las causales contenidas en el artículo 41 de la misma Ley. (Senado, Proyecto Ley 117, 2007)

Proyecto que llegó a instancias del presidente para que fuera sancionado, pero este lo objeto por ir en contra de varios artículos de la Constitución incluyendo el 125. Por esta razón el proyecto de ley quedó a disposición de la Corte que mediante la Sentencia C-901 de 2008 declara “fundadas” las objeciones presidenciales y en consecuencia inexecutable los artículos 1º, 4º, 7º, 8º y 9º del proyecto de ley N° 117 de 2007 Senado – 171 de 2007 Cámara, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004 (C.C., C-901/08, p. 33, 2008).

Teniendo en cuenta que el Congreso no pudo sancionar el proyecto de ley 117 Senado, expide el Acto Legislativo N° 01 de 2008 pretendiendo reformar el artículo 125 de la Constitución Política, adicionándole un párrafo transitorio que permitiera la inscripción extraordinaria de servidores públicos nombrados en provisionalidad sin aprobar los procesos de un concurso. Y como es de esperarse la Corte declara inexecutable la totalidad del acto legislativo mediante sentencia C-588 de 27 de agosto de 2009 (C.C., C-588/09, p. 99, 2009).

En el año 2010 nuevamente el Congreso queriendo desconocer la Constitución y la jurisprudencia en lo relacionado con la carrera administrativa proclama el Acto Legislativo 015 de 2010 con un nuevo intento de reformar el artículo 125 de la Constitución para favorecer a servidores públicos vinculados mediante la provisionalidad (Gómez, 2011, p. 82).

El párrafo del artículo 1 del Acto Legislativo 015 de 2010 expresó lo siguiente:

La Comisión Nacional del Servicio Civil o quien haga sus veces, homologará las pruebas de conocimiento establecidas en el concurso público por cinco años de

experiencia en el ejercicio del cargo de carrera a los servidores públicos nombrados en calidad de provisionales (Senado Acto Legislativo 015, 2010).

Ofreciendo una clara ventaja a los servidores públicos que se encontraran vinculados mediante provisionalidad, desconociendo el principio del mérito y de igualdad en los procesos de acceso a los empleos públicos.

En el año 2011 el Congreso continuo con sus intentos de favorecer a los empleados en condición de provisionalidad mediante el Acto Legislativo 04 de 2011 mediante el cual incorporó un artículo transitorio en la Carta Política. Para favorecer a los empleados que estuvieran en cargos de carrera mediante la modalidad de provisionalidad. Con el pronunciamiento de la Corte en las Sentencias T-213 de 2011 y la C-249 de 2012 se declara la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 04 de 2011.

Los múltiples intentos por parte del Congreso de la República para beneficiar a los servidores públicos que se encontraban en condición de provisionalidad solo termino obstaculizando y afectando no solo el desarrollo en general de la carrera administrativa sino que también la culminación del primer concurso de méritos llamado “Concurso 01 de 2005 – Sistema General” que duró aproximadamente 8 años en finalizar por los múltiples vaivenes y choque de trenes por así decirlo en la administración pública que solo perjudicaba la institucionalidad y la credibilidad en el sistema de carrera administrativa (Ortiz, 2015, p. 85-100).

En la actualidad los concursos y el sistema de carrera se encuentran un poco más fortalecidos, sin embargo; la corrupción de políticos ha encontrado una nueva forma de burlar el

sistema mediante una nueva modalidad de posicionar a personas que les ayudan en las contiendas electorales con puestos de carrera administrativa, al menos de manera provisional.

### **2.3. El papel del Consejo de Estado en la protección de los principios del sistema de servicio civil**

La jurisprudencia generada por el Consejo de Estado al igual que la Corte Constitucional han defendido los principios de la carrera administrativa en cuanto reconoce que los procesos de ingreso y selección del sistema de carrera administrativa deben realizarse bajo los principios establecidos en la Constitución Política como el mérito, la igualdad, entre otros. Sin embargo, se ha evidenciado una disparidad con la Corte Constitucional en cuanto a la forma como se ha utilizado la figura de provisionalidad en las diferentes entidades del Estado. Tema que se tratará en el siguiente capítulo.

Los puntos en donde se ha centrado el Consejo de Estado han sido en lo referente a las competencias que tiene o no la CNSC, en tanto en ocasiones se ha extralimitado de sus funciones. Un caso en el que el Consejo de Estado se ha pronunciado es para dar respuesta a la consulta realizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública acerca de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para convocar de manera unilateral a concursos públicos de méritos y ejercer funciones de cobro coactivo para recuperar los costos que las entidades deben asumir por la realización de dichos procesos de selección. A lo que la sala resuelve mediante el consejero ponente Germán Bula Escobar que la CNSC no puede convocar a concursos de mérito de manera unilateral, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 en donde se establece que mediante el acto administrativo por el cual se abre

un concurso público de méritos debe ser expedido de manera conjunta por la entidad involucrada y por la CNSC, lo que implicaría agotar etapas previas de planeación y coordinación interinstitucional. Sin embargo, el Consejo de Estado advierte de la obligación de las entidades de planear y coordinar con la CNSC la realización oportuna de los concursos públicos de mérito (C.E., Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2016-00128-00, 2016).

También se encuentran intervenciones en lo relacionado con la supresión de cargos de carrera. En estos casos el Consejo de Estado reconoce que el ordenamiento jurídico lo permite, teniendo en cuenta algunas consideraciones como la de tener un estudio técnico que sustente la supresión de cargos de carrera, ya que no se puede hacer de manera arbitraria. Esta situación la podemos observar en “Fallo 621 de 2010” del Consejo de Estado en donde se pronuncia al respecto.

La supresión y modificación de plantas de trabajo debe hacerse según lo dispuesto en la Ley 909 de 2004, artículo 44 y en el Decreto 1083 de 2015, en el artículo 2.2.12.2, en donde se estipula que la modificación de una planta de empleo debe estar fundada en necesidades de servicio o en razones de modernización de la administración, siempre y cuando tenga como base un estudio técnico que sustente la modificación. Cuando la modificación de las plantas de personal de carrera incluya supresión de cargos debe tenerse en cuenta el derecho de las personas inscritas en el sistema de carrera, las cuales, pueden ser incorporados en la nueva planta, u optar por una indemnización (C.E., Fallo 621/ 2010).

Otro punto clave a tener en cuenta es la iniciativa que ha tenido el Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo quien fue ponente para ante la Comisión I del Senado para el primer debate al proyecto de acto legislativo 27 de 2018 Senado, por medio del cual se le otorgaría iniciativa

legislativa a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Argumentando que existe un vacío en el artículo 156 de la Constitución Política y el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, ya que no incluye a la CNSC entre las entidades con facultades legislativas, teniendo en cuenta que esta es la entidad encargada de la administración y vigilancia del sistema de carrera administrativa (Senado de la Republica, 2018). Situación que deja en muchas ocasiones a la CNSC con los “brazos atados” sin poder realizar iniciativas legislativas cuando lo considere necesario para el progreso del sistema de carrera administrativa.

El objetivo de dotar con iniciativa legislativa a la CNSC es la de proveerle de herramientas necesarias para el mejoramiento de la normatividad que rige el sistema de carrera administrativa, teniendo en cuenta que esta entidad es de carácter técnico y especializada, encargada de administrar y vigilar lo relacionado con la carrera administrativa en Colombia lo que permitiría al congreso tener información valiosa que ayude a responder de forma oportuna a los nuevos retos del sistema (Senado de la Republica, 2018). Esta iniciativa no se le ha dado la importancia que requiere en el congreso, en todo caso no que no ha pasado a debates y se encuentra archivo a la fecha. Situación que es interesante reflexionar, y preguntarse qué tan importante es para el Congreso tener un sistema de carrera administrativa lo más desarrollado y actualizado posible para que responda a los constantes retos que presenta.

### Capítulo 3

#### **Institucionalización de los Principios de la Carrera Administrativa en Colombia.**

Es necesario destacar el importante papel que ha jugado la Corte Constitucional en la defensa de los principios de la carrera administrativa, que ha permitido que ésta avance de manera paulatina y se rija exclusivamente por los principios estipulados desde la Constitución, la ley 909 de 2004 y las demás normas que la desarrollan. Sin embargo, hay que reconocer que, desde el clientelismo político, se han ideado formas de hacer a un lado los principios que rigen la carrera administrativa.

Teniendo en cuenta lo desarrollado en apartados anteriores, se intentará explicar porque los principios de la carrera administrativa aún siguen infringiéndose con nuevas modalidades que permiten proveer cargos en empleos públicos mediante actuaciones clientelares, evadiendo lo estipulado en las leyes y la jurisprudencia que desarrolla la carrera administrativa en Colombia. Uno de los mecanismos ideado por el clientelismo político ha sido la utilización indiscriminada de los puestos en provisionalidad.

#### **3.1. La provisionalidad en la carrera administrativa**

El ingreso a la carrera administrativa mediante concursos de mérito es la regla general estipulada desde la Carta Magna que rige el ordenamiento colombiano, y establece la figura de provisionalidad como una regla excepcional para la asignación de cargos de carrera que se encuentren en vacancia temporal, la cual se ha convertido en una forma de vinculación común y generalizada en la actualidad (Vásquez, 2016). Desde la Ley 909 de 2004, en el artículo 25 reconoce la figura de provisionalidad en la carrera administrativa como una solución a las



vacantes temporales de empleos. En el Decreto 1227 de 2005 desarrolla esta figura de provisionalidad en el artículo 8 y 9, estableciendo que mientras se surte un proceso de selección para la provisión de empleos de carrera, estos serán previstos mediante encargos o mediante nombramientos provisionales. El nombramiento provisional será la regla excepcional cuando no haya personal que cumpla con los requisitos para ser encargado y no haya lista de elegibles vigente. Igualmente, en el Decreto 4968 del 2007 por el cual se modifica y desarrolla el artículo 8 de la ley 1227 de 2007, establece que esta figura se puede utilizar sin previa convocatoria a concurso “(...) por razones de reestructuración, fusión, transformación o liquidación de la entidad o por razones de estricta necesidad del servicio lo justifique el jefe de la entidad.” (Dec. 4968, art. 1, 2007).

Sin embargo, “la falta de operatividad de la carrera administrativa ha conllevado una utilización recurrente de la figura de la provisionalidad, en tanto la imposibilidad de realizar los concursos públicos de mérito exige vinculaciones temporales para la efectiva prestación del servicio.” (Vega, 2016, p. 50). La figura de provisionalidad ha sido utilizada de manera recurrente para vulnerar algunos principios de función pública y de la carrera administrativa como lo evidencian múltiples demandas a entidades públicas que la Corte Constitucional resolvió mediante la sentencia SU- 917 de 2010.

### **3.2. Actos Administrativos no Motivados en el Retiro de Empleados en Condición de Provisionalidad**

Como mediante la legislación no se ha podido vulnerar los principios de la carrera administrativa, los gerentes de las organizaciones públicas e incluso desde la presidencia de la República se estas utilizando los cargos de provisionalidad como un botín político del cual pueden disponer los que llegan a ejercer el poder para incluir en empleos públicos a quienes les ayudaron a llegar al poder. No les basta con tener los empleos de libre nombramiento y remoción, sino que tienen que extender su capacidad de clientelismo político y utilizar de manera indebida los puestos de empleos de carrera que se encuentran ocupados por provisionales.

Los antecedentes normativos que regulan la figura de provisionalidad los podemos encontrar con el Decreto 1950 de 1973 en artículo 107 que establece que en cualquier momento se podría declarar insubsistente el nombramiento ordinario o provisional sin motivación. La situación para los provisionales duro más de 20 años hasta que la Corte Constitucional mediante la Sentencia SU-250 de 1998 estableció que para declarar insubsistente a los provisionales se requería acto administrativo motivado en concordancia con el principio de publicidad y con el debido proceso.

La Corte Constitucional se ha referido de manera más reciente al respecto mediante sentencias en donde quedó explícito que los actos administrativos de desvinculación de un cargo siempre deben ser motivados cuando se trate de empleos correspondiente a carrera administrativa estén en provisionalidad o no, ya que hay que cumplirse un debido proceso administrativo.

En la Sentencia SU. 917 de 2010 la Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias asumiendo el estudio de 24 expedientes, luego de advertir que existía una

conexión temática entre ellos para ser fallados en una misma sentencia; ya que todos los accionantes desempeñaban cargos de carrera en provisionalidad en diferentes entidades públicas, quienes habían sido desvinculados de sus empleos sin que los actos de retiro hubieren sido motivados (C.C., SU-917, 2010).

La Corte aclara que los actos administrativos deben ser motivados por regla general y por ende los correspondientes a desvinculación de empelados que se encuentran en provisionalidad también deben ser motivados, en todo caso, el empleado tiene derecho a saber de manera precisa cuáles son las razones que motivan la decisión de desvinculación. Concluyendo que

Respecto del acto de retiro de un servidor público que ejerce un cargo en provisionalidad no puede predicarse estabilidad laboral propia de los derechos de carrera, pero en todo caso el nominador continúa con la obligación de motivarlo, al tiempo que la administrada conserva incólume el derecho a saber de manera puntual cuáles fueron las razones que motivaron esa decisión. (C.C., SU-917, p. 2, 2010).

Dándose cumplimiento al debido proceso y al principio de publicidad en la administración pública. La Corte reconoce la importancia de proteger el derecho al debido proceso en todo caso de que los actos administrativos de desvinculación de personas que se encuentren desempeñando cargos de carrera en provisionalidad deben ser motivados expresando lo siguiente:

El deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para

ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente (C.C., SU-917, p. 1, 2010).

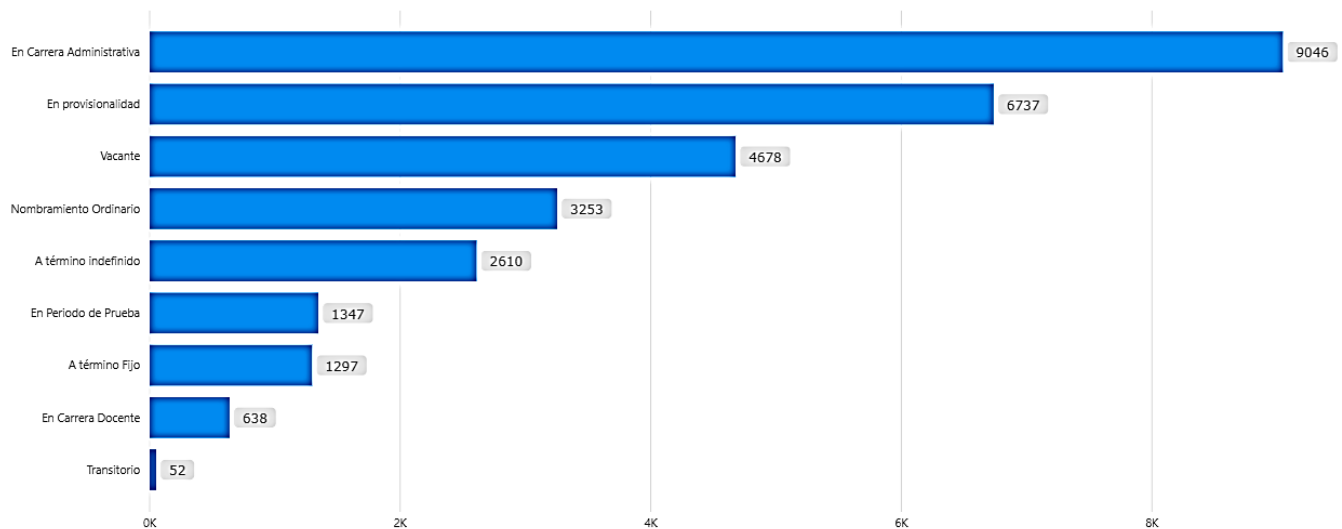
La Corte Constitucional igualmente ha dejado claro que los empleados vinculados en provisionalidad gozan de una estabilidad relativa en el empleo, en razón a la naturaleza del cargo y el tipo de funciones que desempeñan, de tal manera que no pueden asimilarse o compararse, para efectos de su retiro del cargo, a un empleado de libre nombramiento y remoción (Función Pública, 2018).

La Corte Constitucional mediante la SU-917 del 2010, deja en evidencia nuevas formas de realizar clientelismo político a través de los empleos de provisionalidad, figura establecida en la norma para suplir las vacancias mientras se lleva a cabo los concursos de mérito. Sin embargo, los concursos de mérito no se han llevado a cabo con la celeridad que el caso lo amerita permitiendo que en la mayoría de las organizaciones públicas se utilice la figura de provisionalidad para suplir las vacancias.

Según Vásquez (2016), en el momento que realizó su investigación “El nombramiento provisional de los empleos públicos en Colombia”, aunque no había un registro del número de personas contratadas a nivel nacional en empleos públicos mediante los diferentes tipos de vinculación establecidos en la Constitución, la Ley 909 de 2004 y las demás normas que la desarrollan, si encontró evidencia de un alto número de servidores vinculados por medio de nombramientos provisionales. Uno de los ejemplos citados por Vásquez (2016), fueron las

contrataciones de las entidades del sector defensa, en las que, a pesar de tener más de 20 años de antigüedad, no se habían iniciado los procesos para iniciar concursos públicos. En la página de la Comisión Nacional se puede observar que en el 2018 fue que se abrió la convocatoria para realizar el concurso de mérito en el Sector Defensa, no obstante, en mayo de 2019 apenas se estaban dando inicio a la etapa de divulgación. (CNSC, 2019)

Dicho fenómeno sigue presentándose en la actualidad. Esto se puede evidenciar en las cifras estadísticas de empleo público de Bogotá suministradas por el Departamento Administrativo Servicio Civil Distrital (DASCD) 2019. Según este informe, en Bogotá, los cargos en provisionalidad representan el 22.7% del total de cargos contratados en los diferentes tipos de vinculación.



*Ilustración 1: Cargos por Forma de vinculación a marzo de 2019*

Fuente: DASCD

En la grafica anterior es posible observar que en marzo de 2019 existian 4678 empleos vacantes, y teniendo en cuenta que en este lapso no ha habido listas de elegibles para ocupar

dichos cargos o empleos, y considerando que esa es una de las causales para vincular empleados en provisionalidad, es posible que estos cargos sean contratados mediante esta modalidad

El hecho de que existan tantos cargos vacantes junto con los insuficientes procesos de concursos de meritos para suplir dichas vacantes en propiedad facilita que como lo explica Vásquez (2016), el empleo público sea usado como prebenda para que los politicos de turno paguen favores personales. Vásquez continua explicando que cuando se dan los cambios de jefes y directores de entidades públicas, también se dan grandes cambios en el personal de dichas entidades, lo que impide que haya continuidad en la gestión y curvas de aprendizaje, colocando al Estado en una interinidad permanente.

El elevado número de cargos en provisionalidad, los lentos procesos de los concursos públicos se han prestado no solo para la utilización de estos empleos provisionales como botin político sino también una forma de vulnerar los derechos de las personas que son contratadas y despedidas a gusto de los nominadores por afinidad política.

### **3.3. Otros retos del sistema de carrera**

El elevado número de puestos en vacancia, al igual que el de provisionales sumado a la desvinculación desmedida y sin actos administrativos motivados son factores que se han convertido en retos constantes del sistema. Además de garantizar la protección los derechos a personas que aunque se encuentren vinculadas a la administración como provisionales no se les puede desvincular de su cargo de forma ligera debido a que se encuentran en condiciones especiales de protección constitucional y legal como es el caso de personas en condición de

discapacidad, madres gestantes, madres cabeza de familia, entre otros, donde se deben adoptar medidas de diferenciación positiva (Vargas, 2015, p. 16).

Al respecto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han aportado diferentes puntos de vista. Mientras la Corte ha sido clara en que hay que proteger los derechos de las personas que se encuentran claramente en desventaja mediante la figura de estabilidad laboral reforzada, además de garantizarles el debido proceso, el Consejo de Estado en cambio en la Sentencia 1834 de 2003 presenta una posición encontrada respecto al tema:

La Subsección "A", en algunas providencias ha considerado que los servidores que se encuentran nombrados en provisionalidad dentro de la función pública y en ejercicio de empleos de carrera judicial, gozan de una estabilidad restringida, pues para su desvinculación debe mediar al menos un acto administrativo motivado como garantía del debido proceso.

La Subsección "B" ha venido sosteniendo, que a los funcionarios nombrados en provisionalidad no les asiste el fuero de inamovilidad propio de quienes ingresan al servicio mediante concurso de méritos, y que, por ende, están sujetos al ejercicio de la facultad discrecional por parte de la autoridad nominadora, pudiendo ser separados del servicio sin motivación alguna. (C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, No. 76001-23-31-000-1998-1834-01, 2003)

La Corte ha expresado de manera clara en sentencias como la T-605 de 2013 que:

La Corporación al asumir la especial protección para personas con discapacidad, entiende la proporcionalidad entre los derechos de las personas sujetos de la

estabilidad laboral reforzada y la necesidad de que la entidad acredite, objetivamente, las causas para desplazar al trabajador objeto de la protección. Este criterio se garantiza a partir de la inversión de la carga de la prueba para exigir a la entidad demostrar una causa objetiva que permita la desvinculación. Esta postura evita la vulneración de los derechos fundamentales de quienes, por razones de salud, entre otras, no cuentan con las mismas posibilidades de los demás y es garantía del derecho a la igualdad (C.C. Sentencia T-605/13)

La medida de garantizar los derechos de las personas que se encuentran en condiciones de protección especial tiene su fundamento en en la teoría de los derechos propuesta por Robert Alexy, donde se puede aplicar la proporcionalidad y ponderación de los derechos con el objetivo de garantizarles los derechos fundamentales “los derechos fundamentales tienen el carácter de principios y de que los principios son mandatos de optimización” (Alexy, 2002).

Para concluir se puede decir que desde la promulgación de la Constitución de Política la institucionalización de la carrera administrativa ha tenido muchos vaivenes y contratiempos que tienen origen, entre otros; no poder superar la cultura en Colombia del clientelismo y creer que podemos ir en contra de la constitución y la ley. Sin desconocer que también ha tenido dificultades de tipo técnico, falta evidente de respaldo político del alto gobierno y para añadir también ha sufrido de inconsistencias desde el punto de vista legal y constitucional (Álvarez, 2004).

A pesar de tantos tropiezos y de choques de poderes entre el Legislativo y el Constituyente hay que considerar que la carrera administrativa ha ido avanzando e



institucionalizándose de manera paulatina. Solo hay que esperar que como sociedad reconozcamos el papel importante que es para la administración pública, especialmente en la lucha contra el clientelismo y las formas de corrupción que procrea y para la democracia el tener un sistema de carrera en su máximo esplendor y funcionando con eficiencia y eficacia.

### **Conclusiones**

El sistema de carrera administrativo cuenta con una amplia regulación normativa, sin embargo, su implementación no ha sido rigurosa y se ha visto estropeada por diferentes factores a lo largo del tiempo como la promulgación de normas que van en contra de los principios de la carrera, falta de voluntad política y principalmente por la corrupción que genera el clientelismo político.

A pesar de que se han promulgado numerosas normas a lo largo del tiempo para regular la carrera administrativa en Colombia, se evidencia que desde el poder político no se ha tenido la suficiente voluntad, por no decir que ha sido nula, para que el sistema funcione de manera correcta; ya que va en contra de patrones arraigados como lo es el clientelismo y el botín político. Dichos patrones eran el pan de cada día en la asignación de cargos públicos.

Es importante destacar que el desarrollo del sistema de la carrera administrativa se ha visto estropeado por un evidente choque de trenes entre el poder legislativo y la Corte Constitucional, debido a que desde el congreso se ha pretendido en diferentes ocasiones legislar a favor a unos pocos, desconociendo los principios de mérito e igualdad establecidos en el artículo 125 de la Constitución Política, mientras que la Corte Constitucional ha actuado reiteradamente en defensa de los principios establecidos en la Constitución, siendo culpada en algunos casos de haber frenado el avance de la carrera administrativa y de los concursos de mérito. En este sentido, es necesario entender que la Corte Constitucional ha defendido la carrera administrativa siempre y cuando se desarrolle de manera coherente con lo que se estipuló en la Constitución Política de 1991.

Por otra parte, el poco dinamismo y el lento desarrollo en cada uno de los procesos de selección desvirtúa en cierta medida la estabilidad laboral implícita en los empleos de

carrera. Al mismo tiempo, las evaluaciones de desempeño no han sido una herramienta funcional para despedir funcionarios poco eficientes, como tampoco para organizar una planta de personal eficiente, porque se utiliza simplemente para prescindir del personal que no son simpatizantes con el grupo político mayoritario de momento. Esto también ha propiciado que la figura de provisionalidad se utilice de manera distorsionada y pase de ser la excepción, a la regla general durante muchos años.

Aunque la figura de provisionalidad se creó con un buen fin, como lo es suplir oportunamente los cargos vacantes mientras se nombra el empleado en propiedad por medio de concurso de mérito, esta se ha convertido en la herramienta de manipulación de poder de políticos de turno ya que mediante esta quitan y ponen a en estos puestos de carrera a personas que son filiales a sus ideologías políticas e incluso por motivos de clientelismo político. De una forma u otra la Corte Constitucional es la que ha intervenido para que no se utilice esta figura de provisionalidad de manera indiscriminada y se burle el deber de motivar los actos administrativos, entre ellos los de insubsistencia y de garantizar con ello el debido proceso, considerando este último derecho constitucional.

Con la expedición de la Ley 909 de 2004 la carrera administrativa tuvo un nuevo arranque que ha permitido que después de 2011 se abran diferentes concursos públicos, aunque, se han desarrollado de manera lenta se han ido fortaleciendo y al mismo tiempo fortaleciendo el sistema de carrera administrativa en Colombia teniendo como base los principios como igualdad, mérito, publicidad establecidos en la Carta Magna de 1991 y otros recogidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

**Referencias Bibliografía**

- Alexy, R. (2002). Epílogo A La" Teoría De Los Derechos Fundamentales. *Revista española de derecho constitucional*, (66), 13-64.
- Álvarez, C. A. (2004). ¿Por qué no funciona el sistema de carrera administrativa? Cómo responde la nueva Ley a la problemática del sistema de mérito. *Rev. Administración y desarrollo*, (42). 74-85.
- Ávila, R. (2002). Diagnostico institucional del sistema de servicio civil de Colombia. Inter-American Development Bank.
- Barreto, M., y Sarmiento, L. (1997). Constitución política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título II: de los Derechos, las garantías y los deberes, Bogotá.
- Buitrago, F. L. (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis Político*, (8), 8-32. Disponible: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis08.pdf> [Consultado: 29 Marzo2019]
- Camerano, H. V. (2017). La reforma constitucional colombiana de 1991. Antecedentes y legalidad. *NUEVOS PARADIGMAS DE LAS CIENCIAS SOCIALES LATINOAMERICANAS*, 8(15).
- Cárdenas, E. E. M. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126.
- Cárdenas, E. E. M. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126.
- Consejo de Estado [C.E.], Sala de Consulta y Servicio Civil, agosto 19, 2016, Auto No. 11001-03-06-000-2016-00128-00. 19/6/2019 recuperado de <https://bit.ly/2RRqggK>
- Consejo de Estado [C.E.], Sala en Sesión, noviembre 4, 2010, M.P: B. Ramírez, Fallo 621/ 2010. 06/11/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2Jk6w1c>

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. No. 116. julio 20, 1991. 26/05/2019.

Recuperado de <https://bit.ly/2y3VjOZ>

Corte Constitucional [C.C.] febrero 5, 1992. M. P: C. Angarita. Sentencia No. T-406/92. Colombia.

29/5/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2nKsCiN>

Corte Constitucional [C.C.], C. Angarita, E. Cifuentes y J. Hernandez. Sentencia T-402/92. Colombia.

05/16/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2nKsCiN>

Corte Constitucional [C.C.], M.P: A. Barrera. Sentencia C-372/99. Colombia. 06/15/2019. Recuperado

de <https://bit.ly/2Ysz2En>

Corte Constitucional [C.C.], M.P: E. Cifuentes, A. Barrera, A. Beltran, J. Hernandez, C. Gaviria, A.

Martinez. Sentencia C-372/99. Colombia. 05/26/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2Ysz2En>

Corte Constitucional [C.C.], M.P: F. Moron. Sentencia No. C-040/95. Colombia. 06/10/2019.

Recuperado de <https://bit.ly/327Q8cE>

Corte Constitucional [C.C.], M.P: V. Naranjo. Sentencia C-195/94. Colombia. 06/10/2019. Recuperado

de <https://bit.ly/32588Vm>

Corte Constitucional [C.C.], M.P: A. Tafur. Sentencia C-563/00. Colombia. 06/12/2019. Recuperado de

<https://bit.ly/2NpVRqZ>

Corte Constitucional [C.C.], M.P: C. Gaviria, A. Barrera, E. Cifuentes, J. Hernandez, H. Herrera.

Sentencia C-030/97. Colombia. 05/26/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2Yvlh7U>

Corte Constitucional [C.C.], noviembre 16, 2010. M. P: J. Palacio. Sentencia SU.917/10. Colombia.

10/06/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2KXmmII>

Corte Constitucional [C.C.] septiembre 17, 2008. M.P: M. González Cuervo. Sentencia C-901/08.

Colombia. 12/06/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2LjvJwl>

Corte Constitucional [C.C.], agosto 27, 2009. M.P: G. Mendoza Martelo. Sentencia C-588/09. Colombia.

22 /06/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2ScaUmY>

Corte Constitucional [C.C], abril 25, 2007. M.P: M. Monroy Cabra. Sentencia C-290/07. Colombia. 22 /06/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2Y347kW>

Corte Constitucional [C.C], Marzo 21, 2007. M.P: Álvaro Tafur Galvis. Sentencia C-211/07. Colombia. 22 /06/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2xILaFq>

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública

Decreto 1227/2005, abril 21, 2005. Presidente de la Republica de Colombia. Diario Oficial 45890. 06/03/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2XKCHA8>

Decreto 2400, (1968), septiembre 19, 1968. Colombia. 14/05/2019

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital [DASCD], (2019). Citas Estadísticas del Empleo Público Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/2KSwp5>

Forero, C. A. T. (2006). De las aulas a las urnas: la Universidad del Rosario, la séptima papeleta y la constituyente de 1991 (Vol. 67). Universidad del Rosario.

Función Pública (2018). Concepto Marco 09 de 2018 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Función Pública (2018). La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia.

Gómez Adaime, E. (2011). Análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 a 2010 (Master's thesis, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales).

González, E. (2010). “Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia”. *Revista Prolegómenos–Derechos y Valores.UMNG*, 12(25), 147-163.

González, G. P. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. *Desafíos*, 19, 135-182.

- Grillo Rubiano, Fernando Antonio. (2005). "Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el desarrollo de la Ley 909 de 2004" Por la cual se regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública" en Colombia."
- Guerrero, J. P. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Gutiérrez, F., y Ramírez, L. (2002). Familias, redes y facciones. Revista de estudios sociales, (11).
- Leal Buitrago, F. (2002). La seguridad nacional a la deriva. Del frente nacional a la posguerra fría. Bogotá: Alfaomega Editores.
- Leal Buitrago, F., y Dávila Ladrón de Guevara, A. (2010). Clientelismo: el sistema político y su expresión regional. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Leal Buitrago, F., y Dávila Ladrón de Guevara, A. (2010). Clientelismo: el sistema político y su expresión regional. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Ley 27/92, diciembre 23, 1992. Congreso de la Republica. [C.R]: Diario Oficial 40.700. Colombia. 05/05/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2XIXDcJ>
- Ley 790/02, diciembre 27, 2002. Congreso de la Republica. [C.R]: Diario Oficial No. 45.046. Colombia. 28/05/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2FMMyeO>
- Ley 909/04, septiembre 23, 2004. Senado de la Republica. [C.R]: Diario Oficial No. 45.680. Colombia. 26/05/2019. Recuperado de <https://bit.ly/2FMMyeO>
- Longo, F. (2003). La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación.
- López, J.. (2015). Servicio Civil de Carrera en Colombia: perspectivas y resultados de la profesionalización de la Función Pública. Summa Iuris, 3(1), 87-115.
- Marín, A. G. (1994). Asamblea Nacional Constituyente y constitución política de 1991. Pensamiento Humanista, 2.

- Martínez, E. (2010). "La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción". *Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín, 9(18) julio-diciembre, 107-125.
- Medina, M., y Sánchez, E. (Eds.). (2003). *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Mendoza, V. (2003). *Hermenéutica crítica. Razón y palabra*, 34(1). [Revista en Línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2NUj450>. Consultado: 2019, Marzo 28.
- Moreno, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Universidad del Rosario. Pág. 75
- Nava, J. (2007). *La comprensión hermenéutica en la investigación educativa*. [Documento en Línea]. Disponible: <https://bit.ly/2LOXnAL> [Consulta: 2019, Abril 2]
- Ortiz, E. (2015). *Los concursos públicos de mérito en la carrera administrativa en Colombia respecto a la Convocatoria No. 001 de 2005*.
- Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Inter-American Development Bank.
- Pinzón, M., y Motta, D. N. P. (2011). *Laureano Gómez, la Misión Currie y el proyecto de reforma constitucional de 1952*. *Criterio jurídico*, 9(2).
- Puentes González, G. (2004). *Carrera Administrativa y Democracia*. *Administracion & Desarrollo*, (42). 50 -73.
- Puentes-Gonzalez, G. (2004). *La carrera administrativa: ¿Anhelo o realidad?* Universidad del Rosario.
- Quintana, O. M. (2014). *Elementos para una hermenéutica crítica: una introducción al problema del método en las ciencias sociales y el derecho*. *Pensamiento jurídico*, (39).
- Ramírez, M. F. Q. (2012). *Derecho constitucional colombiano. De la carta de 1991 y sus reformas* (Quinta Edición). Editorial Temis.



Rodríguez, E. G. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. *Prolegómenos*, 13(25), 147-163.

Senado Acto Legislativo 015, 2010

Senado, Proyecto Ley 117, 2007

Vargas Quitian, E. F. Estabilidad laboral de funcionarios públicos nombrados en provisionalidad.

Vásquez Bonilla, Y. M. (2016). El nombramiento provisional de los empleos públicos en Colombia.

Vega Merino, Myrian Liliana (2016) Sistema de mérito a propósito de la convocatoria número 128 DIAN – 2009. Maestría thesis, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Tomado de: <https://bit.ly/2YSiGVt>

Vega Merino, Myrian Liliana (2016) Sistema de mérito a propósito de la convocatoria número 128 DIAN – 2009. Maestría thesis, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Tomado de: <https://bit.ly/2YSiGVt>

Vergara Mesa, H. D. (2011). Empleo público y corrupción en Colombia.

Vidal Perdomo, J. (2005). Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Universitas*, 53(108), 317-334. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2HTYOdB>

Villoria Mendieta, M. (2002). La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España.

Weber, M. (1996). División del poder en la comunidad: clases, estamentos, partidos. *Economía y sociedad*, 682-694.

Younes, D. (2010). Derecho constitucional colombiano (undécima edición).