

La evolución del concepto de función pública y el servicio civil de carrera en Colombia: análisis doctrinal, jurisprudencial y normativo.

The evolution of the concept of public function and the civil service of career in Colombia: doctrinal, jurisprudential and normative analysis

A evolução do conceito de função pública eo serviço público de carreira na Colômbia: análise doutrinal, jurisprudencial e normativa

Julián Raúl Flórez López

Doctorado Universidad de Salamanca. Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca. Docente Universidad de Pamplona, Pamplona, Norte de Santander, Colombia. ORCID: 0000-0002-8946-3081. Correo: juflo9@hotmail.com

Oscar Alberto Latorre Mendieta

Magíster en derecho administrativo de la Universidad Libre. Especialista en derechos humanos de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Funcionario de la Secretaría de Gobierno, Bogotá, Colombia. ORCID: 0000-0002-2657-5000. Correo: oscarlatorre63@hotmail.com

Rubén Darío Cardona Valencia

Magíster en derecho administrativo de la Universidad Libre. Especialista en derecho probatorio de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Docente Universidad Libre, Bogota, Colombia. ORCID: 0000-0001-6160-2900. Correo: rubendarioabogado@hotmail.com

FECHA RECEPCIÓN: ENERO 15 DE 2018

FECHA ACEPTACIÓN: ABRIL 23 DE 2018

Resumen

El presente trabajo aborda y argumenta la transformación del concepto Función Pública y el servicio civil de carrera en el marco del derecho administrativo colombiano, en los niveles normativos y jurisprudenciales más relevantes, mostrando a través de ejemplos los impactos evolutivos. Para la formulación del problema se planteó la pregunta: ¿Cómo ha evolucionado el concepto de la función pública y el servicio civil de carrera desde la implementación de la Constitución Colombina de 1991, y cómo ha impactado el derecho administrativo colombiano?, interrogante que se resolverá a través del análisis de las problemáticas previsibles que se aprecian en la concepción de la nueva normatividad, y en las diferencias operacionales existentes entre el funcionario público y las nuevas formas de interpretación constitucional en este tema, bajo la óptica de los derechos fundamentales y las tendencias económicas neoliberales. Entre las conclusiones se afirma que el Estado continúa con una visión judicial pobre, a pesar que desde lo normativo se han logrado importantes apuestas por la inclusión de nuevas tecnologías, estandarización de procesos comerciales, y bases contables y financieras.

Palabras clave: Función pública, servicio civil, carrera administrativa, Estado, Constitución, burocracia, neogercialismo, neoliberalismo, derecho administrativo.

Abstract

The present work approaches and argues the transformation of the concept of Public Function and the civil service of career in the framework of Colombian administrative law, in the most relevant normative and jurisprudential levels, showing through examples the evolutionary impacts. For the formulation of the problem, the question was asked: How has the concept of the civil service and the career civil service evolved since the implementation of the Colombian Constitution of 1991, and how has Colombian administrative law impacted? This question will be resolved through the analysis of the foreseeable problems that can be seen in the conception of the new normativity, and in the existing operational differences between the public official and the new forms of constitutional interpretation in this subject, from the perspective of fundamental rights and trends economic neoliberal Among the conclusions, it is affirmed that the State continues with a poor judicial vision, although from the normative point, important bets have been achieved for the inclusion of new technologies, standardization of business processes, and accounting and financial bases.

Keywords: Civil service, administrative career, State, Constitution, bureaucracy, neogercialismo, neoliberalism, administrative law.

***Cómo citar:** Flórez-López, J.; Latorre-Mendieta, O.A.; y Cardona-Valencia, R.D. (2018). La evolución del concepto de función pública y el servicio civil de carrera en Colombia: análisis doctrinal, jurisprudencial y normativo, (15-2), e-5569. Doi: <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico2018v15n2.5569>.

Resumo

O presente trabalho aborda e discute a transformação do conceito de Função Pública e do serviço público de carreira no marco do direito administrativo colombiano, nos níveis normativos e jurisprudenciais mais relevantes, mostrando através de exemplos os impactos evolutivos. Para a formulação do problema colocado a pergunta: Como tem o conceito de serviço público e serviço público desde a implementação da Constituição Colombiana de 1991 e como isso tem impactado o Direito Administrativo colombiano, questão a ser resolvida? através da análise dos problemas previsíveis que podem ser vistos na concepção da nova normatividade, e nas diferenças operacionais existentes entre o funcionário público e as novas formas de interpretação constitucional nesta matéria, do ponto de vista dos direitos e tendências fundamentais neoliberal econômico. Entre as conclusões, afirma-se que o Estado continua com uma visão judicial pobre, embora a partir do ponto normativo, tenham sido alcançadas importantes apostas para a inclusão de novas tecnologias, padronização de processos de negócios e bases contábeis e financeiras.

Palavras-chave: Serviço civil, carreira administrativa, Estado, Constituição, burocracia, neogerencialismo, neoliberalismo, direito administrativo

Introducción

Uno de los referentes teóricos utilizados en esta investigación es MIR PUIGPELAT (2003), quien advierte las recientes transformaciones del derecho administrativo y expone su teoría con respeto al tema, por causa de los procesos de adecuación estatal a convenios o convenciones de índole internacional, teoría que explica los cambios legales internos estatales desde la óptica de las imposiciones universales sobre derechos humanos, y además, explica los procesos de adecuación económica que surgen a raíz de la reestructuración de las fronteras comerciales desde la dinámica de la globalización.

Internamente el Estado tiene que adaptar su sistema de administración a esas nuevas realidades, pero como los cambios estatales deben ser producto del orden establecido es necesario adecuar la estructura a las necesidades de los mercados internacionales. Para hacer mucho más dinámico ese proceso en la misma Constitución (1991) se establecen normas que dinamizan la posibilidad de incorporar los procesos comerciales internacionales a la dinámica jurídica estatal. Una vez incorporados a través de la norma constitucional se advierte que se gesta un cambio en el concepto de Función Pública direccionado a la realización de los fines del Estado, los cuales no eran previstos en el anterior Estado de derecho.

La intervención del Estado como garante de los derechos de los coasociados es un imperativo social y jurídico. La implementación funcional de instrumentos administrativos como la desconcentración, descentralización, la autonomía territorial, así como los cambios normativos de última generación incluidos en el nuevo Código Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo, las nuevas leyes en materia de administración pública, indican que el concepto Función Pública ha evolucionado, pero a pesar del cambio normativo tanto la mentalidad del funcionario público como la de los particulares que ejercen la función pública y la mayoría de nuestros gobernantes no se han transformado, ya que siguen atendiendo la función pública en una dimensión temporal inferior a la requerida para nuestro tiempo, lo que implica anomias y antinomias válidas, tendencias normativas y jurídicas que denotan claramente el cambio constitucional, el normativo, y sobre todo el operacional; dada nuestra tradición positivista no permite convalidar escenarios de legitimación soportados normativamente, cuando las tendencias diferenciales jurídicas actuales son claras desde un ejercicio mental diferente al de la simple interpretación de la ley.

Es así como el presente trabajo aborda y argumenta la transformación del concepto Función Pública y el servicio civil de carrera en el marco del derecho administrativo colombiano, en los niveles normativos y jurisprudenciales más relevantes, mostrando a través de ejemplos los impactos evolutivos.

Para la formulación del problema se planteó la pregunta: ¿Cómo ha evolucionado el concepto de la función pública y el servicio civil de carrera desde la implementación de la Constitución Colombiana de 1991, y cómo ha impactado el derecho administrativo colombiano?, interrogante que se resolverá a través del análisis de las problemáticas previsibles que se aprecian en la concepción de la nueva normatividad, y en las diferencias operacionales existentes entre el funcionario público y las nuevas formas de interpretación constitucional en este tema, bajo la óptica de los derechos fundamentales y las tendencias económicas neoliberales.

Se planteó la hipótesis en el sentido de afirmar que la función pública ha dado un giro a partir de la consolidación de Colombia como un Estado social de derecho, por lo menos en su marco normativo, ajustándose la estructura del Estado en lo económico y en la necesidad de la protección de los derechos fundamentales de las personas, mediante nuevas estrategias que han sido desarrolladas legislativa y jurisprudencialmente con la aplicación de los principios constitucionales.

La Constitución de 1991 se encuentra enmarcada en la filosofía de la subordinación de la ley a los valores y principios que fueron convalidados por el consenso político (art. 4º), el respeto por la dignidad humana, la igualdad, el debido proceso y demás garantías y derechos ciudadanos, los cuales se constituyen en las guías estatales en procura de sus fines.

El profesor Sagües (1973) indica que “(...) los procesos constitucionales se ocupan sustancialmente de tutelar el principio de supremacía constitucional (meta principal), y de proteger los derechos públicos subjetivos (...)” (p. 97). Rey Cantor (2001), por su parte, define el objeto del proceso constitucional “(...) en la defensa de la supremacía de la Constitución o la protección de los derechos humanos” (p. 88).

Según Aragón (1988) los riesgos sociales “solo pueden conjurarse a través de una teoría de la interpretación constitucional capaz de objetivizar jurídicamente los valores constitucionales y capaz también, al mismo tiempo, de no mediatizar desde el derecho” (p. 117).

Así como ellos, Alexy y Zagrebelski (citados por Rawls, 1996), entre otros, son estudiosos de un derecho antipositivista engendrado en la justicia consuetudinaria, y que claramente distingue entre principios, que son la fuente de unión y consolidación de las diferencias conceptuales humanas, de donde deben emanar acuerdos políticos y los valores que son tendencias visionales del Estado, que claramente se aprecian en el Preámbulo y en los arts. 1° y 2° de la Carta colombiana de 1991.

Por lo anteriormente expuesto, el cambio constitucional genera modificaciones en la concepción legislativa y nuevas visiones en torno a las diferentes ramas del derecho, incluido el derecho administrativo.

El principio de legalidad y la función pública amparada en dicho presupuesto eran componentes básicos en el esquema administrativo del Estado de derecho de la Constitución de 1886, que era la razón de ser de las estructuras jurídicas estatales y que en Colombia se convalidó hasta 1991. El criterio de legalidad frente a las nuevas posturas constitucionales varía, dentro del esquema de un Estado social de derecho establecido por nuestra Constitución, y por ello necesariamente debe cambiar el concepto de función pública.

Una vez establecida la evolución conceptual legal y jurisprudencialmente de la función pública, se efectuará una recopilación cronológica de las normas y jurisprudencias que detallan cambios sustanciales, con la finalidad de que este compendio sea tenido en cuenta por los operadores de justicia y la comunidad académica, para que sirva de guía de comportamiento efectivo y ayudar a la legitimación de los cambios constitucionales requeridos a partir de la nueva concepción.

La investigación es pertinente por la actualidad del tema, ya que a pesar de haber transcurrido 26 años de vigencia de la Constitución, en la cual se otorgó un rango constitucional al concepto de Función Pública, donde han sido múltiples los pronunciamientos tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, así como las transformaciones normativas, estos no se han entendido conforme a la nueva visión del concepto función pública que se expone en este trabajo.

Como objetivo se estableció el estudio de la evolución del concepto “Función Pública” y el servicio civil de carrera en Colombia a partir de la Constitución de 1991, y su impacto en el derecho administrativo con el seguimiento del concepto desde la óptica de la administración y la evolución desde las connotaciones del poder público, el análisis normativo y el contraste con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Para cumplir con dichos objetivos se ha implementado una investigación de carácter cualitativo-descriptivo con un enfoque hermenéutico, pues se pretende determinar la evolución del concepto “Función Pública” y el servicio civil de carrera a raíz del surgimiento de la Constitución de 1991, y establecer la incidencia de tal evolución en el derecho administrativo colombiano, razón por la cual la presente investigación se circunscribe a Colombia como Estado, estando la recolección jurisprudencial, normativa y teórica determinada por la vigencia de la Carta Política desde 1991 a la actualidad.

Se encuentra entonces que la Constitución en su artículo 113 utiliza el término “función” tanto para identificar las actividades del Estado, como para determinar las competencias de los diferentes órganos estatales (C.P., arts. 150, 241 y 277, por ejemplo). Así mismo el artículo 122 señala que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento”. A su vez el artículo 212 Superior expresa que “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Si bien en un sentido amplio podría considerarse como función pública todo lo que atañe al Estado, cabe precisar que la Constitución distingue claramente los conceptos de función pública y de servicio público, y les asigna contenidos y ámbitos normativos diferentes que impiden asimilar dichas nociones, lo que implica específicamente que no se pueda confundir el ejercicio de función pública con el de prestación de servicios públicos, supuestos a los que alude de manera separada el artículo 150 (num. 23) de la Constitución, que asigna al legislador competencia para expedir las leyes llamadas a regir una y otra materia.

En la realización administrativa “(...) el Estado procede a la consecución de sus fines por medio de una serie de actividades que constituyen sus funciones, la cual se proyecta en la triple dimensión legislativa, judicial y administrativa” (Corte Suprema de Justicia, 2008).

La función pública, además, ha servido para identificar otra faceta de la administración relacionada con la gestión del talento humano, es decir de las personas que bajo diversas modalidades se encuentran vinculadas al Estado como servidores públicos, ya sea mediante un vínculo laboral como es el caso de los funcionarios y empleados públicos, trabajadores oficiales, o mediante una modalidad indirecta como los trabajadores por administración delegada y los contratistas independientes. A su vez conforman este grupo los miembros de las corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales o Municipales y Juntas Administradoras Locales).

La Corte Constitucional (2003) hace mención al concepto de función pública, determinando que:

La Constitución hace referencia a las expresiones «función pública» y «funciones públicas» de manera específica en el Capítulo II del Título V sobre la organización del Estado, en el que se establecen los principios que rigen el cumplimiento de «funciones públicas» por los servidores públicos.

Cabe recordar, así mismo, que la Constitución califica expresamente como «funciones públicas» la administración de justicia (art. 228 C.P.) y el control fiscal (art. 267 C.P.), en tanto que el artículo 209 se refiere a la «función administrativa» (art. 209 C.P.) especie dentro del género función pública.

Así las cosas, la noción de «función pública» atañen al conjunto de las funciones que cumple el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines.

”Empero, debe la Corte señalar que la posibilidad de desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan con el Estado mediante la elección o nombramiento y la posesión en un cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la Constitución y la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones públicas administrativas (arts. 123-3, 210-2, 267-2) o funciones públicas judiciales (art. 118-3)” (Sentencia C-037).

En cuanto a la evolución del concepto función pública a partir de la Constitución de 1991, mencionaremos lo establecido por Cassagne (1998):

En la abdicación de la regla de la intervención estatal progresiva y en la afirmación de otros principios jurídicos fundamentales, como son el de la concurrencia al mercado y el de protección de los consumidores y usuarios –en su condición de destinatarios principales de la actuación de un Estado que interviene para arbitrar en los conflictos interindividuales o colectivos–, se encuentra la clave para comprender cabalmente las transformaciones operadas. Este proceso transformador –cuyo eje gira en torno de la Administración Pública y sus funciones– ha cobrado un gran auge en Hispanoamérica (...) En cumplimiento de este objetivo y a través de la instrumentación y ejecución de programas que conducen a realizar la llamada reforma del Estado, se han removido los obstáculos que presentaba la legislación vigente, acudiéndose a derogaciones en bloque, deslegalizaciones y profundas innovaciones normativas (p. 78).

La Función Pública en Europa es, según Parada (2000):

Elemento clave de la función pública francesa es el cuerpo, que se define como la agrupación de los funcionarios que tienen vocación a los mismos grados y que se rigen por el mismo Estatuto particular. Dentro del cuerpo, los funcionarios están jerarquizados según su grado o categoría personal de forma que el grado es el título que confiere a su beneficiario uno de los empleos (puestos de trabajos) que está reservados al cuerpo. Cada cuerpo está, pues, dividido en grados jerárquicos, a los que corresponden diversos emolumentos y empleos (p. 440).

El mismo autor a su vez determina que:

En Italia, el modelo de función pública, como muchas otras instituciones administrativas de ese país, ha estado directamente inspirado por el modelo francés. Pero el sistema italiano ha evidenciado un fenómeno de laboralización notable, aunque no inicialmente, como ocurrió en Alemania, por la división del personal de las Administraciones Públicas en dos colectivas, de funcionarios y trabajadores, sino por la vía de la aplicación de algunas de las instituciones más típicas del derecho del trabajo, la negociación colectiva, y de forma intensa al conjunto del funcionariado de carrera (Parada, 2000, p. 446).

El resultado que se pretende, es brindar algunos elementos que sirvan de base para investigaciones posteriores, y que a la vez proporcione a las autoridades administrativas fundamentos para la ejecución de los fines del Estado colombiano.

Evolución histórica del concepto de función pública

Desde la jurisprudencia

El Honorable Consejo de Estado ha creado, a partir del año 1968, un considerable archivo jurisprudencial en el cual se encuentran pronunciamientos a través de las sentencias de esta Alta Corporación con relación a la función pública, encontrando que los estudios y decisiones mantienen el ingrediente permanente de la visión desde los lineamientos propuestos por la Constitución de 1886, que corresponde a una ideología diferente a la que anima los principios, preceptos y mecanismos de la Constitución de 1991, en la cual se creó un nuevo modelo de Estado, con una concepción de los derechos novedosa y con unos fines distintos de la organización administrativa.

La adecuación de las actuaciones administrativas a los fines del Estado social de derecho (C.P., Preámbulo), y a los principios de la función administrativa señalados en el artículo 209 de la Constitución Política (1991), hicieron necesaria la implementación de la Ley 1437 de 2011.

Con esta perspectiva que se le introduce a la legislación se propicia un profundo cambio que produce evolución frente al concepto de función pública, con pronunciamientos desde la Honorable Corte Constitucional, como las Sentencias C-563 de 2000, en un

pronunciamiento con relación a la carrera administrativa, señalando la necesidad de adecuar este mecanismo administrativo a los principios y fines del Estado social de derecho, y la C-1177 de 2001, que en igual línea jurisprudencial procura la uniformidad de la carrera administrativa a lo preceptuado en el artículo 2º de la Constitución Política (1991).

Desde la doctrina

Es oportuno precisar, en primer lugar, los términos función pública, funciones públicas y función del Estado; el primero puede ser visto desde tres perspectivas, las cuales conforman globalmente el concepto objeto de estudio:

- a) General. Desde este sentido usamos la acepción estudiada para referirnos a aquellas actividades que se encuentran exclusivamente en cabeza del Estado.
- b) Recurso humano. También se entiende como función pública las acciones desempeñadas por los funcionarios públicos, los cuales representan al Estado.
- c) Relación laboral. Desde la órbita de las relaciones suscitadas entre el Estado como empleador y los servidores públicos en su condición de subordinados (Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2010).

En segundo lugar, la acepción Funciones Públicas se encuentra ligada más al régimen constitucional clásico; había órganos que no encuadraban en ninguna de las tres ramas del poder público ya que sus funciones ni son legislativas, ni administrativas ni judiciales. Esos órganos ejercen primordialmente unas funciones propias, específicas y distintas, y por lo mismo no encajaban dentro de la simplista y elemental teoría tripartita, por lo que entonces hubo necesidad de realizar una enumeración adicional y ubicarlas donde corresponde (la Constitución Política de Colombia), y con fundamento en ella la ley prevé una nueva estructura del Estado encargada de cumplir todas las funciones públicas.

Según dicha estructura se reitera la existencia de las tres tradicionales ramas del poder público, legislativa, ejecutiva y judicial, pero al mismo tiempo se precisa que además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, algunos de los cuales se agruparon en Organizaciones y otros se estructuraron como órganos independientes y autónomos sujetos a un régimen constitucional y legal propio (Ibáñez, 1999, p. 376), como por ejemplo las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

En tercer lugar, la función del Estado se enmarca en lo que ya se ha dicho en reiteradas oportunidades en el transcurso de este escrito, y no es otra que el objetivo de cumplir los fines del mismo, es decir, buscan darle al individuo un entorno apropiado para su realización como ser humano.

Extrañamente la mayoría de los conceptos y definiciones acerca de la función del Estado propuestos por doctrinantes no tienen nada que ver con el objeto social para el cual fue creado.

Al respecto, Heno (1994) considera que: “(...) la Función Pública es un empleo definido como el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la Ley o el reglamento, que deben ser desempeñadas por una persona natural para atender necesidades permanentes de la administración pública” (p. 14).

Por su parte Rodríguez (1998) indica que “La función pública se entiende como el conjunto de «relaciones laborales entre el Estado y sus servidores» (p. 159). Algunos constitucionalistas definen la función pública desde la visión del poder a través de las ramas del poder público, acepción que jurídicamente es viable dentro del universo de lo legal, tal como lo indican Zanobini y Regis (1980): “El Estado procede a la consecución de sus fines por medio de una serie de actividades que constituyen sus funciones, que se proyecta en la triple dimensión legislativa, judicial y administrativa” (p. 209).

Igualmente, García (1971), señala que “(...) aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal y únicamente el cuerpo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejercita directamente” (p. 39).

La Constitución de 1991 así lo prevé en su artículo 113; extrañamente las definiciones de función pública desde lo jurídico no corresponden al objeto social del Estado, como debería suceder utilizando la lógica de la institucionalidad. Un análisis trascendental (desde el idealismo kantiano) de estas definiciones, en relación con lo estipulado por el artículo 113 constitucional, indica que implícitamente el Estado tiene una, o unas funciones, no que la función del Estado sea el poder público, ni menos aún que la función del Estado sean las actividades propias de sus servidores, tal como lo acotan los doctrinantes del Derecho, deducción que trae como consecuencia un cambio en la concepción de la función pública, la que ha de concretarse a través de este trabajo.

Jurídicamente el Estado ha sido definido desde la conjunción de varios elementos: elemento humano (pueblo y nación), físico (territorio) y jurídico-político (poder), pero en pos de una reconstrucción del concepto de función pública es necesario retomar posturas que si bien no corresponden estrictamente a derecho, contribuyen a una mejor comprensión del mismo, lo cual es válido atendiendo posturas epistemológicas no reduccionistas, acordes con la óptica de la pos modernidad y de la complejidad en la investigación (MORÁN, 1994), bajo parámetros hermenéuticos desde lo jurídico constitucional, y pragmáticos, que ayuden a consolidar la hipótesis de trabajo.

El Estado se puede definir desde varias ópticas, entre otras:

- a) Un tipo jurídico, como las ya relacionadas anteriormente.
- b) Una dimensionalidad social.
- c) Como un aparato que legitima la coerción a través del gobierno.

Webber (1974) define el Estado como: “una relación de los hombres que dominan a sus compañeros, mantenida por la violencia legítima (es decir, considera que es legítimo)” (p. 152), o sea que el Estado conlleva un dominio legítimo del hombre por el hombre a través del derecho.

Para Marx (1975) el Estado es una ilusión, un concepto moderno que nace de la complejidad de las relaciones económicas de producción y obedece a unos intereses de clases; tanto él como Engels (1976) se atreven a criticar la teoría hegeliana del Estado, desconociendo el Derecho como factor primario del desarrollo del mismo y colocando como soporte la realidad social y económica.

Para Engels (1973) el Estado “(...) es una organización de la clase dominante para su protección de la clase dominada”. A esa organización del Estado, que se constituye para dominar a las clases sometidas, él la denomina poder público, mientras que Poulantzas (basado en Gramsci, 1977) expresa que “El Estado es una relación de fuerza entre las clases sociales que condensa, se materializa en instituciones y aparatos” (p. 54), versiones todas que difieren, y es natural que así sea, de la concepción jurídica ubicando al Derecho como un simple instrumento de poder.

Así se infiere de la lectura de las normas constitucionales de 1886, porque en ninguna parte se consagraban los fines del Estado, a diferencia de la Constitución de 1991, que consagra explícitamente los fines del Estado en su artículo 2º, lo que deja comprender que el Estado bajo los parámetros constitucionales de 1886 era un simple instrumento de poder (teoría pura del derecho) que guarda diferencia con las finalidades objetivas actuales, pero que sí indicaba cuál era el deber de sus autoridades, bajo los simples parámetros de la ley, a diferencia de la Constitución actual que define unos fines taxativamente e indica a las autoridades hacia dónde deben direccionar sus labores.

Desde lo económico la concepción y la definición del Estado ha evolucionado del Estado liberal al Estado bienestar, al Estado neoliberal y la actual tendencia hacia un proceso de desregularización normativa a partir de la globalización.

Los economistas después de las grandes crisis del capitalismo reconocen al Estado como un factor externo de poder, y aún los teóricos capitalistas han acudido a las concepciones marxistas para asegurar la existencia del modelo capitalista.

En contraposición resurge la postura liberal clásica, bajo la denominación de Neoliberalismo en contravía del Estado benefactor, al cual se había acudido en tiempo de crisis para regular los mercados. Maynard, (citado por Smith, 1981 y 1983) atribuye gran importancia al Estado, por su capacidad de regularización, en contravía de los postulados liberales puros que insisten en la “mano invisible” y que son recogidos a medias por las tendencias Neoliberales que propugnan por un Estado policivo y garantizador de ciertos servicios públicos.

Se pregunta Friedman (2011): “En una sociedad cuyos participantes deseen alcanzar el grado de libertad más alto posible para elegir como individuos, como familias, como miembros de grupos voluntarios, como ciudadanos de un Estado organizado, ¿Qué papel debe asignarse al gobierno?” (p. 50).

La respuesta que define en su obra es:

En primer lugar, la protección de los individuos de una sociedad de la violencia, tanto si viene del exterior como si procede de los demás ciudadanos, a menos que exista esta protección, no somos realmente libres de elegir. (...) El segundo deber público va más allá de la simple función policíaca de proteger al pueblo frente a la coacción física, implica una exacta administración de justicia. Tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar de su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos. Un cuarto deber del gobierno es el de proteger a los miembros de la comunidad que no se pueden considerar como individuos responsables (Friedman, 2011, pp. 50-51).

Bajo la óptica Neoliberal la tendencia jurídica reemplaza la concepción keynesiana y propende por un Estado policivo y garantista de la construcción de obras e instituciones que no puedan ser abarcadas por los particulares. De alguna manera lo jurídico cede al interés económico.

Todas estas lecturas dificultan la conceptualización de “la función pública” bajo un parámetro único, ya sea institucional, ideológico, económico, extensivo a las ramas del poder público, y por ello es viable trabajar un concepto que abarque con mayor solvencia las posturas de la pos modernidad, desde la concepción epistemológica del Estado y su vínculo con la globalización en el entorno de la complejidad.

Concepto de función pública y políticas públicas

La ciencia política en la modernidad inspira la concreción de políticas públicas desde tendencias estrictamente científicas, lo que equivale al despojo ideológico como premisa de construcción del escenario de lo político, y como garantía de lo social. En la estructura decisional de las políticas públicas deben intervenir Instituciones estatales y algunas privadas que cumplen funciones públicas, donde son dos los escenarios: el de la planeación y el de la ejecución.

Al respecto existen varios postulados teóricos, entre otros los conceptos de la escuela del public choice, en la que encontramos la concepción de LINDBLOM (1995), quien estima que en los procesos políticos las políticas públicas se forman desde lo global, sin limitaciones ni claridades, y la postura de Lasswell (1985), quien contrario a LINDBLOM (1990) estima que la toma de decisiones políticas públicas es un proceso racional, sistematizado, que puede formularse bajo el siguiente recorrido: los problemas, las iniciativas, los planes, su ejecución, y por último, su examen (León, 1998).

A través de las políticas públicas pueden identificarse las actividades de la administración, ejercicio que consistiría básicamente en la evaluación de la política, y en caso de encontrarse con un resultado negativo tendría que tenerse en cuenta la inactividad de la administración como una de las bases del poco impulso constructivo de la solución implementada por dicha política, lo cual quiere decir que las actividades de la administración tienen relación directa con las finalidades de las políticas públicas, que a su vez amplía la finalidad del Estado en el ejercicio del desarrollo de su función, de allí que metodológicamente la evaluación de las políticas públicas sirva para verificar el ejercicio productivo de los servidores públicos en coordinación con los resultados esperados, y que el control estatal se desarrolle en pos de evitar desviaciones en las políticas públicas o improductividad.

Del grado de institucionalización de una función definida por el Estado depende el resultado de la gestión administrativa, que además deberá ajustarse en el desarrollo práctico de su ejecución a través de las diferentes escalas jerárquicas organizativas.

Políticamente se pueden percibir dos enfoques básicos relacionados con la institucionalidad de las políticas públicas: el tradicional funcionalista estructuralista, y el de la escuela de las public policy: el primer enfoque estudiado desde las perspectivas neomarxistas (Poulantzas y Althusser, 2010), pero utilizado tradicionalmente por el sistema anglosajón desde la óptica capitalista, y el segundo que estudia las propias instituciones en sentido microscópico inductivo, y que es utilizado en la construcción de la nueva visión de la administración empresarial (león, 2011).

En el primer caso se aborda el conocimiento del Estado desde las Instituciones mismas y de sus estructuras jerárquicas, y en el segundo se busca comprender el funcionamiento desde el interior mismo de las instituciones, pero para mayor objetividad es necesario entender la visión compleja de la realidad institucional, por lo que no es viable dejar intencionalmente ninguna teoría que pueda definir la realidad actual del concepto de la función pública.

Las instituciones se requieren como parte de un engranaje sistemático, evolutivo, organizador, que se entrelaza a través de un lenguaje hermenéutico con las realidades sociales, políticas, económicas, culturales de un Estado en constante construcción, y de allí que todos los días varíen las reglas, normas y condiciones para que cada vez se torne más difícil construir, dificultándose una teoría unificadora que logre comprender todos los aspectos administrativos que se requieren para la organización de un Estado.

Prueba de la anterior afirmación son las siguientes apreciaciones que relacionan el concepto y lo administrativo:

- a) Weber (2009) indica que hay diferencia entre organización e Institución; las instituciones son entes de mayor complejidad, portan “ADN”. Son organizaciones con identidad.
- b) Farol (citado por HALL, 1981) dice que es: “dotar un negocio con todo lo necesario para su funcionamiento: materias primas, herramientas, capital y personal” (p. 46) (organización material y organización humana).
- c) Para León (1985) “Es en el sentido más amplio, un acuerdo entre personas para cooperar en el desarrollo de alguna actividad” (p. 120).
- d) Koontz (2014) la define “como la identificación, clasificación de actividades requeridas, conjunto de actividades necesarias para alcanzar objetivos, asignación a un grupo de actividades a un administrador con poder de autoridad, delegación, coordinación y estructura organizacional” (p. 154).
- e) Según Castoriades (citando a Kaminsky G., 1990) las Instituciones son “espacios concretos de producciones de sentidos, y de formas de organización, en las cuales existe un coeficiente y umbral de transversalidad determinado, lo cual hace singulares y difícilmente generalizables a las Instituciones en un contexto socio-histórico determinado” (p. 12), “Proyecto que le da fundamento a las significaciones sociales imaginarias que le dan origen” (Manero, s.f., p. 9).

La institucionalidad se arraiga desde lo jurídico porque la normatividad sirve para modelar la conducta y los comportamientos individuales y colectivos a través de políticas públicas, cuya finalidad no es otra que la resolución de los conflictos (en el caso del Estado los sociales, políticos, económicos, culturales), y de allí que se deban determinar unos roles, los que debemos analizar desde la teoría del poder.

El poder y la función pública

Ya desde Hobbes (1965) y su obra maestra Leviathan se empieza a definir desde la deontica política que el Estado debía contar con recursos y disponer de ellos para un bien o unos objetivos, que el mismo Estado delineaba:

Se hace necesario un sometimiento incondicional, sobre la base de la enajenación de todos los derechos individuales naturales del hombre, a favor de un poder que se encargará de crear un orden e imponerlo, a través de una sociedad política, la cual lo llevará a la coexistencia y a su desarrollo (p. 48).

Rousseau (1976), por el contrario, se aparta de las consideraciones anteriores en el entendido de que las desigualdades sociales se originan de la diferencia surgida por la propiedad de los bienes y el Estado se encarga de resolverlas, mientras que la corriente marxista considera que el Estado es el poder político:

Producto del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. La sociedad cuando llega a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas, se enreda en una irremediable contradicción consigo misma, que se manifiesta en los antagonismos de clases con intereses económicos en pugna.

Para que estas clases no se exterminen a sí mismas y a la sociedad en lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del «orden». Y ese poder, nacido en la sociedad, que se pone por encima de ella se divorcia de ella más y más, es el Estado (p. 88).

Weber (1988) entiende el poder como la capacidad o probabilidad de lograr obediencia dentro de un grupo.

Estas definiciones indican que en las instituciones se construye coerción, y las teorías, aunque disímiles, se unifican en el consenso del postulado de autoridad; una institución sin autoridad no es viable. Es comprensible que para algunos esa autoridad se desarrolla desde la imposición, para otros desde el consenso y para otros desde la convicción, que en últimas conlleva a una adaptación rutinaria que se define reglamentariamente para hacer eficaz el cumplimiento de labores que se convierten en resultados.

Ese poder cumple un papel de articulación entre el pensamiento político y el individuo, a quien se somete culturalmente a través de un desarrollo normativo que integra labores, acciones, espacios. Aquí también se definen varias posturas teóricas: concepción burocrática, administración de los recursos, teniendo entre ellos al hombre, y el hombre como ser productivo en la organización, por ello en la comprensión del concepto función pública debe tenerse en cuenta el poder, porque sin él no hay viabilidad de dirección institucional. El grave problema en la actualidad es la difusión del concepto de autoridad, que deberá analizarse con mayor profundidad en el capítulo de la globalización.

Repercusiones de la modificación del concepto función pública

El concepto función pública bajo la óptica de este trabajo se puede sintetizar como la prestación y concreción de las finalidades a través de la actividad administrativa del Estado, entendiendo la actividad como el movimiento del aparato estatal a través de todos sus factores (capital, factor humano, normatividad).

Al colocar el concepto de función administrativa como el género, y el factor humano como una especie, se entiende claramente que quien labora para el Estado, además de cumplir con un manual detallado de su actividad, primordialmente debe velar por desarrollar los fines del Estado.

No tendría sentido que un empleado que cumpla con todas sus labores termine responsabilizando al Estado, ya sea por su acción u omisión, en forma dolosa o culposa, por el no cumplimiento de las finalidades consagradas en el artículo 2° de la Constitución, lo que indica que en ciertas ocasiones el trabajador del Estado, llámese empleado, funcionario, trabajador o servidor público, debe apartarse del marco normativo contenido en sus manuales de trabajo para cumplir con la finalidad del Estado, ya que el cumplimiento de sus normas básicas laborales no le garantiza el cumplimiento adecuado de las finalidades estatales. Lo mismo ocurre con los Jueces de la República o los médicos de las EPS, cuando deben apartarse de la ley por entrar en contradicción directa con la Constitución.

Por otro lado, el concepto “particular que cumple funciones públicas”, cobra sentido, ya que no se trata del particular que sigue manuales de trabajo, sino del particular que busca satisfacer las finalidades estatales.

El Estado se protegería de manera adecuada, sobre todo en relación con la falla en el servicio, si quienes trabajan bajo su servicio lo hicieran objetivamente en el cumplimiento de las finalidades del Estado, más que en el cumplimiento exegético de sus funciones.

Cobra sentido, el artículo 90 de la Constitución Nacional, en materia de responsabilidad objetiva del Estado, ya que se entendería que el Estado responderá por el incumplimiento de los fines estipulados en la Carta Política.

El servicio civil de carrera y la constitución de 1991

Sería pocos años después que la administración colombiana, en virtud de la nueva Carta Constitucional de 1991, inicia un proceso

de cambio tanto estructural como conceptual de la función pública acogiendo los preceptos del llamado neo-gerencialismo, que “se origina con las reformas de la administración pública puestas en práctica por el gobierno de Nueva Zelanda, a comienzos de la década de 1980” (Ferraro, 2009, p. 123).

Para entender mejor en qué consisten estas reformas es válido aportar una sucinta y concisa definición que recoja, en efecto, sus principios más importantes:

“Las reformas de Nueva Zelanda se proponen entonces reorganizar la administración pública, de modo que los funcionarios directivos de la administración tengan que actuar como los gerentes en el sector privado, es decir, con el mismo tipo de flexibilidad en el empleo de recursos y en la contratación de personal y con los mismo incentivos” (Ferraro, 2009, p. 124).

En este sentido existe un fenómeno en toda Latinoamérica en lo que respecta al cambio de paradigma en cuanto al dinamismo y operatividad de sus burocracias estatales producto de los fuertes cambios sociales, políticos y económicos que a la fecha afectaban significativamente la gobernabilidad de los Estados de esta región y hacían necesaria una transformación sustancial de la administración pública de estos mismo Estados.

De esta manera, en Europa occidental y en los países anglosajones los cambios se presentaron en virtud de crisis económicas de gran magnitud y los requerimientos cada vez mayores por parte de la población de una prestación de bienes y servicios por parte del Estado, circunstancia que no ocurrió en Latinoamérica, en donde las causas del cambio en sus administraciones se remiten a presiones ejercidas por parte de misiones y organismos internaciones, en asocio con crisis de gobernabilidad que hacían más factible la intromisión de recomendaciones técnicas por parte de expertos internacionales, que ofrecían a su juicio una solución a la problemática de sus burocracias (Ramíó Matas y Salvador, 2003 p. 64).

Colombia naturalmente no escapó de las crisis sociales y político-institucionales que acontecían en la región, por lo que aceptó y adoptó medidas que, a juicio de los legisladores de ese entonces, eran idóneas para la modernización y progreso de la administración pública del Estado.

Con la finalidad de contribuir al crecimiento de una cultura de lo público, el gobierno colombiano en 1951 adoptó medidas sugeridas por organismos internacionales como la misión CURRIE, Le Bret, AID y CEPAL, que cumplieron con la función de introducir en Colombia directrices económicas y asesorías sobre el modo en que se debía conducir la administración, lo que dio como resultado, la adhesión a políticas neo-liberales durante la década de los 80 y 90 (González Montoya, 2006, p. 1).

Realizando un breve análisis sobre las consideraciones anteriores, es válido resaltar que la Constitución de 1991 muestra una gran influencia neo-liberal, lo que se evidencia en muchos apartados del cuerpo normativo de esta carta política. Este factor que se podría llamar “ideológico” que abanderó la creación y asentó sus principios sobre la normativa de esta constitución, lógicamente auspició la formación de un escenario en donde políticas recomendadas por organismos internacionales y en ocasiones por otros Estados, referidas lógicamente a exportar un modelo neo-gerencial de la función pública, tuviesen una firme acogida por parte de los legisladores y específicamente de las elites políticas encargadas de diseñar y controlar la agenda de gobierno. En Colombia, la Nueva Gerencia pública ha tenido una influencia creciente desde hace doce años y su implementación ha sido progresiva; en principio se dio la inducción de elementos gerenciales para luego introducir directamente el concepto de gerencia al servidor público de nivel directivo. De esta forma, a partir de la década de los 90 el proceso de renovación burocrática se materializó mediante la sanción de una nueva constitución política fruto de un consenso entre las diversas fuerzas políticas que para ese entonces protagonizaban la enorme crisis institucional por la que atravesaba el Estado.

Las apreciaciones que se realizaron respecto a establecer nuevos lineamientos para el manejo y la organización de la administración pública eran en cierta medida acertadas para afrontar el fuerte clientelismo que imperaba en la designación de cargos públicos, a nivel nacional como territorial, es por eso que uno de los pilares de la función pública, que de hecho, se estableció constitucionalmente, era la de la descentralización de las entidades estatales, con el propósito de frenar esas prerrogativas nominales que ofrecían a los líderes políticos la oportunidad de controlar el nombramiento de personal en los diversos organismos del Estado.

La Asamblea Constituyente previó que para edificar una administración pública eficiente y eficaz, que prestara bienes y servicios de calidad a sus ciudadanos, era necesario extinguir la fuerte influencia de las camarillas políticas sobre los nominadores, reducir las atribuciones discrecionales de altos funcionarios a través de la desconcentración y la descentralización administrativa, de la mano del Ministerio Público al que se le confirió la facultad investigadora de supervisar el manejo de los recursos y de asumir los procesos disciplinarios por causa de corrupción y desviación de dineros, así como de reforzar la participación de los partidos y sindicatos para que su papel en las cuestiones administrativas se realice con la mayor rectitud (Martínez, 2010, p. 113).

En medio de este intento por cambiar el dinamismo de la administración pública colombiana, se expide la Ley 27 de 1992 cuya finalidad fue la de regular la vinculación de personal a las entidades del Estado, en este sentido, reglamentaba el artículo 125 de la Carta Política, artículo que le otorga a la función pública rango constitucional y al mismo tiempo establece que los empleos y entidades estatales (entiéndase su vinculación) son de carrera, indicando dentro de este mismo artículo que los nombramientos del personal de las entidades se realizarán por medio de concursos públicos, en donde se indicarán los requisitos para acceder y ascender dentro de la jerarquía burocrática, vinculación y ascenso que tendrá como elemento principal para la selección respectiva el mérito del aspirante.

En todo caso, la administración pública colombiana tendría que sortear y resolver un problema de gran envergadura, en este caso el gran margen de provisionalidad que existía en el nombramiento de cargos públicos, un margen bastante considerable que obedece en gran parte a la sujeción y dependencia clientelista al momento de reclutar personal para las entidades estatales. Es por eso que no aconteció nada novedoso, en su artículo 22 la Ley 27 de 1992 transgrede el principio del mérito, consagrado en el artículo 125 de la constitución.

En esta ocasión se ordenó que los empleados del nivel territorial que estuviesen ocupando cargos de carrera a la fecha de entrar en vigor esta Ley podrían en el plazo de un año allegar la documentación que acreditara su idoneidad para el desempeño del cargo y de esta forma adquirir derechos de carrera administrativa (Martínez, 2010, p. 114).

Nuevamente se contraviene el principio del mérito, ya que el legislador mediante la expedición de normas que favorecen el nombramiento directo de personal, es decir, excluyendo taxativamente el concurso de méritos, transgrede el principio más importante que debe regir en la función pública, dando oportunidad a la designación de cargos sin el debido proceso que amerita el nombramiento en las entidades del Estado, contrariando además un mandato constitucional, como bien se refleja en la norma citada con anterioridad.

Se trata pues de ingresos de carácter extraordinario, que se realizan por la incapacidad política tanto de legisladores como gobernantes de organizar y dirigir al aparato Estatal, la incompetencia que se refleja al momento de eludir la gran problemática que representan la plantas paralelas, denominación que se le da a esas burocracias que de manera informal adquieren consistencia en la administración pública, cuya configuración se debe a la gran discrecionalidad que detentan ciertos políticos, “caciques” de prolongadas redes clientelares que en última instancia definen y seleccionan el tipo de cargos y personal que constituirán las entidades del Estado.

Respecto a este tema se puede sacar a colación la siguiente afirmación: La década de los 80 se caracterizó por ser la época en la cual se vincularon más personas a la carrera administrativa, concretamente en los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco. La selección de personal se efectuó a través del mecanismo denominado “la ventanilla siniestra”, es decir, por medio de inscripciones extraordinarias, pasando por alto los concursos. Las personas que ejercieron funciones de carrera, obtuvieron sin ningún tipo de restricción tales derechos (Puentes, 2008, p. 158).

La Comisión Nacional del Servicio Civil, que se constituyó en rigor de la creación y aplicación de la Ley 27, y cuya finalidad también descrita en la Constitución del 91, era la de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, estaba conformada por siete miembros, los directores del DASC y de la ESAP, un representante de la Federación de Municipios, un representante de la confederación de gobernadores y delegado del presidente de la República y dos representantes de los empleados cuyo nombramiento era facultad del presidente de la República entre ternas presentadas por los empleados de carrera administrativa (Puentes, 2008, p. 165).

Esto significa que, si bien la carrera administrativa no tuvo mucho que hacer frente a los nombramientos extraordinarios y los altos índices de discrecionalidad, constitucionalmente se abrió paso a una organización en donde por primera vez se incluían representantes de las entidades descentralizadas, en este caso de carácter municipal y departamental, lo que en cierta manera equilibraba un poco la composición de un órgano tan importante para el funcionamiento y la implementación de políticas encaminadas a la profesionalización burocrática. Sobrevino la sanción y promulgación de la Ley 443 de 1998, que a juicio de los legisladores pretendía reivindicar los principios básicos de la administración pública, promover una transición real hacia la profesionalización total de la función pública, no obstante, en esta oportunidad la Comisión Nacional del Servicio Civil, responsable de llevar a cabo los concursos para el acceso a la carrera administrativa, estaba conformada en su mayoría por miembros del ejecutivo.

Con el objetivo de tener una legislación unificada e incorporar las pautas, principios y demás juicios mencionados en diversas ocasiones por la Corte Constitucional, se fomentó la creación de una normativa sobre función pública y carrera administrativa cuyo resultado fue la sanción de la ley 443 de 1998, pero esta no tuvo una duración prolongada, ya que la mayoría de su articulado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, puesto que contravenía los principios de la carrera administrativas dispuestos en la constitución (Martínez, 2010, p. 114).

Fue así como transcurrieron cinco años de vacío normativo, en donde solo se evidenció el abandono y el desinterés del gobierno por profesionalizar la función pública y llevar a cabo los concursos para ocupar las vacantes en las diferentes entidades del Estado. Esto sólo ya demostró la fuerte incidencia que tienen las redes clientelares en la administración pública y el gran poder que los altos mandos de gobierno tienen para proveer cargos en todo tipo de entidades y a cualquier nivel. Luego de todo este proceso histórico, en donde se recogen diversas iniciativas legislativas y grandes esfuerzos de la Corte por regular y establecer los principios rectores de la carrera administrativa, se expide la Ley 909 de 2004 sobre empleo público, carrera administrativa y gerencia pública que rige actualmente la función pública en Colombia.

Ley 909 de 2004: un intento de profesionalización burocrática

La Ley 909 de 2004 es otro intento por parte del legislador para resolver los diversos problemas por los que atravesaba la burocracia administrativa, no obstante, un elemento importante en el contenido de la presente ley es el concepto de gerencia pública. Si bien los lineamientos neo-gerenciales se empezaron a implementar desde la promulgación de la Constitución de 1991, es en esta ley en donde se plantea de forma directa la esencia misma de estas reformas: La Nueva Gerencia Pública contempla diversos aspectos que se dividen en tres grandes grupos:

- 1) Organización: Multiplicidad de organizaciones más pequeñas con estructuras horizontales, separación de asesoramiento y ejecución de políticas, tercerización de servicios de apoyo (consultores privados).
- 2) Personal: Empleo temporal-diversidad de empleos, ejecutivos-jefe con contratos temporales, habilidades gerenciales para personal superior.
- 3) Procedimientos: Libertad gerencial y responsabilidad por resultados, responsabilidad basada en los productos generados, presupuestos por programas sobre la base de recursos devengados (Ferraro, 2009, p. 132).

Estos parámetros concuerdan de forma exacta con las directrices que rigen la normativa de la Ley 909, entre los más representativos tenemos la reconstrucción de la Comisión Nacional del Servicio Civil otorgándole autonomía administrativa y patrimonial, y en cuanto a su conformación debe estar integrada por tres miembros de rango ministerial, cuya selección la efectuarían la ESAP o la Universidad Nacional previamente cumplidos los requisitos para la ocupación del cargo.

Otro rasgo importante de la ley fue la denotación gerencial que se les arrogó a los cargos directivos del Estado, es decir, se resaltó la trascendencia de su responsabilidad administrativa ante el Estado, sin embargo, y este es un punto que se debe considerar con atención, estos niveles directivos seguirían siendo empleos de libre nombramiento y remoción tanto a nivel nacional como territorial. La inclusión de los empleos temporales tiene que ver con el principio de flexibilidad laboral, un rasgo eminentemente neo-gerencial, esto quiere decir que los directores de entidades públicas pueden contratar personal de forma transitoria de acuerdo a las necesidades del momento, contradiciendo de forma directa uno de los principios fundamentales de la función pública y es el de que el trabajador debe gozar de estabilidad laboral.

Los propósitos de un régimen de carrera administrativa deben ser, en esencia, la aplicación real de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, el mantenimiento y protección de la estabilidad en los cargos públicos, la erradicación del clientelismo y conductas inmorales y antiéticas en la administración, junto con empleo riguroso de los principios de orden y excelencia en el desempeño de la función (Gonzales, 2010, p. 153).

Otro de los lineamientos de la ley que contiene un fuerte carácter neo-gerencial es la inclusión de una nueva causal de retiro llamada “Razones de Buen Servicio mediante Resolución Motivada” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 178). Esta causal se refiere a la acción que pueden ejercer las entidades respecto a un funcionario que en el desempeño de sus funciones no logre las metas propuestas por la misma entidad que afecten la prestación de servicios.

Existe en este punto una gran reticencia hacia el debido proceso que se le debe realizar un funcionario del Estado, en este sentido, la norma justifica dentro de su cuerpo un modelo de retiro sumario en donde se prescinde de una investigación disciplinaria del empleado cuyo medio probatorio es la resolución motivada de la entidad, quedan dudas de si este tipo de retiro beneficia el establecimiento de un orden burocrático especializado que ofrezca incentivos y seguridad a sus funcionarios. Respecto a la provisionalidad, la Ley pretende resolver esta arraigada práctica mediante la implementación de concursos de mérito para cubrir las diversas vacantes que hasta ese momento ocupaban funcionarios cuya investidura es de carácter provisional.

Se evidencia que se trata de concursos abiertos de mérito, en donde cualquier ciudadano indistintamente de si está vinculado o no a la administración puede participar siempre y cuando cumpla las condiciones para ejercer el cargo al que aspira, sin embargo, la ley es clara al otorgar preferencias aquéllos funcionarios que de manera provisional hubiesen desempeñado funciones de carrera en virtud de su antigüedad, experiencia y conocimiento (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 178).

Vistas en forma concreta las reformas neo-gerenciales que contiene la Ley 909 de 2004 es preciso analizar su impacto real sobre la profesionalización burocrática del Estado.

Diagnóstico institucional de la Ley 909 de 2004

El diagnóstico es uniforme respecto a las diversas fuentes consultadas: La carrera administrativa, en Colombia, no se ha adaptado a las circunstancias reales del país, en el sentido de que sus normativas distan mucho de la situación política que realmente impera. Por lo que resulta que tales reglamentaciones no tienen una efectividad en la práctica.

Se mantienen las mismas tradiciones clientelares de antaño en las instituciones, por lo que el empleo público se concibe como un favor que ofrecen los políticos para alcanzar fines personales o partidistas, lo que hace que la función pública se desvalorice y la cultura de lo público sea inexistente, otro motivo más para que cualquier tipo de legislación tendiente a frenar tales prácticas y a profesionalizar la administración sea un intento inoficioso (Martínez, 2010, p. 124).

Frente a esta primera evaluación de la nueva ley que rige la función pública en Colombia, se puede afirmar que su argumento es coherente y válido por cuanto se respalda en la historia y evolución de la función pública en el Estado colombiano.

Debido a la fuerte tradición clientelista que rige las designaciones en los diversos cargos del Estado, cuyo núcleo y soporte son las elites políticas, se maneja de forma inescrupulosa la burocracia estatal, como garantía y respaldo de ambiciones electorales.

Siguiendo las causales arrojadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), la deficiencia de la profesionalización burocrática es el resultado de cuatro factores:

- 1) La inestabilidad de los marcos jurídicos del Servicio Civil vis a vis una excesiva profusión de normas;
- 2) La persistencia de una cultura burocrática con alta desmotivación en relación a la gestión;
- 3) La fuerte tradición clientelista efectos del acceso al empleo público y
- 4) La ausencia de una cultura ligada a los resultados y la planificación estratégica (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 193).

Respecto a estas causales, llama la atención la observación que se lanza respecto la profusión normativa para regular la administración pública, en efecto, las normas que el legislativo ha promulgado han sido tan diversas y en algunas ocasiones tan ambiguas que su aplicación no se ajusta a las condiciones reales del dinamismo burocrático y las necesidades del Estado. La cuarta causal dictaminada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) es bastante convincente.

Es claro que la cultura del servidor público colombiano amerita una transformación de valores donde la ética y el profesionalismo sean condiciones esenciales para el desempeño de una labor, debido a los altos índices de provisionalidad, las enormes redes clientelares y la desidia del gobiernos por hacer efectivos los concursos abiertos de mérito, los servidores públicos colombianos han sido cómplices en cierta forma de la organización y naturaleza de la función pública, es un problema de tradición, de cultura de la misma carrera administrativa.

El siguiente diagnóstico de la Ley 909 arroja el siguiente resultado: La cultura de lo público requiere una participación activa de la ciudadana que ofrezca la oportunidad de evaluar la consecución de los fines y las responsabilidades que se han asignado a los servidores, es una forma de participación directa del ciudadano en la rendición de cuentas que se le exigen a los directores de las entidades y hasta la fecha no ha sido posible instaurar mecanismos como el presupuesto estatal con construcción ciudadana, en cooperación y coordinación con las entidades territoriales, los líderes comunitarios, para el desarrollo de políticas públicas que satisfagan verdaderas necesidades de la comunidad.

Más lejos todavía está la idea de revocar el mandato de servidores públicos elegidos por elección popular, que haciendo proyecciones y estimaciones de políticas inscritas en su agenda, nunca implementaron esa idea (Gonzales, 2006, p. 12).

Es menester, de acuerdo al juicio anterior, que el gobierno constituya y desarrolle espacios en donde los ciudadanos estén informados de los cargos públicos que esté ofertando el Estado, también es necesaria la creación y promoción intensiva de plataformas que transmitan y propaguen los pormenores de las políticas públicas que el gobierno despliegue o desee desplegar, lo que significa que un elemento fundamental en la planeación de las políticas debe ser la participación ciudadana y de igual manera la capacidad y competencia de ejercer control sobre los presupuestos del Estado y el diseño de sus entidades.

Lo ideal sería que cada entidad desarrollara independientemente su sistema, adaptándolo a la naturaleza de los servicios que presta y realizara de igual forma su esquema de evaluación de funcionarios, en consonancia y relación directa con las directrices dictadas por los gerentes públicos (Gonzales, 2006, p. 13).

Ahora bien, en Colombia ha sido ardua la tarea de consolidar una función pública que coopere y ayude a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, una función pública profesionalizada, guiada por principios éticos y una verdadera vocación de servicio.

Por el contrario, el país se encuentra frente a una situación de incertidumbre y fracaso. Prolifera la sanción de normas, se realizan reiteradamente pactos entre elites políticas, y más preocupante aún, se le otorga un rango constitucional a la función pública, pero sin que esto se refleje de ninguna manera en las prácticas. Como señala un autor colombiano, no importa lo que digan la constitución y las leyes, “pareciera que estamos destinados a pensar de una manera, hablar de otra y actuar de forma distinta” (Puentes, 2008, p. 178).

Los compromisos políticos tan frecuentes al momento de expedir una nueva ley que regula la función pública, no han minimizado el efecto sobre la capacidad discrecional de los funcionarios de gobierno de alto nivel. Cada vez que el legislador expide una nueva norma, los dirigentes políticos se encargan de invalidarla en la práctica, lógicamente la frustración del ciudadano que aspira vincularse al Estado es enorme.

En este caso la Ley 909 no hizo más que reforzar esta frustración, ya que, con sus empleos temporales, en vez de consolidar una burocracia profesionalizada, ha creado escenarios en donde el nominador tiene la facultad de crear el cargo, contratar y desvincular de forma inmediata al funcionario que ocupe una determinada posición.

Conclusiones

El concepto de función pública ha evolucionado a partir de la Constitución Política de Colombia, promulgada en el año de 1991. La mencionada evolución del concepto función pública se reconoce a la luz de la hermenéutica, y el seguimiento evolutivo de la visión empresarial en lo atinente a la administración, además se advierte la modificación del concepto función pública en los procesos de globalización, y la dialéctica entre el derecho a la libertad de empresa y la dogmática constitucional.

Desde la óptica de la responsabilidad la función pública se expresa desde la finalidad del Estado, lo que indica que en la medida en que el funcionario entienda que su obligación es cumplir con los fines del Estado, más allá del cumplimiento de sus obligaciones normativas, el Estado dejará de responder patrimonialmente por sus fallas.

La responsabilidad objetiva del Estado es una premisa progresiva a favor del asociado y genera mayor responsabilidad en el funcionario público, que según las nuevas normas administrativas puede responder en forma coetánea y proporcional en el proceso administrativo, cuando actúa en forma dolosa o gravemente culposa sin esperar la acción de repetición.

Se advierte que la principalística administrativa se basa en características progresistas dirigidas al cumplimiento de las funciones del Estado superando el principio de legalidad que no es acorde con su finalidad, aunque se requiere en lo concordante con la obtención del provecho público.

El concepto de función pública construido a partir de las obligaciones de los funcionarios del Estado, para la época de vigencia plena del Estado de social de derecho, se generó desde una perspectiva simple ya que para dicha época no se consagraban finalidades específicas.

La nueva administración se desarrolla a partir de unos objetivos y pautas filosóficas que se equiparan a la misión y visión empresarial, que fijan los fines a desarrollar desde el objeto social.

El Estado social de derecho se asimila a una empresa asociativa porque no se consagra ánimo de lucro a favor de los coasociados; los excedentes se reparten a través de bienes y servicios, dado que en el Estado social de derecho se propende por la distribución equitativa de los recursos.

El desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en materia de Derechos Humanos, genera una visión diferente en torno al principio de legalidad por parte del funcionario público, ya que cuando la ley le impida la realización de los objetivos sociales del Estado debe apartarse de su cumplimiento en procura de la finalidad estatal, y así se decanta en muchas de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y en el desarrollo normativo administrativo.

El funcionario público no advierte esa relación entre los fines del Estado y el cumplimiento de sus funciones, lo que se comprueba con las investigaciones hechas en campo, en las cuales se demuestra que casi la mitad de los funcionarios no conoce ni siquiera las leyes que actualmente gobiernan estos fines del Estado, quedándose única y exclusivamente con relación a la realización de sus funciones de carácter administrativo.

Dentro de las actividades que se deben efectivizar por parte del Estado se encuentra la de concientizar a sus funcionarios sobre los nuevos, pero no novedosos, fines del Estado a partir de la Constitución de 1991, que ligan a través del desarrollo legislativo y jurisprudencial administrativo el escenario del funcionamiento del Estado con el desarrollo de los fines consagrados en el art. 2º de la Constitución Política.

La nueva visión conlleva a un escenario de planificación y previsión que ha sido desconocido por quienes atienden las funciones estatales, ya que solamente se preocupan por cumplir con el manual de funciones, que entre otras cosas no están confeccionados para la búsqueda del cumplimiento de los fines del Estado, lo que implica una visión educativa progresista y preventiva para evitar en lo sucesivo tener que estar atendiendo reclamaciones.

Se requiere un cambio total de actitud frente a la actividad misma de administrar el Estado observándolo desde distintas aristas, tales como la planificación, ejecución, vigilancia y control, estas últimas direccionadas a lograr los fines del Estado, que son de índole constitucional, por encima de la normatividad legal.

En los nuevos enfoques de administración prevalece el servicio al cliente, pareciera extraño y contradictorio, pero en el escenario de libertades económicas los mercados son regulados a través de la atención de los usuarios, quienes cada vez se vuelven más exigentes y más sofisticados. No es extraño ahora que los grandes comercios electrónicos y las aplicaciones de mercados libres lleven la delantera, y eso ha generado un giro sustancial en los esquemas administrativos que antes se pensaban estrictamente desde la organización y el cumplimiento estricto de las funciones empresariales.

Para fortalecer el servicio al cliente se debe generar un clima de convivencia perfecto, que empieza por la misma empresa. Si el trabajador no está satisfecho tiene problemas, se encuentra deprimido, reflejará su condición en la atención inmediata al usuario, por eso los nuevos enfoques administrativos basan su propuesta en la humanización empresarial y en los enfoques de calidad en la atención pre y posterior al servicio.

Tal como se relacionó en el capítulo pertinente, la evolución de los enfoques administrativos en el sector privado siempre van a la vanguardia en relación con los enfoques utilizados por el sector público, desconociéndose que la actividad estatal es un fenómeno empresarial, pues es bien sabido que el Estado produce bienes y servicios por los cuales, en un Estado capitalista, la mayoría de los usuarios pagan a través de impuestos, gravámenes, tasas y contribuciones, y en forma directa por servicios públicos. De todas formas, el Estado siempre termina por copiar al sector privado, máxime ahora cuando la globalización e internacionalización de los mercados requiere un escenario competitivo empresarial, que supera en mucho el estatal.

Los cambios en los enfoques administrativos en el Estado colombiano empiezan con la propia Constitución, que reproduce la llamada misión y visión empresarial en la parte dogmática, así como una planeación y un enfoque presupuestal considerados en la

parte orgánica, todo ello ligado a los fines estatales considerados en el art. 2º de la Constitución Política de Colombia (1991), pero los lineamientos administrativos sobre mejora en la eficiencia y prestación del servicio los encontramos en la reproducción de la principalística constitucional en la Ley 489 de 1998 y en el CPACA (Ley 1437 de 2011).

A pesar de ello, no son observables en forma directa en el imaginario del funcionario público o trabajador o servidor estatal, quien está predispuesto a las viejas maneras de administración y que no alcanza a percibir el valor de los esquemas filosóficos constitucionales y legales en los cambios formales que debe generar en su comportamiento en relación con su entorno de trabajo, y en el de la prestación del servicio.

El Estado no se ha quedado atrás desde lo normativo en la inclusión de propuestas de manejo de datos, recepción de solicitudes a través de medios electrónicos, consideraciones sobre archivos, cambios de horarios en la actividad administrativa, mayor agilidad en los procesos administrativos con base en la inclusión de nuevas tecnologías, estandarización de procesos comerciales, y bases contables y financieras, pero la visión judicial es pobre con dicha recepción.

La función pública y propiamente, la carrera administrativa se creó con la finalidad de estructurar una burocracia profesionalizada, cuyo personal posea los méritos suficientes para una eficiente y eficaz prestación de servicios, la estabilidad en el cargo es otro elemento fundamental junto con los incentivos y posibilidades de ascenso que se le deben suministrar al servidor, es por esto que el Estado “debería ampliar su cobertura a ciertos cargos de dirección, con la finalidad de avanzar en el logro de la eficacia, eficiencia y progreso en la prestación de los servicios públicos y de los cometidos estatales” (Gonzales, 2010, p. 161).

Este planteamiento se aproxima mucho más a la estructuración de una “burocracia weberiana”, en donde los cargos directivos de las entidades son de carácter permanente, es decir, que lo que se intenta es aplicar el concurso de méritos a la gran mayoría de cargos que hacen parte de la jerarquía de la función administrativa, el mantenimiento del personal tanto de niveles altos, como medios y bajos.

De alguna manera, este sistema “weberiano” es la antítesis del sistema neo-gerencialista, por cuanto no contempla características tales como empleos temporales, flexibilidad laboral y procedimientos de remoción sumaria. Este elemento también sería un obstáculo para el dinamismo de las redes clientelares en manos de las elites políticas ya que no tendrían poder nominador sobre cargos de gran importancia necesarios para utilizarlos como prebendas para llegar al poder. Para finalizar, Gonzales afirma que lastres como la corrupción y el ineficiente dinamismo de la administración encuentran su causa “en el carácter parcializado y poco cualificado en el ingreso y desempeño de quienes prestan sus servicios al Estado, especialmente en cargos de gerencia pública y dirección intermedia” (2010, p. 161).

Los cargos de gerencia, en su afán por flexibilizar y modernizar las burocracias, no atendieron los dictados de la ley, más bien se convirtieron en los nuevos instrumentos de los políticos mediante los cuales ejercen ahora de forma más arbitraria la selección de cargos y su creación, el ideal de profesionalización cada vez se hace más lejano y la administración pública se encuentra más permeada de inconsistencias tanto en su organización burocrática como en la planificación y aplicación de sus políticas.

Es casi imposible, en un panorama como éste, que se puedan llevar a cabo concursos abiertos de mérito y que, en efecto, el ciudadano mantenga la esperanza y confíe que el Estado podrá ofrecerle estabilidad laboral. Las condiciones que plantea la Ley no son acordes a la realidad administrativa y política del país, es necesario replantear un modelo ajustado a las necesidades materiales de la nación, donde pueda llevarse a cabo una verdadera profesionalización de la función, abierta y transparente, “generando una ruptura con el camino recorrido (pathdependency) será posible superar la perpetuación de la exclusión de la mayoría de la población del proceso de formación del Estado colombiano y la perpetuación de los mismos grupos sociales en el poder” (Martínez, 2010, p.124).

Conflicto de interés:

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses

Referencias Bibliográficas

1. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011). Decreto 4085. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Diario Oficial No. 48.240.
2. Arango, M. (1998). Estudios de derecho constitucional en Colombia. Madrid: Ediciones Estudios Constitucionales.
3. Ávila, R. (2002). Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Colombia. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-Diálogo Regional de Políticas.
4. Echebarría, K. (ed). (2006). Diálogo Regional de Políticas. (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de desarrollo-diálogo regional de política.
5. Cassagne, J.C. (1998). Derecho Administrativo. 6a ed. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.
- 6 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.; y Naciones Unidas -NU. (2013). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Bolivia: CLAD. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

7. Carrillo, A. (2011). Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada. Tomo II. Vol.1. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/cartomIv11.pdf>
8. Carrillo Castro, A. y Campero Cardenas, G. H. (2004). La Reforma Administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. *Revista de Administración Pública*, (111), 733-747.
9. Congreso de la República de Colombia. (18 de noviembre de 1958). Ley 19. Sobre reforma administrativa. Diario Oficial No. 29.835. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=8271>.
10. Congreso de la República de Colombia. (11 de junio de 1998). Ley 443. Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190>
11. Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). Ley 489. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales. Diario Oficial No. 43.464.
12. Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Ley 790. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6675>
13. Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). Ley 909. Por medio de la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
14. Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
15. Congreso de la República de Colombia. (4 de mayo de 2011). Ley 1444. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=42796>
16. Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474]. DO: 48.128
17. Congreso de la República de Colombia. (30 de junio de 2015). Ley 1755. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>
18. Corte Constitucional (17 de mayo de 2000). Sentencia C-563. M.P.: Fabio Morón Díaz.
19. Corte Constitucional (28 de enero de 2003). Sentencia C-037. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.
20. Corte Constitucional (17 de noviembre de 2005). Sentencia C-1177. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.
21. Corte Interamericana de Derechos Humanos (1987). Caso Garbi y Solís Corrales contra Honduras. Excepciones preliminares. Sentencia de junio 26.
22. Corte Suprema de Justicia (2008). Administración y función pública. Bogotá: Relatoría Sala de Casación Penal.
23. Cruz Hernandez, J. G. (2009). Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno. *Entramado*, 5(2), 152-163.
24. Departamento Administrativo del Servicio Civil. (31 de diciembre de 1992). Decreto 2169. Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo del Servicio Civil. Diario Oficial: 40.704
25. Departamento Nacional de Planeación. (14 de septiembre de 2009). Decreto 3517. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. Diario Oficial: 47.473
26. Departamento de Derecho Internacional- DEA. (2012). Legislación modelo sobre enriquecimiento ilícito y soborno transnacional - Guía para el legislador. Washington, D.C: DEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/legmodel.htm>
27. Ferraro, A. (2009). Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/ferraro_reinventando_estado.pdf

28. Focil Ortega, M. A. (2004). El Servicio Profesional de Carrera en México: Las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público. *Revista de Administración Pública*, (110), 35-51.
29. García, J. A. (1971). *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. Vol. 1. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
30. Guerrero Orozco, O. (2007). El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica. *Revista Buen Gobierno*, (2), 44-60.
31. Grillo, F. (2005). Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el Desarrollo de la Ley 909 de 2004. *Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*. México D.F: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
32. González, E. (2006). Gerencia pública y evaluación del desempeño en Colombia. En XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
33. González, E. (2010). Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*. UMNG, 12(25), 147-163.
34. Haro, G. (2000). Servicio público de carrera: tradición y perspectivas. México: Porrúa.
35. Herrera, A. (2004). Función pública de los servidores municipales en Colombia. *Revista de Derecho*, (21), 67-95
36. Lacoviello, M. y Strazza, L. (2011). De Partidocracias rígidas a Meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(16), 51-95. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530220002>
37. Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126.
38. Martínez, J. (2009). La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país. *Convergencia*, 16(49), 35-58.
39. Martínez, R. 2009. La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (43), 177-206.
40. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (7 de septiembre de 2000). Decreto 1677. Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo de la Función Pública DO: 44.153
41. Ministerio de industria y Comercio. (3 de febrero de 2003). Decreto 1845. Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-misionales/facilitacion-del-comercio-y-defensa-comercial/decretos/2003/decreto-1845-de-2003.aspx>
42. Ministerio de Justicia y el Derecho. (1 de noviembre de 2011). Decreto 4085 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. *Diario Oficial*: 48.240
43. Myers Gallardo, A. y Sousa, R. (2012). Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México. Modelos en Latinoamérica, Ventajas y Desventajas: Factores que bloquean el desarrollo del SPC. España: Universidad de Salamanca.
44. Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Centro latinoamericano de administración para el desarrollo. VI congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Buenos aires: CLAD
45. OSORIO, M. (1986). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Montevideo: Editorial Obra Grande.
46. Prada, R. (2000). *Derecho Administrativo, Organización y empleo público*. 14ª ed. Madrid: Edición Pons Editora.
47. Prada, R. (2015). *La degeneración del modelo de función pública. Conmemoración 50 Aniversario*. Coruña, España: Open Ediciones Universitarias.
48. Presidencia de la República de Colombia. (20 de abril de 1956). por el cual se interpreta con autoridad el Decreto extraordinario número 456 de 1956. [Decreto 2355] DO: 29.027.
49. Presidencia de la República de Colombia. (05 de julio de 1956). Por el cual se autoriza la emisión de Bonos de Orden Público, y se toman otras disposiciones. [Decreto 1528]. DO: 29086
50. Presidencia de la República de Colombia. (14 de diciembre de 1968). Decreto 3057. Mediante el cual se reestructuró el Departamento Administrativo del Servicio Civil y se creó el Fondo Nacional de Bienestar Social. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76740>

51. Presidencia de la República de Colombia. (27 de enero de 1976). Por el cual se revisa la organización interna del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75380>
52. Presidencia de la República de Colombia. (2 de enero de 1984). Decreto Ley 01. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Diario Oficial: 36.439.
53. Presidencia de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1992). Decreto 2170. Por el cual suprime el Fondo Nacional de Bienestar Social. Diario Oficial: 40.704.
54. Presidencia de la República de Colombia. (02 de agosto de 1999). Decreto 1444. Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo de la Función Pública. Diario Oficial: 43.654.
55. Presidencia de la República de Colombia. (13 de abril de 2012). Decreto 734. Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial: 48.400
56. Presidencia de la República de Colombia. (22 de noviembre de 2012). Decreto 2380. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones. Recuperado de: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/91970/106892/F-983816793/COL91970.pdf>.
57. Presidencia de la República de Colombia. (17 de julio de 2013). Decreto 510. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>
58. Puentes, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. *Revista Desafíos*, (19), 136-182.
59. Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Servicio civil en América Latina: Reflexiones y propuestas tentativas*. España: Universidad Pompeu Fabra.
60. Rawls, J. (2014). *Liberalismo Político*. México: Editorial Sigma.
61. Rey, E. y Rey, A. (2008). *Medidas cautelares y medidas provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos*. 2ª ed. Bogotá: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
62. Rey, E. (2001). Derecho procesal constitucional-Derecho constitucional procesal-derechos humanos procesales. En: *Breviario Jurídico* (9). Bogotá: Ediciones Ciencia y Derechos
63. Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y colombiano*. 15ª ed. Bogotá: Editorial Temis.
64. Rodríguez Taylor, E. y Hernández León, C. (2005). *El empleo público en Colombia a la luz de la ley 909 de 2004: los nuevos instrumentos de la gerencia pública*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile: CLAD.
65. Sagües, N. (1993). *Elementos de derecho constitucional*. Vol. II. Buenos Aires: Astrea.
66. Valades, D. y Márquez Gómez, D. (2010). *200 años de Administración Pública en México*. Tomo I. Base Legal y Programática. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
67. Vargas, J. G. (2002). Los desafíos de la Administración Pública en América Latina. Estado, gobierno, gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, (1), 18-45.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

