



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
T U N J A

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS,
SECCIONAL TUNJA

FACULTAD DE DERECHO



REVISTA DE DERECHO PRINCIPIA IURIS

29

Tunja, 2018 - I



OPEN  ACCESS

descarga gratuita

<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris>

<i>Principia IURIS</i>	<i>Tunja, Colombia</i>	<i>Vol. 16</i>	<i>No. 29</i>	<i>F. 29</i>	<i>pp. 174</i>	<i>Enero Abril</i>	<i>2018 - I</i>	<i>ISSN: 0124-2067</i>
------------------------	----------------------------	----------------	---------------	--------------	----------------	------------------------	-----------------	------------------------

Entidad Editora

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

Directora Ediciones USTA Tunja

María Ximena Ariza García, Ph.D.
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

Editor

Ph.D. Deiby Alberto Sáenz Rodríguez

Número de la revista

Veintinueve (29)
Primer Semestre de 2018

Periodicidad

TRIANUAL

ISSN

0124-2067

Dirección postal

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja
Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia
Teléfono: (8) 7440404 Exts.: 31239 – 31231

Correo electrónico

revistapincipia@ustatunja.edu.co
deiby.saenz@usantoto.edu.co

Diseño y Diagramación:

Búhos Editores Ltda.

Corrección de Estilo:

Fray Ángel María Beltrán N., O.P.

Traducción inglés:

Víctor Felipe Prada Hernández

Traducción francés:

Andrés Jiménez Chaparro

Anotación: El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS,
SECCIONAL TUNJA FACULTAD DE
DERECHO**

EDITOR

Ph.D. Deiby Alberto Sáenz Rodríguez



COMITÉ EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD

Ph.D. Eduardo Rozo Acuña

Universidad de Urbino Italia
rozo.acuna@teletur.it

Gille Guglielmi

Universidad de París II, Francia
gilles@guglielmi.fr

COMITÉ EDITORIAL CIENTÍFICO

Ph.D. Pablo Guadarrama

Universidad Central de las Villas, Cuba

Ph.D. Carlos Mario Molina Betancur

Universidad de Medellín, Colombia

Ph.D. Jaime Rodríguez Arana Muñoz

Universidad de la Coruña, España

Ph.D. Cristian Wolffhugel Gutiérrez

Universidad Sergio Arboleda



DESMONTE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL
MEDIANTE EL RECURRENTE ACOMODO
INSTITUCIONAL NO DEMOCRÁTICO. EL
CASO DEL REITERADO REFORMISMO EN
DETRIMENTO DEL SISTEMA DEL MÉRITO EN EL
SERVICIO PÚBLICO (1991-2016)

DISMANTLING OF THE CONSTITUTIONAL
STATE THROUGH THE RECURRENT NON-
DEMOCRATIC INSTITUTIONAL ACOMODE.
THE CASE OF THE REITERATED REFORMISM
IN DETRIMENT OF THE MERIT SYSTEM IN THE
PUBLIC SERVICE (1991-2016)

DÉMANTÈLEMENT DE L'ÉTAT
CONSTITUTIONNEL PAR LE BIAIS DE
L'ACOMODE INSTITUTIONNELLE NON
DÉMOCRATIQUE RÉCURRENTE. LE CAS DU
RÉFORMISME REITÉRÉ EN DÉTRIMENT DU
SYSTÈME DE MÉRITE DANS LA FONCTION
PUBLIQUE (1991-2016)

DESMONTAGEM DO ESTADO CONSTITUCIONAL
PELO RECURSO ACOMODO INSTITUCIONAL
NÃO DEMOCRÁTICO. O CASO DA REFORMAIS
REITERADA NO DETRIMENTO DO SISTEMA
MERIT NO SERVIÇO PÚBLICO (1991-2016)

Fecha de recepción: 6 de septiembre de 2017
Fecha de aprobación: 16 de noviembre de 2017

Jorge Enrique Patiño-Rojas¹

1 Magíster en Historia, docente Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Jorgepatiño@uptc.edu.co

Resumen

Para el desarrollo del tema primero precisamos el concepto de Estado constitucional -aludiendo a su sustantivo distanciamiento con el antiguo Estado de derecho-, y procurando su entrelazamiento directo con un amplio orden democrático, eso sí, en Colombia, menoscabado con la continuidad de la sempiterna costumbre reformista de la Carta Política, básicamente por el camino del art. 375 constitucional (y principalmente a iniciativa o con el aval del ejecutivo de turno), que, para esa tarea, la norma referida faculta al Congreso de la República mediante la figura de los actos legislativos. Seguidamente (punto 2), aludimos al tema de las distintas reformas constitucionales que han resquebrajado el texto de la Carta, y sobre ellas precisamos y desarrollamos (punto 3), a nuestro juicio, una de las más reaccionarias reformas, si no la más, alteradora de la precaria legitimidad estatal alcanzada con la expedición de la propia Constitución. Nos referimos en este punto al detrimento que, por distintos caminos jurídicos ha sufrido la figura democrática de la carrera administrativa. En este último aspecto precisamos la obstinación del periodo Uribe Vélez por depreciar y desprestigiar la importancia de la institución del mérito en el servicio público; herencia que recibe el gobierno Santos, intentando darle continuidad

Abstract

For the development of the subject we first need the concept of constitutional state -aluding to its substantive distancing with the old rule of law-, and seeking its direct entanglement with a broad democratic order, yes, in Colombia, impaired with the continuity of the everlasting reformist custom of the Political Charter, basically along the way of art. 375 constitutional (and mainly on initiative or with the endorsement of the executive in office), which, for that task, the referred rule empowers the Congress of the Republic through the figure of legislative acts. Next (point 2), we alluded to the theme of the different constitutional reforms that have cracked the text of the Charter, and on them we need and develop (point 3), in our opinion, one of the most reactionary reforms, if not the most, altering the precarious state legitimacy achieved with the issuance of the Constitution itself. We refer here to the detriment that, by different legal paths, the democratic figure of the administrative career has suffered. In this last aspect we specify the obstinacy of the Uribe Vélez period for depreciating and despising the importance of the institution of merit in the public service; inheritance received by the Santos government, trying to give continuity.

Résumé:

Développer la première question que nous devons la notion d'état constitutionnel faisant allusion à son désaccord de fond avec l'ancien Etat de activité législative, et la recherche entrelaçant directe avec un large ordre démocratique, oui, en Colombie, sapé la continuité éternelle coutume réformiste de la Charte politique, fondamentalement sur le chemin de l'art. 375 constitutionnelle (et principalement d'initiative ou avec l'aval du pouvoir exécutif), que, pour cette tâche, la règle visée habilite le Congrès de la République à travers la figure des actes législatifs. Ensuite (point 2), nous vous

renvoyons au sujet des diverses réformes constitutionnelles qui ont déchiffré le texte de la Charte, et sur eux nous avons besoin et de développer (point 3), à notre avis, l'une des réformes les plus réactionnaires, sinon le plus, modifier la légitimité de l'État précaire obtenue avec la promulgation de la Constitution elle-même. Nous nous référons ici au détriment du fait que, par différentes voies légales, la figure démocratique de la carrière administrative a souffert. Dans cette dernière période, nous avons besoin de l'obstination d'Uribe à se déprécier et mépriser l'importance de l'institution du mérite dans la fonction publique; héritage reçu par le gouvernement Santos, en essayant d'assurer la continuité.

Resumo

Para desenvolver a primeira questão que precisa o conceito de Estado constitucional aludindo à sua rift substantiva com o antigo Estado da lei-, e buscando direta entrelaçamento com uma ordem democrática ampla, sim, na Colômbia, minou a continuidade da eterna reforma costume da Constituição, basicamente no caminho da arte. 375 Constituição (e, principalmente, por iniciativa ou com o aval da mudança executivo), que, para esta tarefa, a referida regra autoriza o Congresso pela figura de actos legislativos. Em seguida (ponto 2), nos referimos ao assunto de várias reformas constitucionais que decifraram o texto da Carta, e neles precisamos e desenvolver (ponto 3), em nossa opinião, uma das reformas mais reacionárias, se não o mais, alterando a legitimidade estado precário alcançado com a questão da Constituição. Referimo-nos, neste momento, em detrimento, por diferentes caminhos legais sofreu figura democrática do serviço civil. Neste último período, precisamos da obstinação de Uribe a depreciar e desprezar a importância da instituição de mérito no serviço público; herança recebida pelo governo Santos, tentando dar continuidade.

Introducción

Como desde el momento de su formación inicial y posterior expedición se ha venido reconociendo de manera paulatina, la Constitución colombiana de 1991, además de reescribir y mejorar nuestra frágil institucionalidad republicana, inauguró en el país un nuevo aliento democrático, aunque no suficiente; por su característica principal, posteriormente denominado Estado constitucional que, como propuesta y al menos en la letra, superaba la más que centenaria, pero hasta entonces inconclusa figura del Estado de derecho. Éste, en lo básico, consistente en el apego de los gobernantes a las leyes preestablecidas y no a su propio y voluble capricho. Por lo mismo, con reiteración en la de 1991 (arts. 6, 121 y 122), desde la Carta de 1886, se estipuló con claridad que: “No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento” (art. 63). No obstante, una vez el nuevo texto constitucional entró a regir, la legendaria costumbre reformista constitucional, con profundo arraigo en el siglo XIX, con la nueva Carta, sin pestañear, continuó su

curso histórico, abusando del Derecho desde su propio acto fundacional. Por lo mismo, la tesis de este artículo, consiste en demostrar cómo mediante el ejemplo concreto del menoscabo de la institución del mérito en el servicio público, el reformismo operado sobre la Constitución de 1991, además de menguar el novedoso Estado constitucional y la institucionalidad democrática, permea la confianza de los asociados sobre el ya resquebrajado régimen político, haciendo de Colombia un país socialmente inestable, poco menos que inviable; administrado por gobiernos excluyentes, algo así como poderosas catervas que desde el cómodo sitio del poder del Estado, en nuestro caso sobre la base del clientelismo, defienden sus propios intereses, negando de plano el talante democrático instaurado en la Carta, en nuestro ejemplo, en el art. 125.

1. Estado constitucional y reformismo constitucional

A continuación, primero nos referimos al alcance, en Colombia más teórico – jurídico que real, del novedoso Estado constitucional, y su deslinde con el Estado de derecho, para luego abordar el reformismo en general (y su sumario contraste social con la idea de revolución), para concluir en el propio reformismo constitucional.

1.1 Estado constitucional

Con mucha razón esta novedosa figura político – jurídica asimilada con Estado social y democrático; por lo mismo, en Colombia, en la práctica, es aún una quimera (en lento proceso de construcción). Así, entre nosotros, deontológicamente recobra vigencia la conocida propuesta axiomática *rawlsiana* que señala que “[l]a justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento” (RAWLS, 2006). Pues, el argumento democrático (del Estado constitucional), estriba en las siguientes dos breves consideraciones políticas y jurídicas, *sine qua non*: primera, como en el antiguo Estado de derecho, también establece tanto la delimitación de los poderes públicos como su marco de actuación, en éste incluido el de los demás órganos públicos, porque, como lo dejó sentado Montesquieu (1689-1755), “todo hombre que tiene un poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentre límites” (MONTESQUIEU, 1993), y, en su complemento, aunque un poco tergiversado tanto por fascistas como por anarquistas, Nietzsche (1844-1900), agregó la idea de la *tabla de valores* suspendida sobre cada pueblo, que es, según su decir, “tabla de sus superaciones (...), voz de su voluntad de poder” (NIETZSCHE, 1994).

Segunda, porque, con decisión jerárquica, condiciona la validez y ejecutoriedad de todas las demás normas de su sistema jurídico al respeto de los mandatos constitucionales en ella contenidos, en cuanto estos claramente corresponden a la categoría de norma de normas (art. 4°). Punto éste en el que radica su fuerza legitimadora el novel Estado constitucional. Por lo mismo, como lo afirmó Zagrebelsky, la novedad que contiene el Estado constitucional “...es capital y afecta a la posición de la ley; [la que,] por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto

de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución” (ZAGREBELSKY, 2005). Así las cosas, y, en consecuencia, la contrapartida de la superioridad constitucional es el decaimiento de la antigua significancia institucional y jurídica, primero de la ley del derecho privado, y luego la del propio derecho administrativo, éste ya dentro del *corpus* del *ius publicus*.

De esta manera en la modernidad (postmodernidad, realmente), e impulsado desde el propio Derecho, el Estado constitucional se yergue como una novedosa manifestación sociocultural superior al mero Estado de derecho que, incluso, precisamente por lo muy legal, de forma iterada se tornaba injusto y antidemocrático, principalmente; cultor profundo del legalismo; pues, como producto del modernismo, rindió excesivo tributo a las formas, soslayando el deber de justicia. Precisamente en Colombia, el Estado constitucional, como estadio cultural y político superior al Estado de derecho, y al contrario de la nuda elucubración filosófica, como lo expresó el maestro Carlos Gaviria Díaz, retomó la importancia socio-democrática de “pensar en función de las normas y de aplicar normas, en un país que ha llegado a la agonía por ignorarlas”, decía (GAVIRIA, 2006). Entonces, la justificación –del Estado constitucional- se halla en el allanamiento del camino hacia una nueva instancia jurídica de *derecho viviente* y tangible, pues, al menos en teoría, se busca que cada vez con más frecuencia su aplicación llegue a la base de la pirámide social, como es el significativo caso de la *acción de tutela* que, como es sabido, es un mecanismo popular de vindicación directa y rápida de derechos fundamentales vulnerados o propensos a inminente vulneración.

Para nuestro país, después de la expedición de la Constitución, la directa relación de Estado constitucional y democracia, tuvo un significativo punto de inflexión por cuenta de la Corte Constitucional al expresar que, de acuerdo con el artículo primero superior, aquel deriva su legitimidad de la democracia. Precisó al respecto el alto Tribunal que: “La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. [Pero] la norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho” (corte Constitucional de Colombia, 1998). Por su parte, el profesor Quinche asocia directamente la función del control con el Estado constitucional, porque sin él “tan solo hay Estado autoritario”, afirma (QUINCHE-RAMÍREZ, 2015)

En consecuencia, como en 1995 lo expresó Zagrebelsky, (2005): “La ley, [en] un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada frente a una instancia más alta”. Quedando así clara la superior categoría democrática del Estado constitucional, propio del postmodernismo, frente a lo que había sido el moderno Estado de derecho.

Sin embargo, seguramente de manera principal por la categoría especial y la fuerza alcanzada por el Estado constitucional, con igual o más reacción que en antaño, en Colombia, el reformismo retardatario no se hizo esperar y a partir de 1993 hasta el año 2016 se llevaron a cabo 41 reformas a la Constitución que modificaron 127 artículos, en 25 años de vigencia; esto es, en este lapso se modificó el 33,42% de su articulado, sin contar los 59 artículos transitorios originales, los que en el mismo periodo referido, parcialmente, también fueron objeto de modificación, o complemento. En las primeras primaron los ajustes constitucionales de forma, pero las subsiguientes enteramente determinadoras de la vida económica, política, social y cultural de los colombianos.

1.2 Reformismo

Para explicarlo políticamente, es dable (por no decir que necesario), referirnos al marxismo, en cuanto es él el que frecuentemente ha dejado ver cómo “las formas antidemocráticas de poder se construyen sobre la estructura de clases en la sociedad civil moderna” (BEJARANO, 1992). Desde antaño, igualmente esta misma doctrina ha enfatizado en cómo el reformismo ha sido instalado (e iteradamente reinstalado) como figura socio-política y jurídica del *establecimiento* colombiano, en nuestro caso, para contener el potencial y latente volcamiento social, siempre posible, en potencia, por el camino revolucionario. Por lo mismo, el reformismo, como engaño social e institucional, se ha hecho imprescindible para el sector de clase detentador del poder (la *lumpen-burguesía* criolla, parodiando el marxismo), para contrarrestar, con sucesivos aplazamientos, un siempre posible drástico trueque social. Aunque potencialmente nunca nadie -ni nada- podrá impedir un genuino giro socio-económico a través del radical trueque de lo establecido, de lo vigente, precisamente por asimétrico e injusto, mediante el decidido volcamiento popular.

Al contrario de la idea de revolución (o revolcón), entendida como el “paso brusco en forma de salto de un estado cualitativo a otro” (DICCIONARIO MARXISTA DE TERMINOLOGÍA POLÍTICA, 1997), que para su efectividad implique un viraje radical, y que debe contar con un rol determinante de la masa popular, con la idea de forjar nuevas condiciones de equidad social, el reformismo, o reforma en la sociedad, en cambio, es simplemente la “innovación parcial que conserva lo esencial de la situación existente y no afecta los fundamentos del régimen social y político” (ibidem, 1997). Entonces, distinto a la idea de volcamiento social, el reformismo es el esfuerzo “por contener las luchas revolucionarias aplicando una política de conciliación de las contradicciones de clase” (ibidem, 1997), y su práctica efectiva corresponde a la oligarquía detentadora del poder, e implica la guarda de lo injusto existente. Con el continuo reformismo constitucional, Colombia rememora la historia novelada descrita en *Gatopardo*, en la segunda mitad decimonónica en Sicilia, donde quedó sentada la inmovilidad sociopolítica impuesta por el régimen de aquella Isla, pues su príncipe tuvo como máxima que “[s]i queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie” (TOMASSI DE LAMPEDUSA, 1983).

Precisamente, desde 1997, de manera iterada, la propia Corte Constitucional colombiana ha dejado ver la figura político - jurídica finalmente denominada “*Estado de cosas inconstitucionales*”, para significar y dejar constancia de la frecuente violación –“repetida y constante”- de los derechos fundamentales a una apreciable cantidad de asociados políticos (Corte Constitucional de Colombia. 1997); agregando que para su mitigación se requiere de la conjunta respuesta estatal, esto es, del trabajo mancomunado de varias de sus entidades que puedan atender estos problemas socialmente calificados como estructurales (Corte Constitucional de Colombia, 2004). Al final hallándonos frente una situación fáctica endémica que necesita recomponerse en lo sustantivo.

1.3 Reformismo constitucional

De acuerdo con la precedente idea de reformismo, el (reformismo) constitucional consiste en la insana costumbre de la dirigencia criolla de cambiar la Constitución para acomodarla a sus propios intereses, al inicio económicos y políticos, pero que, finalmente, dada la connotación holística de las distintas variables, aquel trae obligadas implicaciones sistémicas negativas a la sociedad en general, agravando la situación socio-política, la credibilidad en las instituciones y la confianza pública en general. En Colombia la constante reforma del Acto fundante de nuestra institucionalidad ha sido una vieja costumbre reaccionaria, de guarda del *statu quo*, como muchas veces se ha evidenciado. Para Valencia Villa, por ejemplo, como en *Gatopardo*, “...el reformismo constitucional opera como una eficaz estrategia de auto-legitimación mediante la cual los sectores dominantes han intentado crear un consenso y han logrado prevenir un cambio” (VALENCIA VILLA, 1997).

Para ilustrar el tema desde lo fáctico teórico aludimos a Foucault quien, de manera dicotómica, se refirió a los dos temas (reformismo y revolución), para significar que como efectivamente se presentan en la realidad, uno es negación del otro. Al respecto expresó que “el reformismo se define por la manera cómo se obtiene lo que se quiere o lo que se busca conseguir. A partir del momento en que se impone por la fuerza, por la lucha, por la lucha colectiva, por el enfrentamiento político, no es una reforma, es una victoria” (FOUCAULT, 2001). Allegando el tema a la situación colombiana, precisamente en el sentido *foucaultiano*, Valencia Villa expresa que “[e]xiste una relación inversamente proporcional entre el número y la frecuencia de las cartas y enmiendas expedidas y adoptadas, y la calidad e intensidad de las transformaciones por ellas introducidas en la economía, la política, la cultura y la vida cotidiana de Colombia y los colombianos” (VALENCIA VILLA, 1997).

Seguidamente, el propio Valencia precisa que:

...la recurrente apelación del establecimiento al constitucionalismo como un remedio para todos los males ha sido un esfuerzo permanente por contener y disolver la insurgencia de los sectores populares y periféricos de la sociedad, preservar y asegurar los intereses de los estratos superiores y centrales de

la pirámide social y, en últimas, conferir a todo el sistema una apariencia de legitimidad y racionalidad. Por este camino, los grupos directivos han tenido éxito hasta ahora en la medida en que las leyes fundamentales y sus modificaciones han servido para evitar el cambio político y social pues no ha habido revolución constitucional en Colombia (VALENCIA VILLA, 1997).

Desde la entrada en vigencia del Estado moderno (republicano, no absolutista), para la América hispana en los albores del siglo XIX, época en que cada país adoptó su propia Carta de navegación como acto fundacional de su institucionalidad republicana, y la consecuente adopción de la forma Estado de derecho (como cuota primitiva del entonces futuro Estado constitucional), no obstante, en simultánea, en Colombia, como en una especie de contrapartida obcecada a los asomos democráticos, también se adoptó un continuo reformismo acomodaticio, antidemocrático, que de manera mucha veces soterrada ha venido operando como mecanismo legitimador apócrifo del poder político estatal, implicando que iteradamente y en diferentes momentos históricos del régimen político criollo (VARGAS VELÁSQUEZ, 1999) se ha recurrido a él para justificar, solo de manera formal y simulada, tanto el título como el ejercicio de su poder político (BOBBIO y BOVERO, 1995).

Entonces, la reiterada justificación reformista, ante todo, tiene su asidero en la oligárquica necesidad de reacomodo institucional para controlarlo todo: la economía, el poder, las decisiones legales y administrativas, y lo más perverso, según nuestro ejemplo: perpetuar la cultura política del clientelismo o botín político que, precisamente, afecta de manera directa tanto el título como el ejercicio del poder del Estado (BEJARANO, 1992), así como la confianza social en las instituciones públicas. No obstante, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, por ser hasta ahora la más legítima aprobada en Colombia, según el decir de algunos constitucionalistas nacionales (QUINCHE RAMÍREZ, 2015), necesariamente queda fundado, política y jurídicamente, el Estado Constitucional (art. 1º), que, dada su importancia, su novedoso suceso y fuerza existencial, genera la reacción de la legendaria dirigencia criolla que, de contera, después de 25 años de expedida (y más), aún siente este suceso democrático – republicano como una latente amenaza a sus oligárquicos intereses particulares, generando su propia reacción. Por lo mismo, con el reformismo (nefasto, casi que por antonomasia) reacomodan, con vestido nuevo, los antiguos privilegios, ahondando cada vez más en la mezquindad del régimen político.

Por lo mismo, creemos que tradicionalmente en Colombia, primero el Estado de derecho y luego el Estado constitucional de derecho, han flaqueado por protervos intereses egocéntricos de clase o fracción de clase (oligárquica), manifiestamente retardatarios. Pues mediante la perdurable y malsana conducta política de la oligarquía vernácula, siempre presente, de mantener su *statu quo* mediante el reformismo constitucional para, en cada momento histórico, acomodar la Carta respectiva a sus propios intereses, y no al deber ser social y público - institucional, encaminado a la generalizada construcción republicana. Entonces, con el continuo reformismo constitucional ha campeado el

clientelismo en la provisión de cargos públicos, pero también la centralidad institucional, la apropiación privada del Estado y de lo público por cuenta de cerrados círculos sociales, generalmente a nombre de un partido político, eternos detentadores del poder del Estado, desde donde, también, con barbarie, defienden sus privilegiados intereses privados. No en vano Eduardo Galeano afirmó que “[e]l Estado sirve para la represión, y además sirve para acomodar parientes...”.

2. Reformismo al mérito como reacción del establecimiento

Hoy sabemos que al entrar en vigencia la Carta de 1991, a pesar del entusiasmo social y esperanza política que alcanzó a generar, desde entonces, sobre ella habrían cabido las siguientes legendarias voces de Maquiavelo (1469-1527), en su *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, según las cuales, “[c]uando vemos que las naciones conservan las mismas costumbres durante largo tiempo, que siguen siendo avaras o deshonestas o tienen cualquier otro defecto o virtud, comprendemos que no es tan difícil ver las cosas futuras contemplando las pasadas” (MAQUIAVELO, 2016). Por lo mismo, en 25 años de vigencia de la Constitución (del 4 de julio de 1991 a la misma fecha de 2016), fueron 41 reformas a su cuerpo normativo, sin contar la temprana e intempestiva adición al texto original del art. 122 (en 4 incisos), también sobre función pública (tít. V, cap. 2), que tuvo que ser aclarado por la Secretaría General de la Asamblea Nacional Constituyente, el 6 de septiembre de 1991, ya en plena vigencia de su articulado, argumentando que en la primera “Codificación Constitucional publicada en las Gacetas 114 y 116 se omitió totalmente el texto aprobado...” . Sin embargo, en su momento, sobre este punto quedó el halo, poco republicano, que la misma pudo ser el aporte normativo del organizador final del texto. Ya en cuanto a las reformas en sí, las primeras realizadas, aproximadamente hasta las del año 2002, salvo las relativas a la afectación de la autonomía fiscal de las entidades territoriales y las que debieron dar respuesta a obligaciones y exigencias internacionales, como la extradición, apenas primaron los ajustes formales para el funcionamiento del Estado, esto es, sin afectar la original estructura constitucional dada en 1991. Según Ramírez Cleves, en este lapso, “las más de las veces las reformas son puntuales y se deben a decisiones políticas de ajuste jurídico o simples cambios tangenciales que en nada afectan las características básicas de la norma constitucional” (RAMÍREZ CLEVES, 2008). Pero, posteriormente, a partir del régimen Uribe Vélez, “se empiezan a realizar reformas a la Constitución, de gran calado y envergadura que provienen de una decisión política en concreto con miras a implementar un programa de gobierno por la vía de la modificación constitucional” (RAMÍREZ CLEVES, 2008).

En este orden de ideas, la constante reforma a la institución democrática de la carrera administrativa es uno de los ejemplos reaccionarios más dicientes de la élite gobernante y del legislativo (del príncipe y de la aristocracia, en ortodoxos términos aristotélicos), en la que, en ocasiones, directa e indirectamente, ha colaborado la propia jurisdicción. No obstante, decíamos, se hallan otras reformas igualmente significativas en lo retardatarias,

como la propensión a la centralidad política del Estado, en particular mediante la fiscalidad, y la gravedad institucional que implicó la reelección presidencial (A.L. No. 02 del 27 de diciembre de 2004). De acuerdo con lo previsto, en esta disertación solo tratamos el asunto del mérito en el servicio público, diferenciando las decisiones antes y durante el régimen de Uribe Vélez; éstas heredadas y continuadas por el presidente Santos.

Después de la Constitución de Tunja de 1811, que sobre el tema del mérito estipuló que “La virtud, la ciencia, los servicios a la Provincia, y en una palabra, la conocida idoneidad, son el verdadero mérito para obtener los empleos de la Provincia de Tunja” (secc. IX-5), copiada de cerca por las cuatro a ella subsiguientes, de las Provincias Unidas, en la Primera República neogranadina (en su orden: Antioquia, Cartagena, Pamplona y Neiva); de nuevo, solamente en 1991 el mérito para ocupar cargos de carrera fue elevado a rango constitucional mediante el art. 125; pues, antes, desde 1938, con la ley 165, primera en el tema, éste solo había tenido *status* legal, y en el plebiscito de 1957, sin texto constitucional, la carrera solo quedó enunciada en la entonces ya vetusta Carta Política de 1886 (art. 62), pero sometida a desarrollo legal, como efectivamente –a medias- ocurrió mediante la ley 19 de 1958 y el Decreto Ley 1732 de 1960. Por lo mismo, de manera democrática, explícita y clara, el mencionado art. 125 superior generalizó que los cargos públicos debían ser de carrera, al estipular que “[l]os empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”; exceptuando de manera taxativa “los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”. Seguidamente, con igual decisión, la propia Carta, en su art. transitorio 21 estableció que: “[l]as normas legales que desarrollen los principios consignados en el artículo 125 de la Constitución serán expedidas por el Congreso dentro del año siguiente a su instalación. Si en este plazo el Congreso no las dicta, el Presidente de la República queda facultado para expedirlas en un término de tres meses”.

Con los anteriores mandatos de orden superior (y dado el advenimiento del Estado constitucional), al congreso y al gobierno de turno, no les quedaba otra alternativa que implementar el mérito para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio público, como efectivamente, en principio, se dio en normas legales, en los plazos constitucionalmente establecidos en el referido artículo constitucional transitorio; efectuándolo, primero con la ley 27/92 y sus decretos reglamentarios y, sucesivamente, entre otras, con las leyes 443/98 y 909/04.

Asimismo, antes de su desarrollo legal, el primer aporte significativo del art. 125 constitucional consistió en vincular en el sistema de administración de personal (incluida la carrera administrativa), además de los servidores nacionales, que ya lo estaban parcialmente, a los empleados públicos de orden territorial que, desde 1968, según concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (1996), interpretando las normas de personal del orden nacional, concluyó que éstas eran inaplicables a los funcionarios del sector subnacional. Concepto que finalmente indicó

que era deber del legislador ordinario o extraordinario “extender el servicio civil y la carrera administrativa a nivel seccional”. Tarea legislativa, desde aquel año, continuamente aplazada, pero que en 1991 cumplió con creces la propia Asamblea Nacional Constituyente.

Sin embargo, ya en vigencia de la Constitución, en esta materia de administración del personal civil al servicio del Estado, en pleno, siguió vigente el viejo Estado de derecho sobre el naciente Estado constitucional, pues, sobre la base de la costumbre política precedente (predecible, según las anteriores palabras de Maquiavelo), las leyes expedidas en desarrollo del art. 125, continuaron birlando el mandato constitucional del mérito con la antigua figura administrativa del ingreso extraordinario a carrera administrativa (y a todas las demás carreras especiales y específicas), tal y como desde antes se había practicado con desparpajo jurídico. Figura –de ingreso sin concurso-, en la norma, extraordinaria, pero que, en la práctica, por su cotidianidad, siempre fue ordinaria; y consistió en el ingreso al servicio público -a carrera administrativa y a carreras especiales y específicas, en particular-, sin previo concurso público de méritos, sino mediante la tradicional figura del *botín político*.

2.1 El mérito hasta el año 2002

En desarrollo del artículo 125 de la Constitución de 1991, la propia ley 27/92, primera en hacerlo, retomando la vetusta costumbre anti-mérito, desde su entrada en vigencia, nuevamente autorizó el escalafonamiento extraordinario en los cargos de carrera, estipulando que “los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas...” (Art. 22). Como si lo anterior fuera poco, ya en ejecución de los propios concursos abiertos, el decreto-ley 1222 de 1993 (28 de junio), que por vía del legislador extraordinario ultimó los requisitos para la aplicación de la ley 27, previó que de la lista de elegibles podía nombrarse a uno de los tres primeros, incurriendo, en la práctica, que en muchos casos se nombró al segundo o al tercero de dicha lista y no al primero, faltándose nuevamente, ahora por vía de la praxis administrativa, al principio constitucional del mérito.

Las anteriores disposiciones (la ley 27 y el decreto 1222), a su manera, se tienen como genuinas relevadoras de la Carta Política dados sus mandatos evidentemente contrarios al texto constitucional (principalmente del art. 125); pero, naturalmente, estuvieron vigentes y fueron acatados y aplicados en virtud del acostumbrado atributo, con origen en el siglo XIX, en la ley 153 de 1887, de presunción de constitucionalidad de las leyes y de legalidad de los decretos que las desarrollan. Por consiguiente, con tal anómalo proceder político - administrativo se inaplicaba, además del art. 125, el mandato del art. 4º constitucional, sobre supremacía de las normas de la Carta Política, y por ende el naciente Estado constitucional. No obstante, solo hasta el 30 de enero de 1997, la Corte Constitucional declaró inexecutable el art. 22 de la ley 27, en razón a que: “no

puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera”, según Sent. C-030. Entonces, durante más de cuatro años de vigencia jurídica de la ley 27, tuvo aplicación su mandato abiertamente inconstitucional.

En 1996 el Congreso expidió la ley 270 (Estatuto de la administración de justicia), reincidiendo en la misma triquiñuela o trampa político-jurídica, aprobada desde la referida ley 27, pues también estableció la vinculación extraordinaria para funcionarios y empleados judiciales, incluyendo los de la Fiscalía General de la Nación, “que a la vigencia de la presente ley hayan desempeñado el cargo en provisionalidad durante un año o más (...quienes), quedan incorporados en carrera judicial en periodo de prueba, sin necesidad de providencia que así lo declare” (art. 196). Sin embargo, mediante sentencia de C-037 de 5 de febrero de 1996, de revisión previa de constitucionalidad de esta Ley, además de aparecer en el tema el novedoso Estado constitucional, la Corte Constitucional manifestó la necesidad de que la Rama Judicial se acogiera al mandato del art. 125 de la Constitución Política: “...la Corte encuentra –dice- que la presente disposición debe ser declarada inexecutable, pues establece como principio general lo que el artículo 125 de la Carta establece como excepción...” (1997). Agregando que “la Carta exige que en estos casos habrá de tenerse en cuenta las capacidades, la preparación y el profesionalismo de los aspirantes, con lo cual se logrará una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de una función pública” (1996).

Entonces, con la sentencia del 5 de febrero de 1996, retomando el sistema de mérito en el servicio público, la Corte Constitucional temporalmente enderezó el camino institucional claramente estipulado en el art. 125 superior. Acogió, además, el Estado constitucional, pues hasta entonces en Colombia, en pleno, había prevalecido la formalidad del Estado de derecho a pesar del claro mandato del art. 4º de la Carta. Igualmente, en materia de mérito para ingreso al servicio público también había imperado tanto la plena presunción de constitucionalidad de las leyes, aún las evidentemente inconstitucionales, como, lo que es peor, la antidemocracia, negando, de contera, la vigencia del post-modernismo jurídico.

Con los fallos referidos (particularmente con el de 5 de febrero/96), podría afirmarse que el democrático texto constitucional del art. 125 había recobrado la totalidad de su salud política y jurídica y, desde entonces, en principio, debía ser aplicado a plenitud, aunque seguramente con las obvias dificultades que implican los procedimientos administrativos para tal fin. Sin embargo, no fue así, primero por decisiones de la propia Corte Constitucional que indirectamente lo afectaron, y, después, por posturas políticas sibilinas del regente Uribe Vélez, funesto en la materia, por decir lo menos.

Lo primero, sobre el tema del mérito, para la rama ejecutiva (art. 115 CP), en 1998 entró a regir la ley 443, reemplazante de la mencionada ley 27/93. Al año siguiente de su expedición, la Corte Constitucional, entre otros, declaró inexecutable el art. 44 de esta (entonces) nueva Ley, en razón a que, por la conformación orgánica de la

Comisión Nacional del Servicio Civil, efectuada en la norma invalidada, se vulneraba su autonomía reconocida en el art. 130 constitucional, necesaria para la eficaz vigilancia de la carrera administrativa. En su parte pertinente, la sentencia expresó que: "...el artículo 44, que reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, la integra por varios miembros, no dentro de la idea de estructurar un órgano independiente –que es lo ajustado al artículo 130 de la Carta-, sino (...) con una ostensible injerencia del ejecutivo, ajena a la autonomía que debe caracterizar a la comisión" (32). Con esta providencia del máximo órgano jurisdiccional de Colombia (por más de cinco años, esto es, desde la fecha de la sentencia, el 26 de mayo de 1999, hasta el 23 de septiembre de 2004 –día de expedición de la ley 909, nueva de carrera administrativa-), esta institución meritocrática quedó cercenada e incompleta, pues, con el fallo referido, el ingreso de personal por mérito al servicio público quedó truncado, al perder el respaldo legal el órgano establecido constitucionalmente como administrador de la carrera administrativa. Por lo mismo, naturalmente, no eran posibles nuevos concursos ni escalafonamientos en carrera; además, sirviendo de pretexto para el recobro de plena vigencia del *botín político* (clientelismo) en el ingreso al servicio público, mediante el abuso de la figura del nombramiento provisional, también en los cargos de carrera administrativa, que es nuestro tema bajo examen.

Además, la propia ley 909 estableció dos nuevas violaciones al rigor del texto constitucional del art. 125. La primera porque en el artículo 41 literal c), como causal de retiro del servicio, una de ellas estipuló que "por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada"; literal adicionado por el párrafo primero del mismo artículo en cuanto concretó "que hay razones de buen servicio cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afecten directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad, caso en el cual se procederá al retiro del empleado, mediante resolución motivada...". Es decir, la propia ley prestándose para avalar la discrecionalidad y hasta la arbitrariedad del nominador. Razón suficiente para que mediante sentencia C-501 del 17 de mayo de 2005, la Corte Constitucional declarara inexecutable ese texto legal, considerando que, en los casos descritos en esta norma, solo puede aplicarse previo proceso disciplinario, precisamente para resguardar la estabilidad laboral del art. 125 de la Carta. Por lo mismo, para Guarín, el fallo "corrige la posibilidad de que mediante el ejercicio arbitrario de esta disposición se perdiera el fuero que ampara los empleados de carrera, pues es fácil imaginar que las razones de buen servicio alegadas en contra de un empleado de carrera, no obstante, la exigencia de la motivación del acto que la califique, pueden terminar siendo tan etéreas e inconsistentes como (...) *la falta de confianza, la inconformidad general con el trabajo, etc.*".

La segunda violación de la ley 909 al texto constitucional se halla en el art. 21, aún hoy vigente, pues, so pretexto de cubrir necesidades del servicio, 'justificando las provisiones', y con bases presupuestales que cubran los salarios y las prestaciones respectivas, determinó que los órganos y entidades a los que se les aplique esta ley podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio, que responderán a las siguientes condiciones: a). Cumplir

funciones distintas a las de personal de planta, en razón a que no hacen parte de las actividades permanentes de la administración, pero sí del sistema del empleo público y de la función pública (art. 1º. ley 909); b). Desarrollar proyectos o programas de duración determinada; c). Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; d). Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional no mayor a 12 meses, guardando relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. Agregando que el ingreso a estos empleos será con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de estas listas. “De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos” (art. 21); sustituyéndose una vez más el texto constitucional por vía legislativa y, de contera, soslayando el Estado constitucional de derecho.

2.2 Agravios al mérito en el régimen de Uribe

Una vez posesionado este mandatario (en agosto de 2002), en primer lugar, gracias a la inacción de su antecesor Pastrana Arango, encontró el camino allanado para sus propósitos clientelistas, que mantuvo a lo largo de sus ocho años de uso y abuso del poder, poniendo en práctica, además, el conocido *ethos* administrativo amigo – enemigo consistente en que ‘para mis amigos todo y para mis enemigos la ley’. Pues, por iniciativa suya, en el tema continuaron las penurias democráticas a través de los alevos atentados jurídicos directos al mandato del mérito previsto en el artículo 125 fundamental. De entrada, objetó el proyecto de ley que sobre el tema, antes de su posesión, había aprobado el Congreso de la República y que para entrar a regir solo necesitaba de su sanción; segundo, con las argucias propias de su sello personal arbitrario y antidemocrático, aparentó implementar el mérito para los cargos de libre nombramiento y remoción y lo inaplicó, hasta donde jurídicamente le fue posible, para los cargos de carrera, empezando por la propia ley 909, propuesta por el gobierno a consideración del Legislativo. Seguidamente, también por su iniciativa, el Congreso expidió la ley 1033/06 que retomó el ingreso extraordinario a carrera administrativa a los funcionarios relacionados con el sector defensa, y posteriormente (2008), con análogos propósitos, mediante Acto Legislativo adicionó “transitoriamente” por tres años el art. 125 constitucional. Normas –una y otra-, que, como es sabido, en principio, mientras sus vigencias jurídicas, tuvieron plena aplicación con las consecuentes nefastas implicaciones para la salud de la democracia y de la República, y para la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Entonces, como decíamos, sobre el tema del mérito –mejor, de negación del mérito-, los desafueros legislativos de la denominada “*aplanadora legislativa uribista*” del Congreso de la República (2002-2010), directamente atribuibles al régimen de Uribe, que superan lo imaginable, además de lo relativo a la ley 909 de 2004, se concretan en: primero, la expedición de la ley 1033 del 18 de julio de 2006, “por la cual se establece la carrera administrativa especial para los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y sus

entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa...”. Esta norma en sí misma es violatoria del artículo 125 de la Constitución porque nuevamente soslaya, según su título, para un grupo de empleados públicos provisionales, la obligatoriedad del concurso de méritos. Sin embargo, su art. 10º, expresó que “la aplicación de la prueba básica general de preselección (...), no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley...”. Significando que el título de la norma no coincide con su contenido. Como las anteriores, esta norma tuvo vigencia jurídica y aplicación práctica mientras se declaró su inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-211 de 2007.

Segundo, también en el mandato de Uribe (2º periodo constitucional), el siguiente atentado contra el mérito en el ingreso al servicio público fue una nueva ‘*adición – sustitución*’ a la propia Constitución, mediante el A.L. No. 01 del 26 de diciembre de 2008, que añadió un párrafo transitorio al art. 125, que, se dijo, tendría vigencia durante tres años (esto es, desde su expedición hasta el 26 de diciembre de 2011), para que a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que debía implementar los respectivos mecanismos, e inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que el 23 de septiembre de 2004, fecha de expedición de la ley 909, “estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales (...) siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera...” (art. 1º, párrafo transitorio). Seguidamente -cosa grave para la confianza pública-, el propio Acto Legislativo suspendió “todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantado sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo”. Para esta vinculación extraordinaria taxativamente exceptuó “los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular”.

Igualmente, el texto constitucional transitorio tuvo vigor jurídico y, en principio, práctico. Sin embargo, el 27 de agosto de 2009, antes de cumplirse la totalidad de su vigencia jurídica, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable en su totalidad por razones de “sustitución parcial y temporal” del Acto Legislativo. Agregando con claridad que la “sentencia tiene efectos retroactivos, y por tal razón, se reanudan los trámites relacionados con los concursos públicos que hubieren sido suspendidos y carecen de valor y efecto todas las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa o los ingresos automáticos a la misma...”, efectuados con base en la norma constitucional declarada inexecutable, según sentencia C-588, del 27 de agosto de 2009.

El funesto talante uribista en la materia (y en otras más), que iteradamente niega el mérito en el servicio, tratándose de un asunto tan significativo para la democracia, en

cuanto su buen uso ayudaría a entronizar el Estado constitucional y democrático de derecho, y por ahí la fortaleza de la institucionalidad republicana, no está muy reseñado en los textos sobre la materia. Sin embargo, en 2009 (antes de los fallos de la Corte), en un manual sobre el tema, de la Universidad del Rosario, escuetamente se expresó sobre “[l]a permisibilidad del Gobierno Nacional en el trámite de proyectos de ley atinentes a la función pública y carrera administrativa en cuyos textos se propuso obviar el proceso de concurso para ingresar a ésta como requisito indispensable para verificar el mérito de los aspirantes...”. Seguidamente, refiriéndose al A.L. 1 de 2008, Manuel Quinche, expresó que: “Este acto legislativo fue diseñado por Uribe para malograr la carrera administrativa y dejar en propiedad a sujetos (sic) que habían sido nombrados provisionalmente, sin concurso, durante su administración”; concretándose así por Uribe, en sus dos caras, el referido *ethos* amigo – enemigo.

No obstante, como el mal ejemplo cunde, el gobierno Santos continuó con el irrespeto al mérito en el servicio público. También mediante A.L. (el 04 de 2011, del 7 de julio). “Por medio del cual se incorpora un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia”, el Congreso adicionó el siguiente texto a la Constitución: “Con el fin de determinar las calidades de los aspirantes a ingresar y actualizar a los cargos de carrera, de conformidad con el artículo 125 (...), de quienes en la actualidad los están ocupando en calidad de provisionales o en encargo, la Comisión Nacional del Servicio Civil homologará las pruebas de conocimientos establecidas en el concurso público preservando el principio del mérito por la experiencia y los estudios adicionales a los requeridos para ejercer el cargo...” (art. transitorio 65). Empero, también por evidente violación del art. 125 de la Carta fue declarado inexecutable (Sent. C-249 del 28 de marzo de 2012). Situación que evidencia cómo el gobierno Santos continuó la propensión reformadora de la Constitución, auspiciando el clientelismo, incluida esta nueva transgresión al art. 125 superior.

En resumen, la Carta de 1991, como se anticipa en *Gatopardo*, es “una de esas batallas en las que se lucha hasta que [después] todo queda como estuvo”, pues, en el periodo de 25 años de su vigencia -que incluyó el mérito-, contado a partir de su expedición, y hasta el año 2016, con algunas positivas precisiones de orden institucional -en particular en favor de la histórica Primera República neogranadina-, sencillamente, el mismo se puede tener como el complemento de otro anterior, de larga duración o de historia estructural, que en Colombia cumple cabalmente los términos *braudelianos*, en cuanto es “una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar”, y que en nuestro caso cubre todo el periodo de la Segunda República, del que en su momento Valencia Villa expresara que:

La profusa sucesión de codificaciones y enmiendas que cubre el periodo de ciento setenta años de dominación burguesa y liberal no es un indicador de democracia política o de respeto por el orden jurídico, sino, por el contrario, una señal de inestabilidad e ilegitimidad institucionales, que no puede asociarse a las decisiones heroicas o criminales de los próceres, ni a un cierto atavismo

cultural. Se trata de una eficaz estrategia de autolegitimación a través de la cual las clases y los partidos dirigentes han intentado generar un consenso y han logrado prevenir un cambio.

No obstante, la aclaración antes referida, de la Primera República (1811-1816), tiene que ver con la ilustración e importancia institucional y administrativa allí alcanzada pues, primero, todos los Estados miembros de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, en los respectivos Actos fundantes de su institucionalidad, a su manera, adoptaron el mérito como requisito personal necesario para ingreso al servicio público, y, segundo, como se puede deducir de las palabras del profesor Suescún sobre el propio Acto fundacional del Estado de Tunja, citadas a continuación solo a manera de ejemplo, en las que con contundencia afirma que

...la Constitución de la Provincia de Tunja rechazó frontalmente la soberanía del rey y la dependencia de España al declarar en el artículo 4 de la Sección Preliminar: ‘Ningún hombre, ninguna corporación o asociación de hombres tiene algún título para obtener ventajas particulares o exclusivos privilegios distintos de los que goza la comunidad, si no es aquel que se deriva de la consideración que le den sus virtudes, sus talentos y los servicios que haga, o haya hecho, al público.

Conclusiones

En primer lugar, se puede afirmar, que una vez aprobada y expedida la constitución de 1991, el 4 de julio, de inmediato surgió la idea de reformarla, o al menos ‘completarla’, pues en su primera *codificación publicada*, y, obviamente, en las primeras ediciones al público, el art. 122, sobre función pública, apareció incompleto. Entonces, este fue su primer cuestionamiento por posible abuso del derecho mediante su ilegítimo ajuste, de facto, del propio texto constitucional, precisamente en el tema aquí examinado, la función pública.

Por su parte, el mérito en el servicio público fue establecido claramente por el art. 125 de la Carta, por primera vez, en toda la Segunda República, como texto constitucional. No obstante, desde la propia Asamblea Nacional Constituyente hubo duda sobre su implementación; por lo mismo, la norma en mención tuvo que complementarse con el art. transitorio 21, obligando así su puesta en marcha. Sin embargo, esta misma fuerza dada al mérito por la Constitución ha podido ser el impulso para su continua aversión desde el poder, pues gobierno y congreso sistemáticamente han propendido por deslegitimarlo, haciéndole daño a la institución misma, al servicio público y minando la confianza pública en las instituciones estatales.

Finalmente, el Estado constitucional establecido en Colombia en la Carta Política de 1991, claramente, más con la idea postmoderna de equidad que con la romana de

autoridad *-jus-*, también ha sido objeto de desmoronamiento teleológico a través del birlibirloque a la institución del mérito en el servicio público, durante los primeros 25 años de vigencia de la Carta Política. Sin embargo, como lo expresa el profesor Suescún: “[n]o obstante el incumplimiento de buena parte de la Constitución de 1991 y de las reformas que la han desvirtuado y deformado, sigue siendo el último bastión del derecho y la justicia”.

Referencias

- BEJARANO, A (1992). “Democracia y sociedad civil: una introducción teórica”. pp. 68-85. En: Revista Análisis Político No. 15. Enero – abril. 1992.
- BEJARANO. *Ibíd.*
- BOBBIO, N y BOVERO, M. (1995) Origen y fundamentos del poder político. México: Grijalbo.
- BRAUDEL, Fernando. La historia y las ciencias sociales 2ª ed. Madrid: Alianza, 1970. p. 70.
- Consejo de Estado de Colombia (1986) – Sala de consulta. Rad. 067. 16 de Sept. de 1986. M.P. Jaime Betancur C.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996) Sala Plena. Sent. C-037, 5 de febrero de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996) Sala Plena. Sent. C-037, 5 de febrero de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional de Colombia. (1997) Sent. SU-559, 6 de nov. de 1997. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998) Sent. SU-747, 5 de febrero de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes.
- Corte Constitucional de Colombia. (1999) Sent. C-372, 26 de mayo de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sent. T-025, 22 enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia. (2005) Sent. C-501, 17 de mayo de 2005.
M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia (2007) Sent. C-211, 21 de marzo de 2007.
M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional de Colombia (2009) Sent. C-588, 27 de agosto de 2009.
M.P. Gabriel E. Mendoza.

Corte Constitucional de Colombia (2012) Sent. C-249, 29 de marzo de 2012.
M.P. Juan Carlos Henao.

Corte Constitucional de Colombia (1997) Sala Plena. Sent. C-030, 30 de enero de 1997. M.P. Jorge Arango.

DICCIONARIO MARXISTA DE TERMINOLOGÍA POLÍTICA (1997).
Buenos Aires: Ed. Armadillo, 1977. p. 120.

FOUCAULT, M (2001). Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones.
Madrid: Alianza Ed., p. 85.

GAVIRIA, C. (2006). El reto de una Colombia justa. Bogotá: Ed. Veramar,
p. 102.

GUARÍN DURÁN, A. (2015) Manual de Derecho Administrativo Laboral.
Bogotá: Ibáñez, p. 361.

JOSSERAND, L. (1999). Del abuso de los derechos y otros ensayos (24).
Bogotá: Temis, p. 2.

MAQUIAVELO, N. (2016). Trad. CHAPARRO, Sandra. Discurso sobre la primera década de Tito Livio. Madrid: Ed. Akal, p. 414.

MONTESQUIEU. (1993). Trad. BLÁZQUEZ, Mercedes y VEGA, Pedro (de).
Del espíritu de las leyes. Barcelona: Altaya, p. 168.

NIETZSCHE, F. (1994) Trad. SÁNCHEZ PASCUAL, Andrés. Así hablo Zaratustra. Barcelona: Altaya, p. 95.

PUNTES GONZÁLEZ, G (2009). La carrera administrativa en el marco de la función pública. Bogotá: Cepi – U. Rosario, p. 92.

- QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Derecho constitucional colombiano. 6ª ed. Bogotá: Temis, 2015. p. 18.
- RAMÍREZ CLEVES, G (2008). “Reformas a la Constitución de 1991 y su control de constitucionalidad: entre democracia y demagogia”. pp. 145-176. En: Revista Derecho del Estado No. 21, diciembre de 2008.
- RAWLS, J. (2006) Trad. GONZÁLEZ, Ma. Dolores. Teoría de la justicia. 6ª reimpresión. México: FCE, p. 17.
- SUESCÚN, A. (2014). Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano – S. XX. T. IV. Tunja: UPTC, p. 531.
- SUESCÚN, A. (1991) Las Constituciones de Boyacá. Tunja: Academia Boyacense de Historia, p. 15.
- TOMASSI DE LAMPEDUSA, G. (1983) Trad. GUTIÉREZ, Fernando. El Gatopardo. Bogotá: Oveja Negra, p. 29.
- TOMASSI DE LAMPEDUSA, Giuseppe. Trad. GUTIÉREZ, Fernando. El Gatopardo. Bogotá: Oveja Negra, 1983. pp. 37.
- VALENCIA VILLA, H. (1997). Cartas de Batalla – Una crítica del constitucionalismo colombiano. 2ª ed. Bogotá: Cerec, 1997. p. 44.
- VALENCIA VILLA, H. (1981). El anticonstitucional – Introducción a la crítica de la constitución política. Bogotá: Uniandes, p. 61-62.
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Ed., p. 17.
- ZAGREBELSKY, G. (2005) Trad. GASCÓN, Marina. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. 6ª ed. Madrid: Trotta, p. 34.