

Situación de la carrera administrativa en Colombia

Fernando Grillo Rubiano

Director Departamento Administrativo de la Función Pública

1. Antecedentes legales que soportan el establecimiento de la carrera administrativa

Desde la Constitución de 1.886 se introdujeron en Colombia algunas disposiciones que permitían la organización del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, tales como los artículos 19, 20, 51, 62, 76-7 y 76-8. Sin embargo no se hicieron desarrollos legales sobre la materia hasta 1.938, a través de la ley 165, por medio de la cual se creó la carrera administrativa, y la que, aunque con las limitaciones propias del momento, tuvo las mismas características y rasgos esenciales que aún hoy conserva:

- 1) Ingreso al servicio, permanencia en el mismo y derecho a ascenso, siempre por mérito;
- 2) Derecho a estabilidad si se cumple con las obligaciones a su cargo y no se dan las demás causales de retiro;
- 3) Derecho a capacitación.

Disponía la citada ley:

Artículo 6°:

“Son condiciones generales para poder ingresar a la carrera administrativa: a) Ser Colombiano; b) haber cumplido con los deberes militares; c) estar a paz y salvo con el Tesoro Público. (...); d) No tener enfermedad contagiosa.

PARÁGRAFO 1°: El Órgano Ejecutivo fijará las condiciones mínimas que deben llenarse para ser admitido en determinado puesto administrativo, siempre que éstas no estén establecidas en las ley, ordenanza o acuerdo. Son nulos los nombramientos que no correspondan a las condiciones prefijadas.

PARÁGRAFO 2°: Para ingresar a la carrera se requiere, además, haberse sometido previamente a un período de prueba, que determinará el Órgano Ejecutivo, de acuerdo con la naturaleza de cada empleo y que no podrá ser menor de un año”.

La regulación anterior estaba complementada con la prevista en el artículo 17, el cual exigía la satisfacción de un examen de idoneidad:

*“(....). La inscripción se hará por medio de resolución ejecutiva nacional para los empleados nacionales, y departamental para los empleados departamentales y municipales, **mediante el certificado expedido en cada caso por el Consejo de Administración y Disciplina, ante el cual deberán presentar examen de idoneidad, y comprobar los demás requisitos fijados en la presente ley**”.* (Las negrillas no son del texto original).

Otras disposiciones se dictaron posteriormente con relación a los empleados de determinadas entidades o sectores de servicios, como las normas para la Contraloría General de la Nación, los maestros, los higienistas y los funcionarios diplomáticos y consulares.

Ante la situación de violencia por la cual atravesó el país y para corregir prácticas burocráticas viciadas, en 1.957, con el Plebiscito de ese año, se introdujeron a la Carta Política disposiciones específicas sobre el manejo del personal civil al servicio del Estado. El Plebiscito del 1° de diciembre de ese año determinó que la facultad nominadora del Estado sólo se podía ejercer dentro de las normas que expidiera el Congreso para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascenso por méritos y antigüedad y de jubilación, retiro o despido.

En desarrollo de este mandato constitucional, el Legislador expidió la ley 19 de 1.958 “Sobre Reforma Administrativa”.

A su vez, en ejercicio de las facultades conferidas por la citada ley, el Gobierno expidió el Decreto 1732 de 1.960, *“Por el cual se adopta el Estatuto de Carrera Administrativa y se consagran otras disposiciones sobre servicio civil”*.

El artículo 34 del Decreto 1732 de 1.960, estableció:

“La carrera administrativa tiene por objeto establecer un sistema técnico de administración del personal al servicio del Estado, que en la selección de los empleados públicos no reconozca motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofrezca a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantice a dichos empleados condiciones de vida satisfactorias, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de los méritos y la eficiencia, y los ampare con normas adecuadas de previsión social”.(Negritas no son del texto original)

En 1.968, con base en la reforma administrativa de ese año, se expidió el decreto 2400 el cual reguló aspectos referidos tanto al empleo como al sistema de carrera.

A diferencia de las anteriores normas circunscribió la aplicación de la carrera a las entidades del orden nacional, descentralizó la selección e incluyó normas que posibilitaron el ingreso masivo sin necesidad de concurso, abriendo así esta opción que se ha visto repetida en normas posteriores.

En el artículo 40 de este estatuto se dispuso, reiterando lo que se había consagrado en todas las disposiciones sobre carrera administrativa:

*“La carrera administrativa tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera conforme a las reglas que el presente título establece.
Para alcanzar estos objetos, el ingreso, permanencia y ascenso, en los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que en ellos la filiación política de una persona, o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno”*.(negritas no son del texto)

El artículo 41 complementó la anterior disposición al señalar:

“El Gobierno Nacional fijará las modalidades de aplicación del presente título conforme a los requerimientos de los diferentes sectores de la administración pública, para asegurar la eficiente prestación de los servicios, y el mejoramiento progresivo del personal adscrito a ellos. (...)”(Negritas no son del texto)

2. La carrera administrativa en la Constitución de 1991.

El constituyente de 1991 dedicó varios artículos a la regulación del empleo público y específicamente a la carrera administrativa consagrando en el artículo 125 que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, con las excepciones que señala la misma constitución y las que prevea la ley y que el ingreso el ascenso y la permanencia se hará de manera exclusiva con base en el mérito y el retiro se efectuará por evaluación del desempeño o por las demás causales que determine la ley. En el artículo 130 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil con las funciones de administrar y vigilar la carrera.

En desarrollo de estas normas constitucionales el legislador expidió la ley 27 de 1992, norma que reguló la carrera para las entidades tanto del nivel nacional como territorial, clasificó los empleos como de libre nombramiento y remoción y de carrera, asignó a las entidades la competencia para desarrollar los procesos de selección, conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil y consagró un sistema de ingreso extraordinario a la carrera para los empleados del nivel territorial.

Con esta ley se reactivó en las entidades del nivel nacional la carrera administrativa y la selección de los empleados a través del sistema del mérito; el nivel territorial contó por primera vez con un sistema técnico de administración de personal que le permitió iniciar la organización del empleo público y la administración de su talento humano.

La aplicación de las normas de carrera exigía de las entidades conformar sus estructuras organizacionales, elaborar las plantas de personal con criterios técnicos y determinar funciones y requisitos a los diferentes empleos, no obstante la falta de competencia técnica de las entidades y la inexistencia de un sistema único de nomenclatura, sumado al predominio de una cultura que privilegiaba los intereses particulares sobre el mérito, dificultó esta labor y la puesta en marcha de la carrera.

En aplicación de esta ley en el nivel territorial se inscribieron 100.054 empleados en el período 1993 a 1998, de los cuales aproximadamente el 80% lo hicieron con base en la inscripción extraordinaria y los demás a través de procesos de selección. La inscripción extraordinaria permitía el ingreso automático a la carrera administrativa de los funcionarios que reunieran dos condiciones: la primera estar ocupando un cargo que la ley definió como de carrera y la segunda acreditar una serie de requisitos contemplados en la ley y decretos, en un período de tiempo determinado.

Si bien el ingreso extraordinario evitaba una problemática social al resolver la situación de interinidad de los funcionarios sin el riesgo que representa aplicar a un concurso de méritos y no obtener el primer puesto en la lista de elegibles para ser ratificado en el cargo, contradice el principio de que sea el mérito el criterio para acceder al desempeño de los empleos de carrera. En este sentido podría afirmarse que si bien con la inscripción extraordinaria se activó la carrera administrativa esto no produjo efectos en cuanto al logro de una mayor eficiencia dentro de la administración pública.

Por otra parte, en vigencia de esta ley se produjeron por parte de la Corte Constitucional varias sentencias referidas a la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción, así como a la inscripción extraordinaria la cual fue declarada inexecutable mediante sentencia C-30 de 1997. Estos pronunciamientos y las dificultades evidenciadas en la aplicación de la carrera, sobretodo en el nivel territorial, llevaron al Gobierno Nacional a plantear una reforma a la ley 27 de 1992, reforma que se concretó en la ley 443 de 1998.

La ley 443 de 1998, buscó hacer más operativa la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modificó su composición y creó las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil, ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional; en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por esta ley, se expidió el decreto Ley 1569 de 1998, que creó una nomenclatura de empleos para el nivel territorial y fijó los requisitos para su desempeño. Con la expedición de este decreto se logró un avance significativo en el manejo técnico del recurso humano en este nivel, ya que, de una parte, se terminó con la dispersión que generaba el hecho de que cada ente territorial estableciera su propio sistema de nomenclatura, denominación y requisitos, en muchos casos sin criterios técnicos y de otra parte se posibilitó la aplicación de la carrera y la movilidad de empleados de un ente territorial a otro.

Al suprimirse la posibilidad de inscripciones extraordinarias se inició una aplicación más decidida de las normas sobre proceso de selección para provisión de empleos, sin embargo, con la declaratoria de inexecutable de varios de los artículos de la ley 443 de 1998, principalmente los que se referían a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de sus funciones; a la existencia de las Comisiones Departamentales y Distrital y a la competencia de las entidades para realizar los concursos con el fin de proveer sus empleos, se creó una situación de interinidad del sistema que condujo a que la provisión de los mismos se realizara mediante nombramientos provisionales; hoy están ocupados mediante esta modalidad cerca del 35% de los empleos de carrera del nivel nacional, cifra que es ampliamente superada en el nivel territorial.

El interés del actual Gobierno de “mejorar la eficiencia y la calidad del ejercicio de la función pública, de optimizar el proceso de decisión de la administración, de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y de racionalizar el gasto público...” llevó a plantear acciones de tipo vertical y transversal en el mediano y largo plazo, entre las cuales se encuentra la reforma al empleo público.

3. La nueva ley de empleo público, carrera administrativa y gerencia pública

La necesidad de superar la situación de interinidad en que se encontraba la carrera administrativa, conllevó a la elaboración de un proyecto de ley que la regulara, sin embargo, la propuesta del Gobierno Nacional no se limitó a subsanar los vacíos que se produjeron con la declaratoria de inexecutable de los artículos objeto del análisis de la Corte, si no que buscó diseñar un sistema de empleo en el cual la carrera administrativa se desarrolle a través de una estructura de cargos adecuadamente diseñados, cuya creación y provisión se enmarque en planes anuales de necesidades y donde los criterios de mérito se extiendan a los empleos de naturaleza gerencial, incorporando los principios de la Carta Iberoamericana de Función Pública, suscrita por el Gobierno Colombiano que busca en los países Iberoamericanos la consolidación de una administración pública moderna y eficiente.

El proyecto propuesto por el Gobierno Nacional se convirtió en la Ley 909 de septiembre 23 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”

Esta Ley regula tres temas que conforman una unidad conceptual que tiene como objetivo regular el empleo desde su diseño y conformación hasta los medios de ingreso tanto a los empleos de carrera administrativa como a los de libre nombramiento y remoción en la franja denominada de gerencia pública.

En la regulación de los temas de carrera administrativa conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil la cual debe cumplir las funciones que le asigna la Constitución Política en el artículo 130, es decir las de administración y vigilancia de la carrera, y le atribuye la naturaleza de órgano independiente de las ramas del poder público, de carácter permanente, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

La Comisión está integrada por tres miembros escogidos mediante un proceso meritocrático, público y abierto lo cual contribuye a su independencia de las Ramas del Poder Público.

La ejecución directa de los concursos exigiría organizar la Comisión con una planta de personal y una capacidad logística lo suficientemente amplia para atender los requerimientos que en materia de provisión de empleos tienen las entidades, por lo que el Legislador recurrió a una estrategia según la cual la Comisión cumplirá esta función a través de universidades públicas o privadas y de instituciones de educación superior que ella misma acreditará teniendo en cuenta su competencia técnica en procesos de selección, la experiencia en esta área, así como la capacidad logística para el desarrollo de concursos.

Ésta modalidad de acción de la Comisión es una de las principales novedades del sistema propuesto en la ley 909 de 2004, con la cual se garantiza la objetividad y transparencia de los procesos de selección, que buscaba el constituyente de 1991 y a su vez, se viabiliza su realización, toda vez que la Comisión no cuenta con regionales ni seccionales.

Dentro de esta misma función de administración debe expedir las orientaciones y los lineamientos generales con los cuales se realizarán los procesos de selección y se diseñarán los instrumentos para la evaluación del desempeño de los empleados y administrará, organizará y actualizará el registro público de carrera administrativa.

Para cumplir su función de vigilancia de la carrera administrativa la Comisión podrá adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos de selección, con el fin de observar su adecuación o no al principio del mérito y dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso y si comprueba la ocurrencia de irregularidades los podrá dejar sin efecto total o parcialmente.

Para el cumplimiento de su función de vigilancia se dota a la Comisión de la facultad de imponer sanciones de multa, previo el debido proceso, a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las ordenes e instrucciones impartidas por ella.

De acuerdo con las funciones señaladas, la Comisión es la garante del principio del mérito, único condicionante para el ingreso a la administración pública en los empleos de carrera administrativa, demostrado a través de concursos abiertos y que deberá ser actualizado y fortalecido mediante la capacitación permanente y la evaluación objetiva del desempeño.

Los principios bajo los cuales se desarrollarán los procesos de selección son: Mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, transparencia, especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección, garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procesos de selección, confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencia de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera, eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo, eficiencia en los procesos de selección.

El retiro, igualmente, tendrá como base la comprobación del mérito, ya que estará mediado por la evaluación del desempeño insatisfactoria, el desempeño laboral de los empleados deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos, evaluación de desempeño correlacionada con los resultados institucionales, posibilidad de que las entidades diseñen sus propios instrumentos de evaluación, por objetivos, 360° etc. evaluaciones semestrales, que permiten un real seguimiento a la gestión.

Las finalidades principales de la evaluación son: acceder y ascender en la carrera, conceder estímulos, planificar la capacitación y la formación y determinar la permanencia en el servicio, así como el desarrollo y mejora de las competencias laborales

Se establecen mecanismos que le permiten al empleado controvertir las decisiones del calificador (Recurso de reposición y apelación).

La ley en el título de estructura del empleo público lo define como el núcleo básico de la función pública, regula su diseño, incorpora el concepto de competencias laborales que se están desarrollando como metodología para la gestión del mismo empleo y del talento humano.

Así mismo establece varias modalidades de empleo y de jornada laboral, con el propósito de crear las condiciones para una administración flexible y adaptable a las demandas de un país moderno.

Posibilita la creación de empleos de carácter temporal con el objeto de que las entidades puedan cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración, desarrollar programas o proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo y desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total no superior a doce meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

Como otro instrumento de flexibilización del empleo público y de optimización de la gestión de los recursos humanos, se consagra en la ley 909 de 2004 la posibilidad de conformar cuadros funcionales definidos como agrupaciones de empleos semejantes en cuanto a la naturaleza general de sus funciones, sus responsabilidades y que requieren conocimientos o

competencias comunes. Dichos cuadros podrán cubrir empleos de uno o varios organismos.

En el título VIII “De los principios de la gerencia pública en la administración”, por primera vez en una ley sobre empleo público, sin afectar su naturaleza de libre nombramiento y remoción se establecen normas que buscan garantizar que sea la competencia profesional el criterio que prevalezca para el nombramiento de los gerentes públicos, se introducen como instrumento de evaluación de la gestión de los gerentes públicos los “acuerdos de gestión” en los cuales se concretarán los compromisos del gerente al comenzar su gestión y los resultados que de él se esperan.

De otra parte, la Ley 909 otorgó facultades extraordinarias al Señor Presidente para expedir normas con fuerza de ley que contengan el procedimiento especial que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial y el sistema de funciones y requisitos aplicable a las entidades de los órdenes nacional y territorial que de deban regirse por dicha ley, normas complementarias que serán de gran importancia para la aplicación y desarrollo del sistema de carrera.

Complementan las facultades extraordinarias, las otorgadas para expedir los sistemas específicos de carrera para la Aeronáutica Civil, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y las superintendencias de la administración pública, y modificar las actualmente aplicadas en la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales.

4. El empleo público en Colombia desde la expedición de la 909 de 2004.

Para dar cumplida ejecución de la ley 909 de 2004, a la fecha el Gobierno Nacional, dotó a la administración pública y a la Comisión Nacional del Servicio de la normatividad necesaria para adelantar los procesos de selección y evaluación del desempeño que deben ser complementados con los lineamientos de la Comisión Nacional del Servicio Civil y con el procedimiento que debe surtirse ante y por la citada Comisión, establecido en el decreto ley 760 de 2005.

A su vez y en razón a que la ley 909 de 2004, define el Empleo Público como el núcleo básico de la función pública e incorpora el concepto de competencias laborales, las cuales incluyen los requisitos de estudio y experiencia y las demás condiciones para el acceso al servicio con el fin de poder identificar las responsabilidades exigibles a quienes sean titulares de los empleos públicos y dotar a la administración de elementos que permitan seleccionar a los mejores, se trabajó el proyecto de decreto, el cual actualmente se encuentra para firma del señor presidente, estableciendo las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican la ley 909 de 2004.

Actualmente la comisión Nacional del Servicio Civil tiene el reto de convocar a concurso antes del 7 de diciembre del presente año, los cerca de 120.000 cargos que se encuentran vacantes definitivamente o provistos de manera transitoria mediante encargos y nombramientos provisionales.

BIBLIOGRAFIA

Carta Iberoamericana de la función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Urrutia Montoya Miguel, Empleo y Economía, Banco de la República 2004.

Younes Moreno Diego, Derecho Administrativo Laboral, Sexta Edición actualizada – Editorial Temis 2001.

Younes Moreno Diego, Curso de Derecho Administrativo, Séptima Edición – Editorial Temis – 2004.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Fernando Antonio Grillo Rubiano

Director Departamento Administrativo de la Función Pública
República de Colombia

Dirección Oficina: Carrera 6 No. 12-62 Piso 9

Teléfono : 3341245-3342771

Celular: 03310-8107986

Correo Electrónico: Fgrillo@Dafp.Gov.Co

Página Web Institucional: Www.Dafp.Gov.Co

PERFIL PROFESIONAL

Abogado egresado de la Universidad de Los Andes, 1990 con especialización en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Constitucionales y Ciencia política de Madrid, España 1992-1993 y Derecho Comercial Comparado de la Universidad Complutense de Madrid y en derecho administrativo de la universidad del Rosario, especialización en derecho de familia, Universidad Externado de Colombia. Actual Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

EXPERIENCIA LABORAL

Departamento Administrativo de la Función Pública

Director

Octubre 2002 a la fecha

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – E.S.P.

Asesor en contratación estatal y Derecho Administrativo –

Septiembre de 2002

Prieto & Carrizosa S.A.

Abogado Asociado

2001 - 2002

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

Director Técnico Legal

1995 – 2001

Universidad de Los Andes

Profesor Académico del curso Propiedad Pública,

1999 al 2002

Superintendencia Bancaria

Asesor jurídico

1994 – 1995

Ministerio del Interior

**Jefe de la Oficina de Asuntos Territoriales del Despacho del Ministro,
Asesor del Despacho del Viceministro de Gobierno**

**1994
1993 – 1994**

Ministerio de Obras Públicas y Transporte

Asesor del Despacho del Ministro en el tema de contratación estatal.

1992.

Presidencia de la República

**Asesor jurídico. Secretaría de Administración Pública.
Asesor Jurídico de la Consejería para la Modernización del Estado.**

1991

Fondo de Desarrollo Rural Integrado

Asesor de la Oficina Jurídica.

1990.

Seguros Colombia S.A. (en Liquidación Forzosa Administrativa)

Jefe del Departamento de Control y Pago de Acreencias.

1989.