



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución 2.5 Colombia (CC BY 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/co/>

Usted es libre de:

- Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
- hacer obras derivadas
- hacer un uso comercial de esta obra



Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).

Análisis institucional de la carrera administrativa en Colombia a partir de la expedición de la Ley 909 de 2004

Andrea Yeraldín Murcia Martín¹

Resumen

El actual documento genera un análisis jurídico de la función pública en Colombia, sobre la base del diseño normativo tendiente a la implementación por casi 80 años, de una carrera administrativa en el país. El análisis se centra en el estudio de los cambios normativos efectuados por la Ley 909 de 2004, la cual establece herramientas de mejora para lo construido hasta la fecha sobre función pública en el país, consecuente con lo consignado en la Constitución Política de 1991. El desarrollo del documento lleva a evidenciar que, si bien esta transformación jurídico-institucional ha sido pertinente, la misma se ha visto ahogada por las prácticas de cultura política por las cuales se superpone a esta profesionalización del Estado, el clientelismo y la corrupción.

Palabras claves: Carrera administrativa en Colombia, función pública, funcionarios públicos clientelismo, burocracia.

Abstract

The present document presents a legal analysis of the public function in Colombia, based on the normative design tending to the implementation for almost 80 years of an administrative career in the country. The analysis focuses on the study of the

¹ Estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: aymurcia52@ucatolica.edu.co

normative changes made by Law 909 of 2004, which establishes improvement tools for what has been built up to date on the public function in the country, consistent with the provisions of the 1991 Political Constitution. Development of the document leads to evidence that, although this juridical-institutional transformation has been pertinent, it has been drowned by the practices of political culture which overlaps with this professionalization of the state, clientelism and corruption.

Key words: Administrative career in Colombia, public function, public officials, clientelism, bureaucracy.

Sumario

Introducción

1. Contexto histórico de la carrera administrativa en Colombia

1.1. Primer periodo (inicios de la carrera, década de los cincuenta)

1.2. Segundo periodo: década de los sesenta, Constitución de 1991

1.3. Tercer periodo: Constitución de 1991 hasta la actualidad

2. Análisis de las normas vigentes

2.1. La constitucionalización de la carrera administrativa

2.2. Normas que desarrollan el interés constitucional de la carrera administrativa: la expedición de la Ley 909 de 2004

2.3. Desarrollo normativo asociado a la carrera administrativa en Colombia luego de la Ley 909 de 2004

3. Cambios generados por la expedición de la Ley 909 de 2004

3.1. Discusión jurisprudencial respecto de la carrera administrativa y los cambios promovidos por la Ley 909 de 2004

Conclusiones

Referencias

Introducción

Con ocasión de hacer más eficiente la administración pública, desde el siglo XX la ciencia de la administración de lo público, ha impulsado el uso de la carrera administrativa como forma organizacional de los cuerpos burocráticos de los Estados (Flórez, 2015, p. 89). Este es el punto de partida para que, desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales, jurídicas y económico-administrativas, se debata respecto a su pertinencia, como también se identifiquen falencias asociadas con su implementación, o la manera como la misma se ha materializado en distintas formas de organización política a nivel global.

En el ámbito de formulación y aplicación al caso colombiano, el debate no escapa de presentar la carrera administrativa como una solución a distintos conflictos administrativos asociados a la organización del personal en el Estado (López, 2006, p. 3). Sin embargo, también se ha generado la proximidad a presentar las deficiencias en su implementación, la cual básicamente, se ha visto torpedeada por la injerencia de intereses y conflictos políticos, que han llevado a limitantes orgánicos; en otros términos, la implementación de la carrera administrativa en Colombia durante lo corrido de su historia ha sido anulada en gran parte, por la corrupción y el clientelismo (Revelo y García, 2010, pp. 23-29).

Lo indicado con anterioridad, se establece como punto de partida para el desarrollo del actual documento de investigación, desde el cual se formula que, el panorama de creación y aplicación de la carrera administrativa en Colombia ha sido ambivalente, en cuanto su implementación ha implicado un desarrollo normativo amplio, sin que para diferentes autores esta no haya llegado a tener los resultados esperados (Jiménez, 2005, p. 7; Hernández, 2005, p. 9; Isaza, 2014, pp. 15-16; Flórez, 2015, p. 110).

De manera puntual, el documento pretende generar un análisis jurídico, indagando sobre cuáles son los cambios que incorporó la expedición de la Ley

909 de 2004, para promover un mejor dinamismo en la implementación de la carrera administrativa en Colombia, siendo central identificar, cómo distintos factores asociados a lo que puede ser la cultura política, pudieron haber incidido en detrimento de la construcción de una verdadera carrera administrativa en el país y, la eficiente manera de organización de personal, de la administración pública colombiana hasta la actualidad.

En este sentido, el problema jurídico que se busca abordar a través de la actual investigación, responde a la pregunta: ¿Qué cambios se generaron a la carrera administrativa en Colombia con la expedición de la Ley 909 de 2004, para generar sobre esta un mejor diseño institucional, por medio del cual se puedan garantizar principios constitucionales como la meritocracia y funcionamiento adecuado de la administración pública colombiana?

Para su resolución, se acude a un recorrido historiográfico del diseño e implementación de la carrera administrativa en Colombia, que permita caracterizar el contexto de su surgimiento, y desarrollo jurídico-político, pasando así a un segundo objetivo, que es la revisión de la vigencia normativa sobre carrera administrativa en Colombia, generando un análisis sobre las mismas. Hecho lo anterior, se determinan cuáles son los cambios ocurridos desde la vigencia de la Ley 909 de 2004, para generar una posición reflexiva sobre sus aportes y puntos de mejora, al andamiaje del adecuado funcionamiento de una carrera administrativa en Colombia.

Su desarrollo, se estructura reconociendo el contenido constitucional por medio del cual se fijan las directrices de orientación de la función pública colombiana y, en consecuencia, del funcionario público. La delimitación conceptual viene definida por lo señalado en el artículo 125 Constitucional, el cual indica: “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”; siendo entonces el empleo de carrera en la función pública colombiana, el tema central de análisis en el actual documento.

De manera contextual el documento se enmarca en el análisis jurídico de configuración de la función pública que, se establece como “soporte básico y esencial para la concreción del modelo de convivencia política, social y económica diseñado en la Carta Fundamental” (Hernández, 2004, p. 8) sobre la relación entre el Estado y el servidor público, este último definido como; “aquel que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública” (Martínez y Ramírez, 2008, p. 15), a saber entonces, empleados y trabajadores oficiales de las corporaciones públicas del Estado, como también de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, como lo establece el artículo 123 Constitucional.

1. Contexto histórico de la carrera administrativa en Colombia

Se puede afirmar que históricamente en Colombia, el funcionamiento de las entidades públicas y la decisión de parte importante de las personas que trabajan en las mismas, ha respondido más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales y de meritocracia (Hernández, 2006, p. 14); esto, dado los incentivos económicos y de retribución ante un apoyo electoral, lo que generan una gran inestabilidad que se refleja en la composición de los recursos humanos en las entidades gubernamentales, lo cual de entrada desincentiva el propósito de lograr el acceso de los más capacitados a ingresar a la administración (Cordero, 2010, pp. 91-92).

Para lograr una comprensión de lo que históricamente ha sido la configuración de la carrera administrativa en Colombia, resulta pertinente generar de entrada una revisión historiográfica sobre su implementación, por medio de la cual se puedan identificar los esfuerzos adelantados normativa e institucionalmente para su implementación, aunque los mismos, como ya se ha afirmado, han quedado restringidos a las prácticas clientelares políticas, sobre la cual se ha configurado la

cultura política del oportunismo y recompensa burocrática a cambio del apoyo electoral (Leal y Ladrón, 1991, pp. 17-21).

Este esquema clientelar extendido hasta la actualidad ha conducido a reiterados cuestionamientos sobre la manera como se ejerce la asignación de cuotas políticas en las distintas entidades del poder público administradas por los partidos políticos, quienes hacen uso del denominado clientelismo laboral (Schröter, 2010, p. 157).

1.1. Primer periodo (inicios de la carrera, década de los cincuenta)

Dar cuenta del desarrollo normativo que ha tenido la carrera administrativa, conduce a encontrar sus orígenes en la Ley 165 de 1938, por medio de la cual, se establece la carrera administrativa en el país, en un sentido de administración burocrática de lo público, es decir, un cuerpo de funcionarios, direccionados por el paradigma del control, la economía de los recursos y, el seguimiento de las reglas (Barzelay, 1998, p. 59). En este sentido, la norma en comento se destaca porque entra a definir por primera vez desde el ámbito normativo la carrera administrativa en Colombia, definida como un instrumento de racionalización de los recursos dentro del Estado colombiano (Rincón, 2009, pp. 22-24).

Edgar Martínez (2010), presenta de manera más remota la Constitución Política de 1886 que, antecede a la actual Constitución, cuyo contenido en su artículo 62, considera el autor, instaba a la profesionalización de la función pública colombiana, al limitar la capacidad nominadora del Presidente de la República sobre Gobernadores y alcaldes ya que, al ser cargos de libre nombramiento y remoción, su nombramiento se debía hacer, cita el autor el texto constitucional: “de acuerdo con las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones del acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, de jubilación, retiro o despidos” (p. 111).

Esta consideración respecto a la limitación nominadora del presidente, si bien incide en la configuración del ejercicio de la función pública, posiblemente se encuentra al margen de la verdadera naturaleza de la carrera administrativa, cuyos ejes referenciales teóricos avanzan en su consolidación, ya entrado el siglo XX, con la receptividad en el seno del estudio del Estado, del modelo de burocracia weberiano (López, 2006; Restrepo, 2011) y, con este, la consolidación de la administración pública como ciencia, cuyo objeto de estudio es la actividad organizada del Estado (Sánchez, 2001, p. 10).

Frente a lo planteado, se vuelve sobre la fijación del antecedente más remoto de la carrera administrativa en Colombia en 1938, aunque también se puede hacer mención a la intención desplegada en 1902 durante el gobierno de José Manuel Marroquín, cuando el general Rafael Uribe presentó a consideración del Congreso sin éxito, un proyecto de reforma estatal el cual incluía entre otros aspectos modernizadores del Estado colombiano, la implementación de procedimientos más técnicos para selección de los empleados públicos (Martínez, 2010, pp. 301-302).

Es a partir de la expedición de la Ley 165 de 1938 que, se establecen las bases jurídico-políticas por las cuales se comenzaron a delimitar los requisitos de las personas que querían aspirar a ser parte de la carrera administrativa en Colombia (Puentes, 2008, p. 143), de los cuales, varios de ellos se mantienen a la fecha. A su vez, es para la época que se comienza a dar el debate en la dirigencia política, sobre la necesidad de la modernización del país en la esfera política, económica y social, incluida en tanto la administración del Estado y de sus empleados (Martínez, 2010, p. 112).

No obstante, debido a la débil institucionalidad de la época, este primer ejercicio aproximativo a la implementación de la carrera administrativa tuvo poco éxito; el Estado colombiano, no contaba con los recursos suficientes para adelantar la inversión administrativa que demanda el montaje de una carrera administrativa. Aunque por lo consignado en la norma se logró establecer el Departamento Administrativo para la carrera administrativa, el mismo careció del personal idóneo

y preparado que lograra materializar de manera adecuada el contenido de la ley (Puentes, 2008, p. 141).

1.2. Segundo periodo: década de los sesenta, Constitución de 1991

Desde la fecha, la siguiente modificación surtida en la materia, se dio a raíz del Plebiscito Constitucional de 1957, el cual fue la base fáctica para el posterior surgimiento del Frente Nacional. Con la aprobación de este plebiscito, surgen entidades estatales como la Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], la Sala de Consulta del Servicio Civil en el Consejo de Estado, la Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC], antes Departamento Administrativo y, la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina [CRAD]; la norma que marcó este cambio fue la Ley 19 de 1958 (Martínez, 2008 y Puentes, 2008).

A las mencionadas entidades, se les delegó unas funciones precisas en términos de coordinación y facilitación del proceso de implementación de la carrera administrativa en Colombia; a la ESAP, se le asignó la tarea de capacitar a las personas al servicio del Estado; por su parte a la Comisión Nacional del Servicio Civil y Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, la de administración y vigilancia de este personal, cuyo apoyo jurídico se vendría a dar por la también Sala de Consulta del Servicio Civil en el Consejo de Estado, siendo esta parte de la estructura institucional sostenida hasta la fecha, para efectos de la materialización de la carrera administrativa en Colombia, dada su pertinencia para el desarrollo de la carrera administrativa en el país.

Para este periodo se expide el Decreto Ley 1732 de 1960, por el cual se dictaron disposiciones legales en la materia, en temas como la búsqueda de una mayor meritocracia en el ingreso a la función pública, sin embargo, la misma no logro tener los efectos esperados, ante el panorama de coyuntura política mediada por la instauración del Frente Nacional; se consideraba que, este tipo de directrices

administrativas, colocaba obstáculos al acuerdo interpartidista de cuotas burocráticas, lo cual opacó la pretensión de la norma (Martínez, 2008, pp. 303-304).

La implementación del Frente Nacional conduce a profundizar la diferencia, entre dos tipos de funcionarios del Estado, a saber; aquellos cuyo ingreso se había producido por la vía de un servicio de carrera de tipo administrativo y, otro alterno, más de corte político, bajo el mandato de la cuotas políticas asignadas por el acuerdo político entre Liberales y Conservadores, lo cual llevaba a que proliferara el clientelismo partidario, también identificado como burocracia política (Puentes, 2009, pp. 28-30).

A 1968, la vinculación de empleados de carrera al Estado era reducida -259 personas- (Ramírez, 2011, p. 14), lo cual lleva a que, contemplando este escenario y, los contenidos de la norma establecida en 1968, se emitan los Decretos 2400 y 3074 de este año, por medio de los cuales “Se regula la provisionalidad e ingreso masivo de funcionarios a la carrera administrativa” y el “Catálogo de derechos, deberes y prohibiciones del funcionario público”, lo cual amplifica, la vinculación de empleados de carrera administrativa, al Estado colombiano a partir de la fecha (Jiménez, 2012).

Dado su nivel de eficiencia, se reconoce un relativo éxito a la implementación de los decretos mencionados, 2400 y 3074 de 1968, esto, al regular la provisionalidad al definir para el caso, la situación de retiro de la persona que estaba ocupando la provisionalidad (Hernández, 2006), no obstante, estos tuvieron una reforma adicional a través del Decreto 1950 de 1973, por medio del cual se sumó a los criterios normativos definidos en los decretos citados, la forma de clasificación de empleados en el Estado, al igual que condiciones salariales y demás contraprestaciones económicas, como la prima técnica que se mantiene a la fecha (Puentes, 2004, p. 78).

A partir del Decreto 1950 de 1973 se puede definir conceptualmente que, el empleado de carrera difiere al trabajador oficial, al ser el último jurídicamente, el vinculado al Estado para la construcción y sostenimiento de obras públicas o, el trabajador que presta sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, a excepción, si así lo define los estatutos de la organización, las personas que se desempeñan en cargos de dirección y confianza. Por su parte, la provisionalidad se define como aquella condición por la cual una persona es vinculada temporalmente a la administración, mientras se supe el nombramiento oficial de una persona a un cargo estatal (Cuenca, 2015, p. 150).

Bajo esta tecnificación jurídica, en 1976 se pretendió volver a generar nuevamente una incorporación masiva de empleados a la carrera administrativa, no obstante, dado el panorama de coyuntura política que lleva a la declaración del Estado de sitio a través del Decreto 2136, por medio del cual se suspendió transitoriamente las garantías y demás efectos de la carrera administrativa, restringiendo las posibilidades de avance al proceso de reforzamiento de la carrera administrativa sucedido desde la década de los sesenta (Jiménez, 2005, p. 2).

En adelante y hasta 1982, fueron varios los fracasos legislativos en la materia que, pueden llevar a calificar de retrocesos; se formularon distintos proyectos, cuyo contenido buscaba reducir las posibilidades de acceso a la carrera administrativa (Ladrón, 2002). El nuevo Gobierno elegido 1982, buscó reavivar el ingreso al servicio público del Estado, por ello en 1984, expidió el Decreto 583, mediante el cual autorizaba el ingreso extraordinario a la carrera para los empleados que habían sido nombrados sin concurso, reactivando con ello, el ingreso de a la carrera administrativa en el país (Puentes, 2004).

Ya en 1987 se expide la Ley 61, la cual recupera el establecimiento del ingreso a la carrera administrativa por el sistema de mérito, permitiendo a su vez, la inscripción automática para aquellos empleados que tenían antigüedad y se limitó al nivel nacional. Entre otras disposiciones, estableció como causal de la pérdida de

los derechos de carrera, el tomar posesión de un empleo de carrera diferente a aquel del cual es titular, sin haber sido seleccionado mediante concursos; a su vez, prohibió que al empleado de carrera se le hagan nombramientos provisionales.

Con lo anterior, se quiso poner término a las “promociones” o “ascensos” de hecho, esto es, sin haber adelantado los concursos correspondientes, siendo este último el mecanismo jurídico-institucional por medio del cual, en igualdad de condiciones las personas participan en el proceso de selección de un cargo que, debe ser decidido meritocráticamente. Igualmente, la Ley 61 sancionó con la pérdida de los derechos de carrera, al funcionario que ocupa un empleo de libre nombramiento y remoción, sin que previamente le haya sido conferida comisión para el efecto (Suárez, 2004, p. 19).

1.3. Tercer periodo: Constitución de 1991 hasta la actualidad

Al paso de las disposiciones normativas mencionadas, seguía teniendo eco el sistema político colombiano, basado sobre la lógica de un régimen presidencialista con debilidad de los partidos; los apoyos al ejecutivo por parte de los congresistas, han sido compensados con la “entrega” de puestos en las entidades públicas a los congresistas, siendo esto una práctica sostenida hasta la actualidad y, extendida con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991, a los entes territoriales (Pening, 2003, pp. 11-12).

En la actualidad por ejemplo, se puedan identificar personas vinculadas a las entidades estatales en Colombia, a través de contratos de prestación de servicios o apoyo a la gestión, al margen de una relación laboral (Vega, 2007), como también personas con vínculo laboral pero a nombre de provisionalidad, lo cual conlleva a que se identifique una amalgama de contrataciones, que se suman a las personas que hacen parte de las entidades en calidad de funcionarios de carrera, los de libre nombramiento y remoción, o los que ingresan a partir de la elección popular, generando ello un panorama bastante diferenciado, sobre el que se puede

configurar el mapa de la composición de personal de las distintas organizaciones que componen el aparato estatal (González, 2010).

Todo lo anterior, lleva a plantear un escenario de ambivalencia entre una variada normatividad sobre la regulación de la carrera administrativa en el país que, de otro lado se ve limitada frente a las prácticas clientelares de “repartición de puestos” en entes territoriales a nivel nacional o local; centralizados o descentralizados, lo cual coloca al tema en la actualidad de la discusión desde distintas perspectivas disciplinares, sobre la preocupación de limitantes institucionales para el adecuado desarrollo de la función pública en el país.

Desde la lectura jurídica se encuentra que, en lo corrido de este periodo existió un desarrollo normativo amplio, el cual no fue consecuente con la adecuada implementación de la carrera administrativa en el país. Precisamente, con la expedición de la Ley 909 de 2004 se pretende subsanar varias de las deficiencias presentadas en la implementación de la carrera administrativa en Colombia y, de manera concreta; “la informalidad que históricamente ha caracterizado la provisión de empleos de carrera en Colombia” (Hernández, 2006a, p. 7), aunque, ante la evidencia de la complejidad del tema, son válidas las dudas que se puedan generar respecto a su efectividad, siendo esta la cuestión central que se busca agotar en lo que sigue del documento.

2. Análisis de las normas vigentes

Una vez generado un primer panorama de análisis sobre el transcurrir de la carrera administrativa durante gran parte del siglo XX, lo que sigue a continuación es la revisión de la disrupción o continuidad en la actualidad, de aquellos elementos que marcaron la configuración de la carrera administrativa en Colombia, lo cual debe permitir, indicar si ha existido una transformación de su naturaleza. Para lograrlo, en la actual sección del documento se agota el análisis de la actualidad de la

normatividad vigente, cuya revisión se desprende de la lectura constitucional de la carrera, para ir luego, en lectura de sus leyes y decretos reglamentarios.

2.1. La constitucionalización de la carrera administrativa

El panorama generado con anterioridad sobre el desarrollo histórico de la carrera administrativa hasta la Constitución de 1991, permite evidenciar, muy a pesar de su precario desarrollo, que desde la primera mitad del siglo XX, en el país ha existido el interés por parte de distintos actores, de implementar un cuerpo de servicio civil más profesional y meritocrático. Es posiblemente esta la razón, por la que el Constituyente de 1991, no escatimó en dejar consignado dentro la Carta Política, las orientaciones de política que marcan el rumbo de la implementación de la carrera administrativa en Colombia.

En consecuencia de lo planteado, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el país administrativamente se volcó a tener un Estado mucho más descentralizado, es decir, con entes administrativos más autónomos, en comparación a la forma organizacional del Estado presente hasta la fecha (Aristizábal, 2010), lo cual implicó, generar un mayor aparato burocrático a nivel local, siendo por ello consignado en el artículo 130 del texto constitucional, por medio del cual se crea Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC], como ente gubernamental encargado en lo preciso, de administrar la carrera administrativa sobre la base de principios constitucionales como la igualdad o la meritocracia.

Se debe igualmente hacer mención al artículo 125 de la Constitución, el cual define los elementos estructurales del sistema de carrera administrativa en el país, destacando al respecto, la consigna de que, los empleos en los órganos y entidades del Estado sean de carrera, considerando las excepciones de ley; el nombramiento por concurso público; la igualdad de condiciones en los requisitos y condiciones para el ingreso, sin que medie distinción por algún tipo de filiación, y la evaluación objetiva. A propósito de ello y, lo explicado en la sección anterior del documento,

resulta pertinente citar la posición de la Corte Constitucional al respecto, quien en prolongada jurisprudencia se ha pronunciado en los siguientes términos:

El sistema de carrera hace parte de todo el entramado constitucional e irradia la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho, al punto que la jurisprudencia no ha dudado en calificarlo como un principio fundamental, pilar esencial y eje definitorio de la estructura básica de la Carta Política de 1991. A esa conclusión ha llegado este Tribunal con fundamento en tres (3) criterios: (i) Criterio histórico. Según este, “durante la historia del constitucionalismo colombiano se han planteado distintas reformas constitucionales y legales dirigidas a otorgar preeminencia al sistema de carrera administrativa como la vía por excelencia para el ingreso al servicio público, con el fin de eliminar las prácticas clientelistas, de „amiguismo” o nepotismo, acendradas en la función pública y contrarias al acceso a los cargos del Estado de modo equitativo, transparente y basado en la valoración del mérito de los aspirantes”. (ii) Criterio conceptual. Desde esta perspectiva, la carrera administrativa es un principio de naturaleza constitucional que cumple el doble propósito de “servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público”, así como “conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de manera tal que cumplan con los requisitos y finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes”. (iii) Criterio teleológico. Sobre el particular la Corte ha señalado que el régimen de carrera apunta a la realización de varios fines constitucionalmente valiosos: “cumplir con los fines de transparencia, eficiencia y eficacia de la función administrativa y, de manera más amplia, del servicio público”, a través del concurso público de méritos que permite la escogencia de los aspirantes más idóneos; protege el derecho político de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (arts. 13 y 40-7 CP), con la exigencia de un concurso público abierto y democrático en el que solo se deben evaluar las aptitudes y capacidades de los aspirantes; y por último, hace efectivos los derechos subjetivos de los empleados públicos, en especial en cuanto a su estabilidad laboral (art. 53 CP).

En consecuencia, la carrera administrativa se perfila como soporte estructural, de la adecuada materialización de los fines del Estado, toda vez que, como se

comparte del argumento de la Corte, no solamente es la manera de suplir de funcionarios las distintas entidades del Estado, sino de, llevar a las mismas a las personas mejor preparadas y meritocráticamente seleccionadas, para que con su sapiencia, valores y principios, logren desarrollar de la mejor manera la misión del Estado, desde la tarea asignada en cada una de las entidades, condición que se extiende a la normatividad que desarrolla este espíritu constitucional.

2.2. Normas que desarrollan el interés constitucional de la carrera administrativa: la expedición de la Ley 909 de 2004

Considerando lo anterior, que se establece como una suerte de naturaleza actual de la carrera administrativa en Colombia, se proyectó desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el interés por configurar un cuerpo de funcionarios mejor preparados y profesionalizados, en procura de cumplir con el desarrollo del objeto misional de sus cargos. Fue así, como desde una lectura mucho más técnica, se desarrollaron una serie de normas desde el 2004, que en la actualidad se mantienen vigentes.

A partir de la Constitución de 1991, se pueden reconocer dos momentos de la organización normativa de la carrera administrativa en Colombia, siendo el punto de corte la expedición de la Ley 909 de 2004. Antes de la expedición de la ley mencionada, estaba la reforma planteada por la Ley 27 de 1992 que, conforme a las dificultades presenciadas a nivel territorial, la misma solo llegó a ser concretada hasta la expedición de la Ley 443 de 1998 (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2005).

Las dificultades estructurales e institucionales aún vigentes a 2004, condujo a la expedición de la Ley 909 de 2004, la cual, derogando gran parte de las disposiciones normativas contenidas en las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, siendo por lo mismo en la actualidad, el referente normativo por la cual se desarrolla la carrera administrativa en el país. Para su desarrollo, se han expedido una serie de

decretos reglamentarios, sobre los cuales se profundiza a continuación, a su vez que, se han generado una serie de pronunciamientos jurisprudenciales, sobre los cuales se profundiza en la tercera sección del actual documento.

2.3. Desarrollo normativo asociado a la carrera administrativa en Colombia a partir de la Ley 909 de 2004

Con la expedición de la Ley 909 2004 se establece un nuevo panorama de implementación de la carrera administrativa en el país, siendo esta acompañada de un número importante de normas reglamentarias, señaladas a continuación. A groso modo, estas normas se han encargado de tecnificar el desarrollo de la carrera administrativa en el país, conforme al diseño de un aparato institucional, configurado para la especial atención de los requerimientos a surgir en la materia.

El compendio normativo entonces dicho, se presenta a continuación:

Tabla 1. Normas vigentes en la actualidad sobre carrera administrativa en Colombia

Norma	Tema
Ley 1093 de 2006	Se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5 de la ley 909 de 2004, generando excepciones de empleos de los organismos y entidades que no son de carrera administrativa.
Decreto 1567 de 1998	Se crea el Sistema Nacional de Capacitación y, el Sistema de Estímulos para los Empleados del Estado.
Decreto 760 de 2005	Se establece el procedimiento a seguir por la Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC], para el cumplimiento de sus funciones.
Decreto 3232 de 2004	Se reglamentan el artículo 8° y el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 de 2004, sobre composición de la CNSC y, requisitos exigidos a sus miembros; procedimiento para su designación y período de desempeño.
Decreto 770 de 2005	Se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004. Reglamentado por el Decreto 4567 de 2011.
Decreto 785 de 2005	Se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales. Reglamentado por el Decreto 2484 de 2014.
Decreto 1227 de 2005	Se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004.
Decreto 1228 de 2005	Se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal.

Decreto 2539 de 2005	Se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos 770 y 785 de 2005.
Decreto 4500 de 2005	Se reglamenta el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, sobre etapas del proceso de selección o concurso. Concursos generales abiertos y utilización de sus listas de elegibles.
Decreto 4661 de 2005	Se modifica párrafo 1° del artículo 70 del Decreto 1227 de 2005, sobre los programas de educación no formal y de educación formal básica primaria, secundaria y media, o de educación superior.
Decreto 1746 de 2006	Se modifica el artículo 89 del Decreto 1227 de 2005, sobre equivalencias de cargos.
Decreto 2489 de 2006	Se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la rama ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional.
Decreto 3373 de 2007	Se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006, sobre ajuste a la tarifa para el proceso de inscripción y recaudo de los derechos de participación en los concursos.
Decreto 4968 de 2007	Se modifica el artículo 8 del Decreto 1227 de 2005, sobre nombramiento provisional que procede de manera excepcional.
Decreto 1409 de 2008	Se reglamenta el artículo 18 de la Ley 909 de 2004. Diseño, dirección e implementación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público [SIGEP].
Decreto 2901 de 2008	Se modifica el artículo 25 del Decreto 1227 de 2005; la CNSC adopta el instrumento para valorar los estudios, publicaciones y experiencia de los aspirantes que cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la convocatoria.
Decreto 3905 de 2009	Se reglamenta la Ley 909 de 2004, sobre empleos vacantes en el sistema de carrera general, de los sistemas específicos que pueden ser ofertados por la CNSC una vez el servidor cause su respectivo derecho pensional.
Decreto 2809 de 2010	Se modifica el Decreto 1227 de 2005, sobre plazo de comisión para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período.
Decreto 4567 de 2011	Se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y Decreto 770 de 2005, sobre el procedimiento para la evaluación de las competencias laborales de quienes van a desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción en la rama ejecutiva del orden nacional.
Decreto 19 de 2012	Mediante el artículo 228 se modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, sobre reformas de planta de personal.
Decreto 1894 de 2012	Se modifican los artículos 7 y 33 del Decreto 1227 de 2005, sobre la provisión definitiva de los empleos de carrera, retiro de base en una lista de elegibles por nombramiento y posesión.
Decreto 1785 de 2014	Se establecen las funciones y los requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional. Deroga los Decretos 2772 de 2005, 871 de 2006, 4476 de 2007, 3717 de 2010.
Decreto 2484 de 2014	Se reglamenta el Decreto 785 de 2005, aplicable a los organismos y entidades del nivel territorial que se rigen en materia de nomenclatura, clasificación de empleos, de funciones y de requisitos generales.
Decreto 894 de 2017	Desconcentra la función de la CNSC para adelantar procesos de selección a nivel territorial.

Elaboración propia a partir de Gestor Normativo publicado por el DAFP.

Lo primero que se reconoce respecto al cúmulo de normas con anterioridad citadas, es la mayor expedición sobre reglamentación de la carrera administrativa en el país, la cual en su suma, es más que la generada hasta el año 2004; esto, en efecto da cuenta de por lo menos un interés institucional, por final encontrar la ruta que lleve a una efectiva implementación de la carrera administrativa en Colombia, aunque el mismo no debe ser el fundamento único para sentar una posición, toda vez que es a su vez pertinente, ver la implementación institucional de la Ley 909 de 2004, como en las siguientes secciones se hace.

Los contenidos técnicos y regulatorios adelantados por las disposiciones normativas antes citadas, sobre la carrera administrativa en Colombia, llevan a encontrar en la actualidad un mayor soporte normativo, a las instituciones encargadas de la implementación de la carrera administrativa en Colombia, a

grosso modo, es más completo el contenido jurídico respecto a condiciones como definir la provisionalidad, los requisitos de los aspirantes, los elementos a tener en cuenta en los concursos, la continuidad en la carrera, entre otros, siendo esto como se ha dicho, una condición a tener en cuenta a la hora de valorar el soporte institucional para su despliegue.

En suma, son una gran cantidad de normas las que regulan en la actualidad la carrera administrativa en el país, siendo ello síntoma de las mejoras presentes en el sistema de carrera administrativa en el país. En lo que sigue, se profundiza en el contenido de la Ley 909 de 2004, haciendo a su vez mención a algunas de las normas previamente mencionadas, en las cuales se precisan contenidos de carácter institucional relacionados con la mejor implementación de la carrera administrativa en Colombia desde la fecha.

3. Cambios generados por la expedición de la Ley 909 de 2004

Se precisa que, la Ley 909 de 2004 es la norma que desarrolla y regula en la actualidad, en el territorio nacional, el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. Como lo dispone su artículo 14, se le asigna al DAFP, la dirección y gestión del empleo público, siendo un órgano adscrito a la Presidencia de la República, cuyas funciones le compete el diseño y manejo técnico de los cargos de carrera dentro de las organizaciones públicas colombianas.

Similar a lo que sucede a nivel nacional, los entes territoriales tienen a su vez un órgano con las mismas funciones en su circunscripción correspondiente, siendo también adscritas al órgano rector de administración ejecutiva del territorio; lo anterior, conduce a proyectar a la fecha, una mejor organización del empleo público tanto a nivel nacional, como a nivel territorial, siendo esto cada vez más armónico, con el contenido al respecto indicado en la Constitución Política de 1991, sobre configuración de la carrera administrativa en el país: “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (Artículo, 123).

De otra parte, se encuentra la CNSC, cuya naturaleza se consigna en el artículo 7 de la Ley 909 de 2004, siendo ella la de ser: “responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley”. Su condición es de carácter permanente, e independiente de las ramas u órganos del poder público nacional.

Su acción, se despliega bajo el precepto de lograr la meritocracia o aplicación del principio el mérito para el acceso y la permanencia en la asignación del empleo público en Colombia (Grillo, 2004, p. 6), actuando sobre la base de los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, desde los cuales deben devenir la selección adecuada de personas para cada uno de los cargos de empleo público.

Su rol, es de codependencia con el DAFP, en la medida que, a ambos, se les asigna la administración técnica del personal del Estado.

Un comentario adicional sobre lo dicho tiene que ver con que, a propósito de la implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, logrado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC, el Decreto 894 de 2017, adicionó un inciso al artículo 7 de la Ley 909 de 2004, sobre desconcentración de las funciones de la CNSC, el cual a la letra indica:

Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá desconcentrar la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial.

La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá mediante acto administrativo delegar las competencias para adelantar los procesos de selección, bajo su dirección y orientación, en las entidades del orden nacional con experiencia en procesos de selección o en instituciones de educación superior expertas en procesos. La Comisión podrá reasumir las competencias delegadas en los términos señalados en la ley.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá definir criterios diferenciales en el proceso de evaluación del desempeño laboral para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz que ingresen a la administración pública por medio de los procesos de selección.

Lo anterior bien puede ser un tema para desarrollar en un nuevo documento, pues como se presenta, dota de un nuevo criterio descentralizador a la CNSC para administrar la selección de funcionarios de carrera en poblaciones permeadas por la ola de violencia más reciente del país, siendo ello una situación que, a primera vista resulta positivo para la administración de lo público en dichas poblaciones, aunque se insiste, podría ser un tema a tratar con mayor rigurosidad en otros documentos, dada la pertinencia que demuestra el mismo.

La exposición del diseño institucional presentada hasta el momento sirve para dar cuenta del fortalecimiento de la carrera administrativa en lo corrido del siglo, sin embargo, queda presentar la discusión jurisprudencial al respecto, sobre la cual se debe detallar en el contenido de referencia y delimitación de las leyes mencionadas hasta el momento, siendo pertinente tanto citar al Consejo de Estado como a la Corte Constitucional, quienes han dotado de elementos a este compendio normativo para ser más efectivo en términos de sus fines.

3.1. Discusión jurisprudencial respecto de la carrera administrativa y los cambios promovidos por la Ley 909 de 2004

Un primer tema por señalar en términos de la carrera administrativa en Colombia y, su funcionamiento, corresponde a la manera como en la misma se encuentra materializada el principio constitucional de estabilidad laboral, a su vez que las condiciones de respeto de la garantía, también constitucional al debido proceso, en los casos donde se concluye la separación de un funcionario público de carrera, de su cargo. Al respecto, la Corte reconociendo lo consignado en los artículos 53 y 125 del texto constitucional, señala lo siguiente;

(...) es importante recordar que la carrera administrativa, tema que ha sido ampliamente tratado por la Corte, comprende tres aspectos fundamentales interrelacionados: En primer lugar, la eficiencia y eficacia en el servicio público, principio por el cual la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional. En segundo lugar, la protección de la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas (Artículo 40 de la Carta). Y, finalmente, la protección de los derechos subjetivos derivados de los artículos constitucionales 53 y 125 tales como el principio de estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro de la carrera y los beneficios propios de la condición de escalafonado, pues esta corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado

Lo anterior presenta la condición garantista que se debe dar en el empleo público, conforme a la armonía del mismo con lo dispuesto en los artículos 53 y 125 de la Constitución Política; garantías laborales y, diseño meritocrático de la carrera administrativa, respectivamente. En este orden de ideas, la Corte avala el precepto por el cual, si bien el ingreso al empleo público puede ser diferente al empleo de carácter privado, el nombramiento de un empleado público dota al mismo de unos derechos laborales subjetivos que, deben ser plenamente reconocidos como sucede en el caso del empleado de la organización privada y sus derechos laborales constitucionales, inalienables e irrenunciables.

Si bien el conducto regular para definir el retiro de un funcionario público es diferente al visto en el caso del empleo privado, ambos deben gozar del respeto por la garantía constitucional del debido proceso y, en extensión la aplicación de otros principios como el, *non bis in ídem* (el régimen sancionador del Estado no se puede juzgar dos veces a una persona por lo mismo), aunque ello es también tema de discusión de otro horizonte investigativo diferente al que se persigue en el actual documento. En atención precisamente al tema de estudio, se establece entonces que apreciaciones como la dicha, permiten a la carrera administrativa gozar de circunstancias que, facilitan su aplicación.

Igual sucede con el Concepto del Consejo de Estado 1679 de 2005, donde la Sala Civil define el caso de los asesores adscritos a los distintos Despachos del orden nacional y territorial que, señalando al respecto que, únicamente son de libre nombramiento y remoción a nivel territorial, los adscritos a la administración central, a los Despachos de los gobernadores y alcaldes – mayores, distritales, municipales y locales – y, en la administración descentralizada, a los Despachos de los respectivos Presidentes, Directores o Gerentes.

Esta y otras situaciones de estudio jurídico han permitido perfilar una mejor carrera administrativa en Colombia, sin embargo, conjunto con este desarrollo jurídico, se encuentra todavía la práctica clientelar que insiste en el sometimiento de las instituciones al político del turno, siendo entonces ello el principal derrotero a

seguir, en el camino del fortalecimiento de la carrera administrativa en Colombia, luego de casi 80 años de insistir en ella. La organización jurídico-institucional del Estado, en lo que refiere a la carrera administrativa no puede tener efectos en términos de eficacia en su contenido, si no va de la mano con cambios en el ejercicio de la cultura política de la sociedad en general.

En suma, la carrera administrativa trae para el funcionamiento de la administración pública, un contenido de modernización necesario para avanzar en el proceso de consolidación institucional de la administración pública en Colombia, sin embargo, esta necesariamente depende de la consolidación de un ejercicio de la política, más allá de las formas tradiciones de hacer la misma; por esto, se debe insistir en cada vez fortalecer más la estructura técnica del diseño de la carrera administrativa en Colombia, lo cual deviene en mejoras regulatorias y, fortalecimiento institucional, como sucede con el sistema de evaluación del desempeño consignado en la Ley 909 de 2004, conforme al cual uno de los elementos de la permanencia lo define la evaluación de desempeño.

Conclusiones

La carrera administrativa en el caso colombiano, ha sido obstaculizada históricamente en su implementación por las prácticas políticas asociadas al clientelismo que, incluso, ha llegado a escenarios delictivos de corrupción, aunque este es otro elemento de la problemática, el cual no se agotó en el documento, por desbordar el interés central del mismo. En este sentido, la expedición de la Ley 909 de 2004, contribuyó al rediseño institucional de la carrera administrativa en Colombia, siendo precisamente esta la hipótesis que se discutió en la actual investigación.

Se debe hacer la salvedad que, el documento no establece como eje central de análisis esta mirada sociopolítica de la problemática, sino lo hace bajo una óptica jurídica desde la cual se espera aportar a la comprensión global del fenómeno estudiado. Ello lleva a plantear que, las referencias hechas sobre la construcción jurídica de la carrera administrativa en el país, es clave en la comprensión global de una problemática, fuertemente incidida por las prácticas políticas clientelares y de corrupción.

Se vuelve sobre el argumento respecto a que, si bien se ha impulsado una carrera administrativa en Colombia, esta no ha podido alcanzar una consolidación, para afrontar los requerimiento de las dimensiones del Estado colombiano en términos operativos, no tanto por la insuficiencia normativa, sino por la cultura política que rodea su implementación, siendo ello aprovechado por la burocracia política que, ha hecho uso de estas debilidades para consolidar unas redes clientelares sustentadas en la restricción de ingreso a la función pública como característica histórica de la sociedad colombiana.

Es por lo anterior que, a hoy todavía se mantiene la necesidad de conseguir suplir la fuerza laboral del Estado, a partir de empleados de carrera, sin embargo, y volviendo sobre el argumento anterior, estas ausencias de funcionarios ante los retrocesos en la consolidación de los procesos de ingreso a la función pública, se

ha suplido por la provisionalidad que, muchas veces parece apegarse al precepto también clientelar.

Se considera que, en efecto, la carrera administrativa, en el caso colombiano ha sido obstaculizada en su implementación, por las prácticas políticas asociadas al clientelismo que, incluso, ha llegado a escenarios delictivos de corrupción, aunque este es otro elemento de la problemática, el cual no se agota en el documento, por desbordar el interés central del mismo.

Se debe también poner atención, sobre el ingreso de personas por la vía de la contratación por prestación de servicios, la cual aparece justificada bajo el precepto de la temporalidad, aunque en la realidad se pueda ver que, muchos de estos cargos, están lejos de ser temporales en las entidades que así los contratan; la nueva forma de recompensa política parece ser la de favores electorales, a cambio de contratos por prestación de servicios.

La modernización del Estado colombiano aún necesita de reforzar su institucionalidad y por ello la necesidad de contar con personas cualificadas en los cargos que no son susceptibles a; la elección popular o libre nombramiento o remoción o que, por efecto, sean carreras especiales. A la fecha se siguen identificando avances normativos, es importante resaltar la labor que ha desarrollado la CNSC, no obstante, es importante no frenar aún más los procesos de selección, el legislador está en la obligación de adelantar las legislaciones que sean lo más pertinente a los intereses de la solidificación de la carrera y respecto por los que ya son parte de ella.

Referencias

- Aristizábal, M. (2010). Una Constitución, veinte reformas. *Novum Jus*, 4(2), 95-126.
- Barzelay, Michael (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cordero, Y. (2010). Un sistema de mérito para el siglo XXI. *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, 48, 82-99.
- Cuenca, R. E. (2015). La evolución y diferencias al interior del régimen de los servidores públicos en Colombia. *Juris*, (17), 149-155.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2005). Editorial. *Carta Administrativa: Revista Institucional del Sector Función Pública*, (5), 3-8.
- Flórez, J. (2015). Servicio Civil de Carrera en Colombia: perspectivas y resultados de la profesionalización de la Función Pública. *Summa Juris*, 3(1), 87-115.
- González, E. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho*, 13(25), 147-163.
- Grillo, F. (2004). La meritocracia en Colombia. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid, (2 al 5 de noviembre).
- Hernández, P. (2004). *Bases constitucionales de la función pública: empleo público*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Hernández, P. (2005). La Provisión de Empleos de Carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Santiago de Chile, (18 al 21 de octubre).

- Hernández, P. (2006). Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia: ad portas de la concreción de la selección por mérito para el ingreso al servicio público. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, (7 a 10 de noviembre).
- Hernández, P. (2006a). La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (36), 1-11.
- Isaza, C. (2014). Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia. *Reflexión Política*, 16(32), 6-19.
- Jiménez, W. (2005). Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. En: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Santiago de Chile, (18 al 21 de octubre).
- Jiménez, G. (2012). Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia. *Reflexión Política*, 14(28), 142-157.
- Ladrón, A. (2002). *Democracia pactada: el Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Universidad de los Andes
- Leal, F. & Ladrón, A. (1991). *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*. Bogotá. Tercer Mundo Editores; Universidad Nacional de Colombia.
- López, D. (2006). El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público*, 1-42.
- Martínez, E. (2008). Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia. *Revista de Derecho*, (30), 299-337.

- Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126.
- Martínez, E., & Ramírez, J. (2008). *Régimen del servidor público*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública [ESAP].
- Pening, J. (2003). El modelo de descentralización en Colombia. *Con-texto*, (16), 6-24.
- Puentes, G. (2004). La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad? *Desafíos*, 11, 59-106.
- Puentes, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. *Desafíos*, (19), 136-182.
- Puentes, G. (2009). *La carrera administrativa en el marco de la función pública*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ramírez, J. (2011). *La carrera administrativa en Colombia: análisis y perspectivas*. (Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de Magister en Administración). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, M. A. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388.
- Revelo, J., & García, M. (2010). *Estado Alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Rincón, J. I. (2009). *Derecho administrativo laboral: empleo público, sistema de carrera administrativa y derecho a la estabilidad laboral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, J. (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y estudio*. México D.F.: Plaza y Valdés.

Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?
Revista Mexicana de Sociología, 72(1), 141-175.

Suárez C., F. (2004). El sistema de mérito en la administración pública colombiana.
En: *Seminario sobre Carrera Administrativa*. Bogotá: Escuela Superior de
Administración Pública [ESAP].

Vega M. (2007). El contrato estatal de prestación de servicios. Su incidencia en la
función pública. *Prolegómenos*, 10(19), 15-34.