

Banco Interamericano de Desarrollo
Diálogo Regional de Políticas

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DE COLOMBIA

Ricardo Ávila
Bogotá, agosto de 2002

1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DEL TRABAJO

El presente estudio se centra en el servicio civil de la administración del Estado en Colombia, con un énfasis preciso en el nivel Nacional central, si bien se incluyen estadísticas que cobijan a todo el sector público. Aunque el marco jurídico existente es el mismo para todos los niveles de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados, entre otros, en la práctica la demora en el desarrollo de las normas ha impedido que el sistema haya empezado a operar. Ese factor ha hecho que la información sea fragmentaria e incompleta y que incluso existan disparidades grandes en datos entre las diferentes dependencias que hacen seguimiento del tema. Por razones de consistencia en la información, la fuente principal en materia de cifras fue el Departamento Administrativo de la Función Pública, el ente encargado de “formular la política de Administración Pública en materia de organización administrativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público¹”.

El trabajo actual es resultado de la combinación de análisis de trabajos previos, seguimiento de la legislación existente, diversas entrevistas con encargados y expertos sobre el tema e información obtenida de manera exclusiva, gracias al apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública. Deseo reconocer así mismo la colaboración y asesoría del economista Bernardo Guerrero Lozano, uno de los principales expertos sobre el tema en Colombia, sin cuyo respaldo la profundidad y alcance de este estudio no serían las mismas. La economista Catalina Delgado participó en la labor de tabulación y análisis de datos.

¹ Ley 443 de 1998, artículo 55.

2. RESUMEN EJECUTIVO

Con casi un cuarto de millón de funcionarios pertenecientes al servicio de carrera y una normativa jurídica que comienza en la propia Constitución Política, cualquier observador desprevenido podría concluir que Colombia ha logrado sortear con éxito los desafíos que enfrentan los sistemas de servicio civil en buena parte de los países de América Latina.

La realidad, sin embargo, es mucho más compleja. A pesar de que los primeros ensayos legislativos comenzaron hace casi tres cuartos de siglo y que los mecanismos se han ido refinando con el correr de los años, lo cierto es que el sistema colombiano enfrenta vacíos profundos y, lo que es más complejo, está a punto de comenzar una nueva senda cuyo destino está todavía por escribirse.

La reciente aprobación por parte del Congreso de una ley que recoge y agrupa las normas concernientes a la carrera y la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil que se convierte en un cuerpo autónomo y rector del tema, parecía presentar una serie de oportunidades y abrir nuevos interrogantes a la vez². No obstante, lo que indicaba ser la terminación de tres años de limbo jurídico durante los cuales el sistema de carrera no pudo operar, se encuentra de nuevo en entredicho. El 13 de agosto de 2002 el nuevo gobierno devolvió el Congreso el proyecto sin la debida sanción presidencial, alegando razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. En consecuencia, será necesario esperar el concepto de los más altos tribunales de la justicia para saber el desenlace final de una historia cuyo epílogo sigue en interinidad.

Todo esto ocurre en un país agobiado por una profunda crisis económica y por inmensos desafíos en materia de seguridad y orden público. A pocas semanas de comenzado el nuevo gobierno, esta nación de 43 millones de habitantes se enfrenta a la dicotomía que crean una realidad particularmente compleja frente a leyes y normas que parecen escritas para otras sociedades con mayores grados de normalidad.

Tal es el escenario que tienen ante sí los cerca de 1.2 millones de funcionarios públicos de todo orden, en los niveles nacional, departamental y municipal. Pero el desafío es más agudo todavía para los partidarios de un servicio civil que funcione de manera apropiada.

El reto no es fácil. Más allá de lo que dicen las normas, en la práctica el sistema colombiano de carrera es más un mecanismo de protección del empleo que un sistema de selección y promoción de los funcionarios públicos. El principio de ascenso con base en el mérito se ve seriamente limitado por un sistema que impone el avance a través de concursos que, en la mayoría de las ocasiones, se hacen con nombre propio.

² Ver Anexo I

La falta de sistemas de información afecta seriamente a un sistema que desconoce el número exacto de funcionarios que pertenecen a él y mucho menos el de todos los trabajadores públicos. Ese factor influye de manera negativa sobre la planificación de recursos humanos e impide la correcta aplicación de normas relativamente divorciadas de la realidad. Los principios de transparencia se encuentran con una nomenclatura compleja y con sistemas de remuneración que cambian de manera fundamental los esquemas de compensación. Ello causa que, más allá de la buena intención de los legisladores, la movilidad de los trabajadores sea escasa aun dentro de las mismas instituciones y resulte casi imposible el cambio a la hora de aspirar a un empleo en otra entidad del sector público.

Con semejantes desafíos resulta casi sorprendente que la estabilidad y la relativa calma laboral sean más la norma que la excepción. Las explicaciones son muchas pero hay una que sobresale: el salario promedio de los servidores públicos en Colombia es superior al que reciben trabajadores en actividades privadas como la industria. De hecho, el peso de las remuneraciones públicas promedio es ahora unas dos veces más que el Producto Interno por habitante, casi 100% más que lo observado hace 10 años.

Eso ayuda a entender por qué, aunque el sistema se encuentra atrofiado, no da muestras de crisis. La inquietud, sin embargo, es qué puede pasar en el futuro cercano. Existe un mandato constitucional que le da a la Comisión Nacional del Servicio Civil la posibilidad de hacer correcciones graduales, que deberían comenzar por el tema de la información y la celebración de nuevos concursos de aspirantes. Sin embargo, la falta de definición de un esquema, cualquiera que este sea, atenta contra la estabilidad y los principios básicos del sistema. La tarea es compleja y sólo el tiempo dirá si es posible concretar los correctivos para que Colombia ponga en práctica un sistema de servicio civil que silencie con logros a sus críticos y sea benéfico para sus ciudadanos.

3. ANTECEDENTES

En Colombia llamados a favor del establecimiento de un sistema de servicio civil datan, por lo menos, de comienzos del siglo pasado. El líder liberal Rafael Uribe, señaló que “hace falta una ley general de funcionarios públicos que fije las condiciones comunes de su nominación, promoción, dimisión, remoción, jubilación y reforma, que designe los sueldos por categorías y metódicamente y que determine los casos en que sean civilmente responsables por los perjuicios causados en ejercicio de sus atribuciones. ¿De qué sirve que un funcionario sea competente o no, si no tiene la seguridad de permanecer en su empleo, de suerte que cuando haya puesto en vía de ejecución medidas que cree útiles, viene el sucesor y las interrumpe o las cambia? ¿Ni cómo puede ser competente si no se le escoge por su propio valor, sino por razones de parentesco, o de favoritismo? La política de clientela es le resultado inevitable de una organización administrativa que para nada o para muy poco tiene en cuenta la formación de especialistas”. (...) “Precisamos de la estabilidad de los cargos públicos, con lugar a ascensos sucesivos dentro de cada ramo o especialidad y con derecho a retiro después de treinta años de servicio. Hay que fundar carrera: la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de estimular el estudio, la honradez y el celo y formar verdaderos servidores de la patria. Valen más pocos empleados, idóneos y bien retribuidos, que muchos mediocres y mal pagados³”.

3.1 El primer intento

No obstante, tuvieron que pasar varias décadas para que parte de esos postulados se hicieran realidad, por lo menos en el papel. La llegada del Partido Liberal al poder en 1930 vino acompañada de una serie de reformas sociales que tuvieron su máxima expresión durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-38) quien impulsó la llamada “Revolución en marcha” que consagró en la reforma constitucional de 1936 principios como la función social de la propiedad, la intervención del Estado y los derechos de los trabajadores.

Por esa época el entonces Contralor General de la República, Carlos Lleras Restrepo, presentó al Congreso un proyecto de ley ampliamente motivado para crear la carrera administrativa, cuya presentación estuvo a cargo de Antonio Rocha, Ministro de Industria y Trabajo, quien hizo una larga exposición sobre el tema. “Se ha creído y se cree, entre nosotros, que la facultad de remover libremente el personal administrativo de la República, es un poder y un privilegio precioso del partido o grupo político que alcanza el Poder Público. Y por esta causa, a pesar de que nadie discute su carácter pernicioso, se procura mantenerlo incólume. Sin embargo ese privilegio es mucho más nocivo que útil, más perjudica que beneficia a quien de él dispone. No más la perplejidad en que se ven los funcionarios por ver de atender a las infinitas y contradictorias peticiones de

³ Citado por Blanca Ligia Pinzón en “Carrera administrativa”. Ediciones librería El Profesional, 2000.

aspirantes y padrinos de ellos, sería razón bastante para tener tal privilegio por irrisorio. De cada nombramiento que se hace, una persona queda satisfecha, en tanto que una multitud de poderosos influyentes se irrita y descontenta. Gran fábrica de enemistades y fuente inacabable de rencores es ese poder de remover empleados; y hablando en frío cálculo, lo peor que puede ocurrir a un político o a un grupo político es tener entre sus manos esa facultad contraproducente y debilitante. Sábese que el favorecido es olvidadizo. Con ingenua y muy humana sinceridad cree que tiene un natural derecho al beneficio. Creencia esta tan espontánea y arraigada, que se causa de aquella ingratitud inveterada de los hombres, de que se quejan, con sobrada razón, todos los poderosos de todos los tiempos”.

“Incluso, pues, para el más positivista y desenfadado hombre público, resulta indefensible el principio a que me refiero. Cuanto más para quien piensa y siente que la República es algo más noble y más grande que una suma de bienes por repartir ruinosamente. Ruinosamente, porque, por cuantos modos se considere, resulta un daño y una pérdida. En efecto, a cada cambio brusco y general del personal administrativo y burocrático, sufre la Nación ingentes pérdidas: las pérdidas de la experiencia adquirida por el empleado a costa de la Nación; la pérdida que significa todo cambio en los métodos y dirección que se ha impuesto a los negocios; la pérdida que trae la confusión, toda parálisis, toda medida irreflexiva o contradictoria. Y no es esto lo más considerable. Sino que además ocurre que el gobierno en una multitud de negocios de mucha entidad y trascendencia, actúa o tiene que actuar como parte interesada, como competidor de empresas particulares cuyos intereses particulares no se acomoda con el interés público. Ahora bien, esas entidades cuentan siempre con un personal diestro, capaz y experimentado, que conoce a fondo la cuestión que se trata; de manera que, con empleados inexpertos, que por necesidad misma de su nombramiento son noveles, que ignoran todos los detalles del negocio que se discute, el Estado queda en una condición de notoria y peligrosa inferioridad que puede costar a la Nación incalculables pérdidas y errores desastrosos”.⁴

El 16 de noviembre de 1938, bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo, se expidió la ley por la cual se creaba la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales. Se definió como el derecho que se reconoce a los empleados a no ser removidos del cargo salvo por incumplimiento de los deberes de lealtad, eficiencia, respeto a los superiores, honorabilidad y el derecho a ser ascendido en caso de que hubiera una mejor vacante. Se concedieron beneficios como seguridad social, vacaciones o pensión. La ley determinó las excepciones de cobertura, el procedimiento para demandas y las condiciones generales de acceso. Además, creó el Consejo de Administración y Disciplina con cinco miembros nombrados por el gobierno, con el fin de servir de jurado calificador de los exámenes, elaborar el escalafón y estudiar los reglamentos.

⁴ Citado por Diego Younes en “Derecho administrativo”. Temis, 1993.

El decreto reglamentario 2091 de 1939, determinó las condiciones especiales para aspirar a la carrera: salud, aptitud moral y aptitud profesional. Así mismo definió la duración del período de prueba y estableció un ingreso extraordinario para quienes estaban prestando el servicio con anterioridad. Además creó la tarjeta personal de hoja de vida y estableció un régimen disciplinario. En los años siguientes se expedieron nuevas normas estableciendo el escalafón por cada Ministerio⁵.

No obstante, una vez pasado el entusiasmo inicial empezaron las dificultades. A partir del segundo período de Alfonso López Pumarejo, la carrera comenzó a decaer, se suspendieron las inscripciones en el escalafón y se expedieron decretos limitando su cobertura⁶.

Los problemas eran ya evidentes a mediados de la década de los 40. En un escrito, por ejemplo, la Comisión de Disciplina atribuía el fracaso de la carrera a la hostilidad de los jefes hacia la misma⁷.

El tránsito de lo que entonces era todavía un sistema nuevo se enmarcó dentro de la compleja realidad política del país que llevó al Partido Conservador de nuevo al poder en 1946, época en la cual se intensificó la violencia entre los seguidores de los partidos tradicionales. La polarización entre las dos colectividades se sintió también en la administración pública, en la cual hubo cada vez menos espacio para los liberales, cuyo partido se abstuvo de participar en las elecciones de 1950.

Así quedó en evidencia al comenzar la segunda mitad del siglo, al término de una misión de estudio del Banco Mundial, encabezada por el economista norteamericano Lauchlin Currie⁸ quien señaló que existía un consenso sobre la inoperancia de la carrera administrativa. El estudio afirmaba que de un total de 50.000 funcionarios del gobierno, habían ingresado a la carrera administrativa menos de 1.500 y solamente 42 lo habían hecho con base en exámenes. Se argumentaba que las normas eran un pretexto para mantener a personas incompetentes y por lo tanto quienes estaban en carrera eran mirados con desconfianza⁹.

A finales de la década, y al término de una época de dictadura militar, una nueva misión, la Le Bret volvió a tratar el tema con argumentos como: "La reforma administrativa debe considerarse como una condición imperativa del desarrollo coordinado. Dicha reforma debe permitir obtener mayor objetividad en los esfuerzos administrativos, mayor eficacia en las intervenciones del poder público,

⁵ Decretos 1554, 1729, 1813, 1815, 2043 de 1940; 690, 1020, 1023, 1095 de 1941; 1067 y 1079 de 1942.

⁶ Decreto 303 de 1944

⁷ Ver: Informe al Congreso del Ministro de Trabajo, 1946.

⁸ Ver: Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno colombiano, Misión Currie, Imprenta Nacional, 1952.

⁹ Citado por Diego Younes en "Derecho administrativo laboral". Temis, 1988.

mayor rendimiento de los diversos organismos públicos y semipúblicos. La estabilidad del personal, especialmente del personal técnico, constituye un elemento esencial de la reforma. Mediante la institución de gabinetes ministeriales nombrados por cada ministro, los ministros dejarán de estar dominados por los detalles, asegurándose al mismo tiempo la fidelidad a la política gubernamental. (...) El establecimiento de concursos serios, la concesión de cargos en propiedad después de un período de ensayo, la promoción según la competencia adquirida y los servicios prestados, podrían crear rápidamente el cuerpo administrativo eficaz que el país necesita con urgencia¹⁰.

En este contexto, se produjo el Plebiscito de 1957 el cual consagró el acuerdo entre los partidos liberal y conservador para la alternación presidencial en el poder entre 1958 y 1974. Para darle cierta estabilidad a la administración pública se acordó que el gobierno debía asegurar la neutralidad política de los funcionarios y organizar la carrera administrativa con base en el mérito, la virtud y el talento. Los cargos que no fueran de carrera deberían reflejar la composición política del Congreso.

De tal manera, la ley 19 de 1958, promulgó el estatuto del servicio civil y de carrera administrativa, creó una Comisión Nacional del Servicio Civil de cuatro miembros, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

La Comisión tenía como funciones, entre otras, determinar quienes estaban cubiertos por el servicio civil y clasificarlos, establecer guías para las remuneraciones y disponer la formación de cuadros administrativos.

El Departamento Administrativo debía establecer los candidatos capacitados para los distintos cargos y entregarlos a la comisión a solicitud de la entidad nominadora, la cual podía escoger entre distintas opciones durante tres oportunidades.

A su vez la ESAP fue encargada de los programas de formación universitaria en las ciencias de la administración pública conducentes a títulos y de los cursos de capacitación para funcionarios.

Con base en dichas facultades se expidieron varios decretos¹¹ que adoptaron el sistema de nomenclatura y escala salarial, asignaban funciones a los entes rectores y determinaban los componentes del sistema de administración de personal. Según estos, las vacantes debían llenarse conforme a lo determinado en las normas que incluían prohibiciones para los funcionarios, requisitos de ingreso, exigencia de pruebas, listas de elegibles, períodos de prueba y posibilidad de ascenso a cargos vacantes si se cumplían los requisitos del nuevo cargo.

¹⁰ Misión de economía y humanismo, Las condiciones sobre el desarrollo en Colombia, 1958.

¹¹ Decretos 1678, 1679, 1732 y 1772 de 1960.

3.2 Una reforma de fondo

Los problemas, sin embargo, continuaron. Esa situación llevó a la administración de Carlos Lleras Restrepo, el mismo que había propuesto la adopción de la carrera 30 años antes, a contratar a la firma norteamericana Jacobs & Company para evaluar el servicio civil colombiano en 1968.

La firma consultora pudo constatar diversas irregularidades como la abolición en la práctica del estatuto de administración; la obsolescencia de los estudios de clasificación de cargos; la discrecionalidad en la asignación de los sueldos por los altos; o la inoperancia del proceso de reclutamiento y selección¹². Como resultado de dicha evaluación, a mediados de 1968 se liquidó la Comisión del Servicio Civil.

La que siguió fue la reforma más ambiciosa en la materia, derivada de la reforma constitucional de 1968. En materia de administración pública, el Congreso recibió la potestad de determinar la estructura de la administración pública, así como el régimen salarial y prestacional de los funcionarios. Por su parte el presidente tuvo la facultad de expedir las plantas de personal y se precisó la competencia del gobierno para expedir el estatuto de carrera administrativa.

Como resultado de lo anterior, se expidió el decreto ley 2.400 de 1968, el cual reguló las normas de personal civil de la rama ejecutiva del poder público. Definió el empleo como el conjunto de funciones señaladas en la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente y como empleado a la persona que ha sido nombrada para ejercer un cargo y ha tomado posesión del mismo. Así mismo señala que los empleados civiles de la Rama ejecutiva integran el servicio civil. Según la forma de provisión el decreto distinguió entre empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción y señaló que el gobierno puede modificar la naturaleza de los empleos, determinó las condiciones de ingreso y las clases de nombramiento: ordinario, en período de prueba y provisionales.

La norma postuló que la calificación de servicios, o evaluación de desempeño, les sería aplicable a todos los funcionarios de acuerdo con los parámetros que expidiera el gobierno y describió los beneficios de una adecuada calificación: estímulos, capacitación, bienestar y movimientos de personal.

Determinó las situaciones administrativas: licencia, permiso, comisión, encargo, servicio activo y definió el motivo del retiro: insubsistencia, renuncia, supresión de empleo, jubilación, invalidez, edad de retiro forzoso, destitución y abandono del cargo.

Así mismo afirmó que el Departamento Administrativo del Servicio Civil debía mantener un registro de todas las personas que hubieran trabajado en la administración pública, incluyendo departamentos y municipios.

¹² Ver: Jacobs & Company, Evaluación del sistema nacional de servicio civil, 1968.

Subrayó además que el gobierno fijaría, a través del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Escuela Superior de Administración Pública una política de capacitación consistente en formación, adiestramiento y perfeccionamiento de los recursos humanos, utilizando los sistemas adecuados al nivel de los participantes, la naturaleza de los cursos y los objetivos. Así mismo, señaló la obligación de asignar presupuesto y evaluar los resultados de la capacitación.

Con respecto la carrera administrativa señaló que esta 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 los empleos y la posibilidad de ascender. El ingreso, permanencia y ascenso en el sistema se haría con base exclusivamente en el mérito. Y el gobierno establecería las modalidades conforme a los diferentes sectores.

La selección en el sistema se haría mediante concurso, para lo cual se acreditarían títulos y conocimientos mediante exámenes. Así mismo, hizo posible una inscripción extraordinaria en carrera para los que no hubieran ingresado por concurso a fecha de entrada en vigencia de la norma. Las vacantes se llenarían por concurso abierto pero los inscritos en carrera tendrían prelación. Estableció además un período de prueba para los que ingresaran y señaló que el funcionario antes de inscribirse en el escalafón debía tener un concepto de conducta y eficiencia del secretario general de la entidad. Si se suprimían cargos de carrera por reestructuración el empleado tendría un derecho preferencial a ser incorporado en cargos equivalentes sin concurso.

El decreto señaló que el Departamento Administrativo del Servicio Civil era el encargado de fijar la política en materia de administración de personal, dirigir y administrar los sistemas de clasificación y remuneración, participar en la modificación de las plantas de personal, establecer los sistemas de selección y formular, con la ESAP, los programas de capacitación, fomentar los programas de bienestar, expedir los reglamentos para la calificación de servicios, preparar los reglamentos de las carreras especiales, determinar sistemas de registro y control de estadísticas de personal y orientar a las unidades de personal de las entidades.

El decreto 1.950 de 1968 reglamentó el 2.400 y demás normas sobre administración de personal civil: clasificó los empleos, precisó la facultad del presidente para crear, suprimir y fusionar y reclasificar empleos, determinó el mecanismo para la aprobación de las plantas de personal, definió la vacancia definitiva y temporal de los cargos, estableció las formas de provisión, precisó las situaciones administrativas, fijó competencias legales para la provisión, introdujo el procedimiento de inducción al cargo, estableció las causales de retiro del servicio, definió el régimen disciplinario, propuso estímulos para los funcionarios, estableció el derecho de los empleados a la capacitación, el adiestramiento y perfeccionamiento y reglamentó el régimen de carrera administrativa estableciendo sus principios, el proceso de selección. Así mismo, estableció la

clasificación de los cargos por niveles, la cual se mantiene esencialmente, hasta la fecha.

El esquema aprobado en 1968 se mantuvo vigente desde ese entonces. A lo largo de los años siguientes y esgrimiendo razones diferentes, algunos de los gobiernos de turno decidieron suspender los concursos para provisión de cargos en la carrera.

Buena parte de las normas de esa época estuvieron vigentes hasta la promulgación de la Constitución de 1991 que abrió una nueva era en la materia y de la cual se deriva el ordenamiento jurídico que existe en la actualidad.

4. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1991 señala que "Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general¹³".

Más adelante, la Carta Política divide el poder público en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, pero advierte que existen otros órganos independientes que tienen funciones separadas. La rama ejecutiva¹⁴ o administrativa está conformada por el presidente, el vicepresidente, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y, en algunos casos, por las empresas de economía mixta.

Dado que Colombia es un Estado Unitario, regido por el principio de centralización política y descentralización administrativa, la rama ejecutiva presenta tres órdenes: nacional, departamental y municipal.

Por lo tanto, el concepto del servicio civil es aplicable entonces a aquellos funcionarios vinculados de manera permanente mediante una relación legal y reglamentaria básicamente en la rama ejecutiva. De tal manera se exceptúan los trabajadores oficiales, que conforman la gran mayoría de los empleados de las empresas, y las contratistas de prestación de servicios.

Así las cosas, en el sector público colombiano, una estrategia de gestión del empleo y de los recursos humanos del servicio civil está condicionada por la estructura normativa existente y por la cobertura del concepto del servicio civil a la cual se ha hecho referencia previamente.

Sin embargo, especialmente a partir de los años noventa, se han venido reiterando las formulaciones de política en el sentido de que las estructuras de las entidades estatales deben ser planas y flexibles que se reduzca la diferenciación vertical y horizontal para mejorar los flujos de comunicación y la efectividad de las organizaciones.

4.1 Análisis del marco legal

La Constitución señala que "los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre

¹³ Constitución Política, artículo 1.

¹⁴ La norma actualmente vigente sobre la organización de la administración es la ley 589. Esta ley conserva la estructura básica de los decretos 1050 y 3130 de 1968.

nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley¹⁵".

En desarrollo de ese mandato se aprobó en el Congreso la ley 27 de 1992, que extendió el sistema de la carrera administrativa a los niveles territoriales (departamentos y municipios), amplió la cobertura de entidades y de cargos e introdujo algunos cambios marginales a los procesos de gestión de personal perteneciente a dicho sistema. Así mismo, se reglamentó el proceso de selección de los funcionarios de carrera, y el proceso de evaluación de desempeño o calificación de servicios¹⁶, la indemnización frente a supresión de cargos de carrera¹⁷ y la capacitación de los funcionarios¹⁸.

La ley 27 permitió la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa, es decir una inscripción en el escalafón sin someterse a concurso o examen y reglamentó la Comisión Nacional del Servicio Civil, creada también por la Constitución de 1991¹⁹.

No obstante lo anterior, a mitad de la década pasada había sido imposible erradicar los vicios de la recomendación política como mecanismo de ingreso y subsanar los vacíos técnicos que presentaba la carrera. Se continuaba haciendo nombramientos provisionales, se hacían reestructuraciones y se carecía de controles efectivos. En opinión de la representante de los trabajadores en la Comisión Nacional del Servicio Civil, los concursos eran "amañados" con los candidatos al empleo ya preseleccionados²⁰.

Las críticas a la carrera administrativa motivaron la presentación de un proyecto que culminó con la expedición de la ley 443 de 1998. Sin embargo, esta fue objeto de diferentes fallos proferidos por la Corte Constitucional, Corporación que declaró inexecutable varios de sus artículos, entre ellos los referentes a la integración de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a la existencia de las Comisiones Departamentales y del Distrito Capital. El efecto práctico de dicha decisión fue el congelamiento del número de funcionarios de carrera y la interinidad del sistema.

Lo anterior, al considerar la Corte Constitucional que la Comisión Nacional del Servicio Civil es "un ente autónomo, de carácter permanente y del nivel nacional, de la más alta jerarquía, en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni

¹⁵ Constitución Política, artículo 125.

¹⁶ Decreto 1222 de 1993

¹⁷ Decreto 1233 de 1993

¹⁸ Decreto 1221 de 1993

¹⁹ "Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos (...)". Constitución Política, artículo 130.

²⁰ Esto motivó un debate con el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el Congreso, a comienzos de 1995.

de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le correspondan”.

Señala, igualmente, que dado que la Comisión Nacional del Servicio Civil es “un organismo único encargado de administrar y vigilar, por regla general, el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial no previstas por aquella, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130”.

Agrega que: “El propósito de las normas fundamentales al respecto no es otro que el de sustraer la carrera y su desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, de la conducción de la Rama Ejecutiva del poder público, que tiene a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos- según los resultados de los concursos -, mas no la función de manejar la carrera, privativo del ente creado por la Carta Política con las funciones muy específicas de administrarla y vigilarla en todas las dependencias estatales, excepto las que gozan de régimen especial, obrando siempre sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales”.

Para la Corte: “Ya que el constituyente quiso establecer la carrera administrativa como la regla general para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, su criterio consistió en prever un sistema de carrera, coordinado y armónico, técnicamente organizado, confiado a un organismo único de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio, que garantizará la efectividad del ordenamiento constitucional en la materia, sin depender en su actividad y funcionamiento de ninguna de las ramas del poder público aunque bajo los criterios y directrices trazados por el legislador”.

4.1.1 La nueva ley

En desarrollo de esa sentencia el ministro del Interior presentó un proyecto de ley que fue aprobado por el Congreso a finales de junio de 2002, el cual engloba los temas pertinentes a la carrera²¹.

Su primera parte tiene que ver con el tema de carrera administrativa, y cuenta con dos capítulos: El primero trata la definición, principios y campo de aplicación; los sistemas específicos de carrera, dentro de los cuales se incluyen uno para el personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y otro para los empleados públicos que prestan sus servicios en el Ministerio de

²¹ A la fecha la iniciativa no ha sido sancionada por el Presidente y, por lo tanto, no es todavía Ley de la República.

Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. El capítulo segundo establece la clasificación de los empleos.

La siguiente división trata de la Comisión Nacional del Servicio Civil. El Capítulo I, se refiere a su naturaleza y funciones y la define como un órgano autónomo de naturaleza técnica, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución Política y la ley.

En el artículo 8º del proyecto, se asignan las funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Entre ellas se pueden resaltar las siguientes:

La de administrar el sistema de carrera, para lo cual deberá en especial:

“1.2. Establecer los criterios y parámetros con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley, y adelantarlos de acuerdo con tales criterios.”

“1.4. Dirigir, desarrollar e implementar políticas, planes y programas en materia de carrera administrativa y velar por su cumplimiento”.

“1.5. Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex-empleados con derechos de carrera, cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia”.

“1.6. Remitir a las entidades, a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera que se encuentren vacantes definitivamente, de acuerdo con el orden de prioridad establecido en la presente ley”.

“1.7. Administrar, organizar, controlar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes”.

Se plantean las funciones de vigilancia que le ha asignado la Constitución Política en el artículo 130, tales como:

“2.3. Vigilar el cumplimiento de las normas sobre calificación del desempeño”.

“2.4. Efectuar visitas e investigaciones y ordenar medidas preventivas o correctivas, de obligatorio cumplimiento por las autoridades nominadoras, cuando se comprueben que se ha presentado violación a las normas de carrera”.

“2.5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar”.

De la misma forma, se le atribuye la facultad de aprobar, revisar y administrar su propio presupuesto, así como los bienes y recursos destinados a su funcionamiento; celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; adelantar gestiones ante entidades nacionales o internacionales o celebrar convenios que contribuyan al cumplimiento de sus funciones; publicar la Gaceta de la Comisión y, difundir las normas de carrera, a través de diversos medios.

Igualmente, se plantea la organización y estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil con una Sala General, una Dirección Administrativa y una Dirección Técnica. Se le encarga a la Dirección Administrativa el manejo administrativo interno de la Comisión y a la Dirección Técnica, el prestar el apoyo técnico que requiera la Sala General.

Se propone que la Sala General esté conformada por tres miembros elegidos para un periodo personal de seis años, a quienes se les exigirá la acreditación de altos requisitos académicos y de experiencia laboral. Los miembros de esta Sala serán designados por un Comité conformado por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Presidente del Consejo de Estado y el Presidente del Senado de la República.

La nueva ley también incluye normas sobre la vinculación a los empleos pertenecientes a la Carrera Administrativa. En su capítulo I se refiere a las clases de nombramiento, en cuanto hace relación a Ingreso, provisión de empleos de carrera; procedencia de los traslados, encargos, nombramientos provisionales; provisión de los empleos por vacancia temporal; comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, y responsabilidad de los nominadores que infrinjan las normas que regulan los nombramientos o que omitan la aplicación de las normas de carrera.

El capítulo II del Título III trata de los Procesos de Selección o Concursos que tienen dos modalidades: Generales y Específicos. Los primeros se realizarán teniendo en cuenta la naturaleza, funciones y requisitos similares para proveer empleos en toda la administración pública y los segundos, para constituir listas de elegibles con el objeto de proveer cargos con funciones especializadas. Se mantienen las etapas, ya conocidas, para la realización de los procesos de selección.

En este mismo Capítulo II, se tratan el período de prueba e inscripción en carrera administrativa; ascenso en la carrera, y reclamaciones por las presuntas irregularidades que se presenten en el desarrollo de los concursos.

El Capítulo III trata del Registro Público de Carrera Administrativa; su inscripción y actualización; los recursos que proceden ante la negativa de la Comisión Nacional del Servicio Civil de inscribir o actualizar en dicho Registro, y su comunicación y certificación.

El Título IV se refiere a la permanencia en los empleos de carrera. En su Capítulo I trata la calificación del desempeño de los empleados de carrera. Sobre el particular, cabe señalar que el proyecto contempla que el desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser calificado respecto de los compromisos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta que dichos compromisos sean medibles, verificables y posibles.

Igualmente, se prevén los objetivos de la evaluación del desempeño; la obligación de evaluar; la calificación definitiva, y la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para adoptar los instrumentos que deben ser utilizados en este proceso.

Por su parte el Título V trata sobre el Retiro del Servicio. Contempla en el Capítulo I las causales y la competencia para el retiro. Igualmente, regula la pérdida de los derechos de carrera, y la declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación no satisfactoria.

El Capítulo II trata sobre la supresión de cargos pertenecientes a la carrera administrativa. En su articulado se contemplan los siguientes temas: derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo, y creación del Banco de Datos de empleados que optaron por la Incorporación, el cual será organizado y administrado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Igualmente contempla este capítulo, los efectos de la incorporación del empleado de carrera a las nuevas plantas de personal; la indemnización por supresión del empleo; los factores para la liquidación de la misma; el tiempo de servicio para el cálculo de la indemnización, y los efectos de su reconocimiento y pago. También establece los criterios para que las reformas de las plantas de personal no afecten los derechos de los empleados de carrera.

De otra parte, en el artículo 85, de la ley, se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el régimen procedimental especial de las actuaciones que deben surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones; el régimen procedimental especial que deben observar las autoridades administrativas para revocar los actos administrativos expedidos con violación a las normas de carrera; el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos con funciones generales y requisitos mínimos para las entidades del orden nacional y territorial, que deban regirse por las disposiciones de la ley cuyo proyecto se presenta; así como para dictar los regímenes específicos de carrera administrativa aplicables al personal de la Superintendencia Bancaria, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y a los empleados públicos

que prestan sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, atendiendo a la especificidad y particularidad de las funciones que cumplen dichos organismos.

El texto de la nueva Ley fue remitido el 21 de junio de 2002 al Presidente Andrés Pastrana para su firma, tal como lo establece la Constitución. Cuando ya los analistas daban como un hecho la promulgación de la norma, el gobierno entrante solicitó que se le dejara analizar lo aprobado por el Congreso. La respuesta de la nueva administración de Álvaro Uribe se produjo el 13 de agosto, en una comunicación que lleva la firma de los ministros del Interior y de Hacienda. Según la carta el proyecto se devolvió “por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia”, tal como lo permite la Constitución. Los argumentos jurídicos expuestos en la misiva deberán ser analizados por las Cortes Suprema y Constitucional que deberán pronunciarse al respecto. En caso de no estar de acuerdo con el Ejecutivo, este deberá firmar la Ley para que entre en vigor. Por su parte el Congreso puede referirse a algunos de los argumentos expuestos y aceptarlos o no.

En resumen, todavía no es claro si la nueva Ley entrará en vigor, si otro proyecto será presentado, o si la interinidad jurídica actual se mantendrá por largo tiempo. A la fecha de presentación de este estudio la mayoría de los artículos de la Ley 443 de 1998 continúan vigentes, cuya redacción, en lo que atañe al servicio de carrera, es muy similar al texto aprobado por el Congreso en junio de 2002.

4.1.2 ¿Sistema de carrera o de empleo?

Pero más allá del debate jurídico, la pregunta que vale la pena hacerse es si este nuevo intento va a dar buenos resultados. Para comenzar, lo cierto es que Colombia no ha tenido un sistema de mérito, tal como se conoce en el entorno internacional. Si por sistema de carrera se entiende un modelo en el cual el agente público una vez es seleccionado, es nombrado como miembro de un cuerpo administrativo jerarquizado que abarca empleos de nivel distinto y en el cual el funcionario pasará toda su vida profesional subiendo a los diferentes grados que tiene el cuerpo y desempeñando sucesivamente los diversos puestos, el colombiano no es un sistema de carrera.

Si por sistema de empleo se entiende uno en el cual el funcionario es reclutado para ocupar un puesto determinado al que será vinculado por el tiempo que esté al servicio de la administración, sin que exista una línea de promoción definida, el sistema colombiano parece aproximarse a tal lectura. Pero no lo es, en la medida en que hay promociones precarias, en escalas precarias, con reglas deficientes de ascenso, definidas por criterios muchas veces subjetivos y con alto grado de incertidumbre.

Para poder ascender el funcionario tiene que volver a pasar un concurso, lo cual equivale más a un nuevo nombramiento que un ascenso, mientras en los sistemas de carrera se asciende por un criterio previsto: antigüedad, capacitación

o rendimiento. Ello obliga al empleado a mantenerse en el mismo cargo, a no ser por la benevolencia de algunos jefes, lo cual conduce en realidad a adoptar un sistema de empleo, pero con algunos beneficios de los sistemas de carrera como la supuesta capacitación. Dado que no hay promoción, la única garantía aparente sería la estabilidad en un cargo.

De tal manera se puede decir que el sistema colombiano es un híbrido que adolece de problemas serios: está mal diseñado y ha estado expuesto a ataques por cuenta de los nombramientos provisionales, las inscripciones extraordinarias, los procesos de reestructuración o las reclasificaciones sesgadas²².

Así las cosas, si el denominado sistema de carrera no ha funcionado, no se entiende cómo a lo largo de la historia no se ha cuestionado el modelo que subyace a su diseño técnico ni los resultados que muestra la evidencia empírica²³.

Todo lo anterior sin entrar a cuestionar el nuevo esquema propuesto por la Constitución de 1991 y al cual le falta todavía ser probado en la práctica. La falta de definición sobre un nuevo sistema y el limbo actual, son interrogantes serios. Por otra parte, vale la pena preguntarse cuál va a ser la función de órganos existentes como el Departamento Administrativo de la Función Pública que hace algunas de las labores que le corresponderían a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

4.2 Análisis de otros elementos de contexto

Después de haber sido considerada como “la excepción dorada” de América Latina por la revista Euromoney al cierre de la década de los 80, a Colombia le llegó la hora de experimentar en carne propia la crisis económica prolongada. Desde 1999, año en que el Producto Interno Bruto cayó 4.5%, la economía colombiana ha intentado volver, sin éxito, por la senda del crecimiento. Según las cifras más recientes el ingreso por habitante para el segundo país más poblado de hispano América al cierre del presente año, será equivalente a la cifra registrada en 1992. El crecimiento proyectado para 2002 es de 1.5%, un número similar al de 2001 que puede mirarse con mejores ojos en el contexto regional, pero que es a todas luces insuficiente para enfrentar los retos actuales.

²² Un estudio realizado con los profesionales del Servicio Civil en 1991 mostraba que de un acumulado de 109.000 inscritos a lo largo de la historia a partir de 1968, solo el 15% lo había hecho presentando exámenes (Carta Administrativa No 68, 1992). Otro estudio reveló que el 95% de los cargos provisionales de los Ministerios, 83% de las superintendencias y 77% de los establecimientos públicos aprobaban los concursos, confirmando así la hipótesis en el sentido que los exámenes se hacían a la medida de los provisionales (Carta Administrativa No 77, 1993).

²³ Hay quienes afirman que las normas recientes han sido elaboradas por abogados administrativos que introducen pequeñas modificaciones a las normas anteriores. En esencia las normas elaboradas desde hace más de treinta años continúan vigentes en la mayoría de las normas nuevas. Si es así, no es de extrañarse entonces que produzcan los mismos resultados.

A pesar de un programa de ajuste económico durante los últimos años y de éxitos en campos como la lucha contra la inflación que bordea el 6% anual, la tarea no está completa. Las cifras fiscales muestran todavía un saldo en rojo en las finanzas públicas cercano al 4% del PIB mientras que las cifras de desempleo son, junto con las de Argentina, las peores de la región. Lo anterior sería ya muy complejo, si no fuera por una situación de seguridad interna de extrema gravedad, como consecuencia del accionar de varios grupos armados irregulares con cerca de 30 mil combatientes.

Una situación económica mediocre, unida a la necesidad de enfrentar a los grupos violentos, son los elementos más llamativos y preocupantes del país que recibió el gobierno de Álvaro Uribe que comenzó labores el 7 de agosto. Con grandes expectativas sobre los hombros Uribe, quien fue escogido con el 53% de los votos en la primera vuelta de las elecciones, tiene como una de sus primeras tareas la de tratar de equilibrar las cifras fiscales al tiempo que destina más recursos públicos a las áreas prioritarias de seguridad e inversión social. Así mismo necesita lograr en el Congreso la aprobación de la llamada reforma pensional destinada a corregir desbalances que hoy en día tienen un enorme costo fiscal.

Tales limitaciones influirán, sin duda, sobre el clima laboral del país en general y sobre la situación de los empleados públicos en particular. Además tanto el nuevo presidente como algunos de sus ministros han dicho ya que es necesario redimensionar el tamaño del Estado y proceder al cierre de algunas entidades.

Qué tanto puede esa posibilidad afectar el sistema del servicio civil que opera en Colombia es algo que está por verse. No obstante desde ya es seguro que el escenario será difícil y que un país que vive en medio de la zozobra no tiene probabilidades de que el tema de la carrera de los funcionarios públicos se discuta en medio de un ambiente de rutina.

5. ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL

5.1 Indicadores cuantitativos del sistema de servicio civil colombiano

Según las cifras más recientes al comenzar el año 2002 el número de personas empleadas en la administración pública nacional de Colombia ascendía a 816.603 personas²⁴. Ese número ha tenido diversos altibajos en los últimos años pero en términos generales muestra una clara tendencia al alza. De acuerdo con datos obtenidos por la Contraloría General de la República²⁵, la cantidad ascendía a 538.792 personas en 1995 y su aumento, desde ese entonces, ha estado directamente relacionado con un fuerte incremento en los empleos a nivel departamental, seguido de lejos por el sector central y los gobiernos municipales.

PERSONAS OCUPADAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Sectores	1996	1997	1998	1999	2000
Nivel nacional	453,388	492,677	511,895	457,960	502,694
Nivel territorial	196,402	244,664	309,340	302,504	296,024
TOTAL	649,790	737,341	821,235	760,464	798,718

Fuente: CGR

Por su parte, el número de empleados de carrera ascendía a cerca de 257 mil personas de acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública. Esta cifra corresponde a 1998 y no ha registrado aumentos debido a que el sistema se encuentra congelado²⁶, como resultado de la decisión de la Corte Constitucional que puso en entredicho la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Presumiblemente dicha tendencia debería cambiar en los próximos meses en la medida en que el cuello de botella jurídico actual se supere y sea posible hacer los concursos para llenar una serie de vacantes que existen. Una rápida mirada a las estadísticas demuestra que existen más puestos de carrera disponibles que personal de esa categoría en ellos.

²⁴ La cifra aumenta si se incluyen los empleados descentralizados de los órdenes departamental y municipal, así como otros sistemas de contratación. Fedesarrollo estimó que el empleo público total llegó a 1.19 millones de personas en 1999.

²⁵ El presente documento utiliza como fuente primordial las cifras del Departamento Administrativo de la Función Pública. No obstante, en algunos casos se ha acudido al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y a la Contraloría General de la República. Tal como puede ocurrir en otros países, las cifras de cada uno de estos organismos no coinciden entre sí.

²⁶ De hecho el número debería ser inferior en la medida en que se hayan presentado retiros de personal. No obstante el DAFP no dispone de la cifra actualizada.

DISTRIBUCION DE FUNCIONARIOS POR FORMA DE PROVISION
Año 98

SECTOR	LIBRE NOMBRAMIENTO	DE CARRERA	TOTAL
MINISTERIOS	2,643	7,179	9,822
DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS	189	1,704	1,893
SUPERINTENDENCIAS	592	4,531	5,123
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL	253	2,279	2,532
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	3,753	33,781	37,534
CORPORACIONES	338	3,653	3,991
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO	112	749	861
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO	447	3	450
ENTES UNIVERSITARIOS AUTONOMOS	1,141	4,565	5,706
SUB TOTAL	9,468	58,444	67,912
SECTOR SALUD *	7,415	37,077	44,492
SECTOR EDUCACION **	2,784	25,062	27,846
TOTAL NIVEL NACIONAL ***	19,667	120,583	140,250
SECTOR SALUD DISTRITAL	382	3,829	4,211
DISTRITO CAPITAL	1,507	15,073	16,580
TOTAL NIVEL DISTRITAL	1,889	18,902	20,791
TOTAL NIVEL TERRITORIAL	37,670	118,232	155,902
TOTAL GENERAL	59,226	257,717	316,943
Fuente: DAFP			

Las cifras presentadas no cubren, por supuesto, a diversos tipos de funcionarios que pertenecen a sistemas de carrera propios, como es el caso de los maestros o el personal uniformado de las fuerzas armadas²⁷, para solo nombrar un par de casos.

²⁷ La ley aprobada por el Congreso colombiano en junio de 2002 deja en claro que el sistema general de carrera no cubre a la Rama Judicial del Poder Público, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y a las Universidades estatales u oficiales organizadas como entes universitarios autónomos, conforme a la ley. Tampoco se aplica al personal uniformado del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por la carrera diplomática y consular". Además reconoce la existencia de sistemas específicos en el "Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; en la Superintendencia Bancaria; en las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil; el que regula la carrera docente y los empleados civiles que prestan sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional".

5.1.1 Profesionalismo del servicio civil

El cuadro siguiente discrimina entre los funcionarios de libre nombramiento y remoción, que podrían asimilarse a los provistos con criterios distintos al sistema de carrera y los cargos que son provistos por este sistema:

DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS POR FORMA DE PROVISIÓN

Año 98

SECTOR	LIBRE NOM- BRAMIENTO	DE CARRERA	INSCRITOS EN CARRERA	DIFERENCIA POTENCIAL INSCRITOS
Ministerios	0.27	0.73	0.56	0.17
Departamentos Administrativos	0.10	0.90	0.68	0.23
Superintendencias	0.12	0.88	0.61	0.27
Unidad Administrativa Especial	0.10	0.90	0.34	0.56
Establecimientos Públicos	0.10	0.90	0.52	0.38
Corporaciones	0.08	0.92	0.54	0.37
Empresas sociales del Estado	0.13	0.87	0.67	0.20
Empresas industriales y comerciales del Estado	0.99	0.01	0.00	0.01
Entes Universitarios Autónomos	0.20	0.80	0.59	0.21
SUBTOTAL	0.14	0.86	0.53	0.33
Sector Salud *	0.17	0.83	0.79	0.04
Sector Educación **	0.10	0.90	0.74	0.16
Total Nivel Nacional***	0.14	0.86	0.66	0.20
Sector Salud Distrital	0.09	0.91	0.91	0.00
Distrito Capital	0.09	0.91	0.87	0.04
TOTAL NIVEL DISTRITAL	0.09	0.91	0.87	0.03
TOTAL NIVEL TERRITORIAL	0.24	0.76	0.64	0.12
TOTAL GENERAL	0.19	0.81	0.66	0.15

Fuente: DAFP

La información señala que el 81% de los cargos son clasificados como de carrera pero solamente se han inscrito en el escalafón un 66%, quedando un remanente de 15%. El 19% se cataloga de libre nombramiento y remoción, es decir cargos discrecionales que dependen de otros factores entre los cuales se encuentran las designaciones de tipo político.

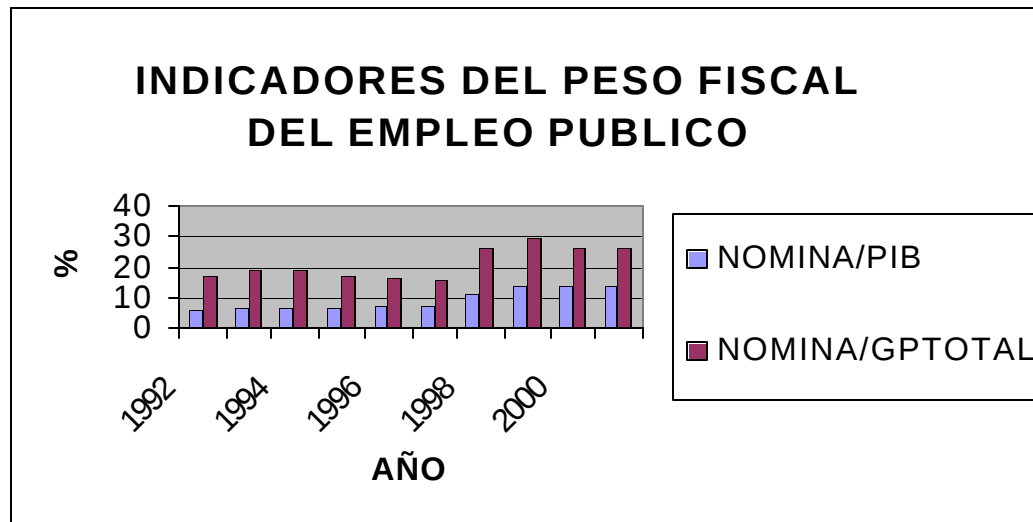
Puede observarse también que en las empresas industriales y comerciales del Estado, todos los empleados son de libre nombramiento y remoción y también trabajadores oficiales, es decir que se vinculan mediante contrato de trabajo.

Es de esperar que esas cifras varíen en los próximos meses si, por una parte, se reabre la carrera después de superados los escollos legales y, por otra, se realice una nueva reclasificación de cargos de acuerdo en la medida en que cambie la legislación.

5.1.2 Peso fiscal del empleo público

El peso fiscal del empleo público es de gran relevancia si se tiene en cuenta la situación de déficit fiscal de las finanzas públicas y las continuas promesas de reducción de la burocracia pública por su alto costo y baja contribución al valor agregado nacional.

En la gráfica siguiente se presenta la evolución del valor de la nómina²⁸ con respecto al desenvolvimiento del Producto Interno Bruto y como proporción del gasto total.



Se puede observar que, durante el período 1992-1997, el valor de la nómina se mantuvo constante alrededor del 7% del Producto Interno Bruto, ascendió a un 14% en 1999 y desde entonces se ha mantenido en dicho nivel. Así mismo, el valor de la nómina como proporción del Gasto Público Total, se mantuvo en el 16% durante el período 1992-1997, se incrementó a un 29% en 1999 y desde entonces ha descendido 3 puntos porcentuales para situarse en un 26% en los últimos años.

Diferentes mediciones coinciden en señalar que el ritmo de aumento en las remuneraciones de los servidores públicos se aceleró de manera considerable durante la década pasada. Esto fue el resultado de reajustes importantes en el número de empleados y en los salarios en los sectores de seguridad y justicia que, a su vez, jalonaron de manera importante el costo de nómina en otras áreas de la administración pública.

²⁸ Para el caso de este índice se prefirió adoptar el valor correspondiente a servicios personales, lo cual implica una definición más amplia que la de los salarios anuales e incluye costos adicionales a la nómina.

5.1.3 Incentivos del servicio civil

Con base en cifras entregadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública para el presente año se encuentra que el directivo de más alto grado gana 3.9 veces más que el de menor grado. Esta diferencia es mucho más amplia en el nivel profesional donde el empleado de mayor grado tiene una remuneración 4.7 veces mayor que el de menor grado. Si se comparan las diferencias salariales entre los niveles, es necesario ajustar los datos ya que los directivos tienen derecho a una prima automática del 50% conocida como prima técnica, la cual puede ser asignada también a los asesores hasta por un 70% del sueldo básico, dependiendo de los estudios realizados.

COMPRESIÓN SALARIAL

Año 2002

DIRECTIVO	ASESOR	EJECUTIVO	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL
5343919	4976866	3460703	3030923	1250722	1237255
1386033	1352172	846314	638990	325906	309269
3.86	3.68	4.09	4.74	3.84	4.00

Fuente: DAFP

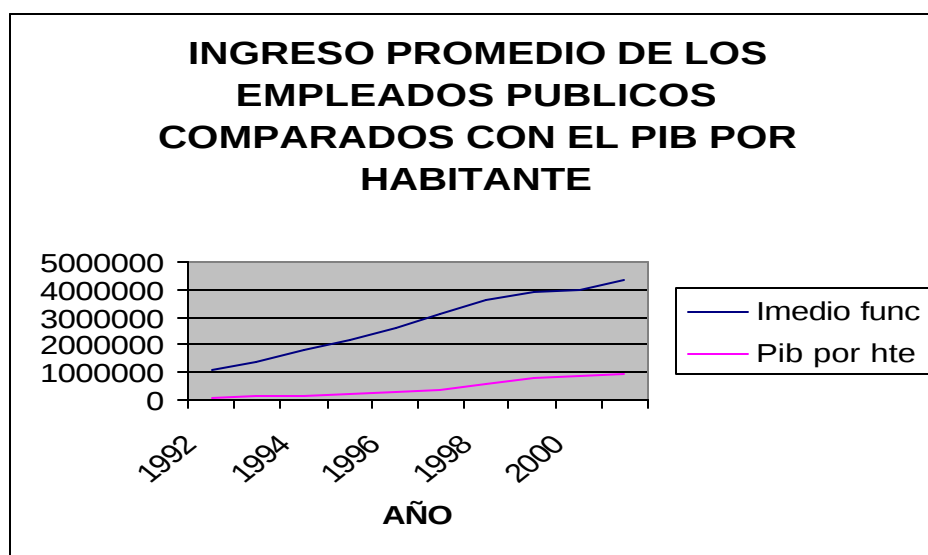
El nivel de los sueldos de los empleados públicos con respecto a la producción total, la comparación de sus remuneraciones en relación con los demás agentes del mercado y las características de la equidad salarial interna muestran elementos reveladores y, en cierta forma, inesperados. En primer lugar, es evidente que el ingreso gubernamental promedio como proporción del Producto por habitante muestra una clara tendencia al alza.

INGRESO GUBERNAMENTAL PROMEDIO / PIB POR HABITANTE

AÑO	PIB\$	POBLACIÓN	PIB PER CÁPITA	INGRESOS GUB MENSUAL PROMEDIO	INGRESOS GUB ANUAL PROMEDIO	IGP/PIB POR HABITANTE
1992	39036701	36406211	1072254	91611	1099332	1.03
1993	51130271	37127295	1377161	124956	1499472	1.09
1994	67532862	37849150	1784264	156192	1874304	1.05
1995	84439109	38541631	2190855	217834	2614008	1.19
1996	102997788	39295798	2621089	315485	3785820	1.44
1997	124142334	40064093	3098593	355251	4263012	1.38
1998	146780716	40826816	3595204	566919	6803028	1.89
1999	164096717	41589018	3945674	765555	9186660	2.33
2000	169703000	42321386	4009864	862604	10351248	2.58
2001	187090000	43070704	4343788	908949	10907393	2.51

FUENTE. Cálculos con base en la información de la Encuesta de Industria Manufacturera del DANE. AÑOS, 1992-2001 y Proyecciones de Población. Departamento Nacional de Planeación.

Ello es el resultado directo de una tendencia al aumento en el costo de los salarios públicos, en medio de una situación relativa de estancamiento económico. En efecto, medido en términos reales, el Producto por habitante de Colombia, al finalizar 2001, fue equivalente al registrado en 1992. Si se hace el análisis en términos nominales, es evidente que el ritmo de incremento del ingreso promedio de los empleados públicos es mucho más acelerado que el del PIB por habitante.



Mientras a comienzos de la década de los noventa, tanto el ingreso promedio de los empleados públicos como el Producto Interno Bruto por habitante eran similares, a finales de la década el ingreso promedio de los empleados públicos era ya 2.5 veces el PIB habitante. Ello significa que los salarios públicos han venido creciendo en términos reales.

Es necesario insistir en que la causa de tal crecimiento en este tipo de emolumentos se remonta a los procesos de comienzos de la década pasada, que alentaron políticas de nivelación salarial impulsadas con el fin de modernizar el Estado y hacer más competitivos los salarios, ya que para la fecha estos se encontraban rezagados con respecto a los del sector privado. En particular, las remuneraciones de los empleados de la rama judicial y de los oficiales de las fuerzas militares fueron ajustados hacia arriba de manera notoria. Así mismo, se introdujeron nuevos incentivos para altos directivos, como la prima técnica automática equivalente a un 50% del sueldo básico. Todos estos complementos de la remuneración además de incrementar los ingresos, hicieron perder peso a la remuneración básica y aumentar el componente de otras remuneraciones, como fue ilustrado en un estudio oportunamente.²⁹

²⁹ Tal fue una de las evidencias encontradas por la “Misión de salarios” en 1997

Como elemento de gran relevancia en lo que respecta a la equidad externa se pueden comparar los ingresos promedio de los demás sectores con los ingresos promedio de los funcionarios públicos. Conviene señalar que mientras los ingresos promedio de los funcionarios públicos pasaron de \$91 mil pesos mensuales a comienzos de la década a \$900 mil al final de la misma, el sector privado pasó de \$85 mil a \$691 mil durante el mismo período. Actualmente, el ingreso promedio de los funcionarios públicos es muy cercano al ingreso medio de los empleados del sector financiero, el más alto del mercado, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

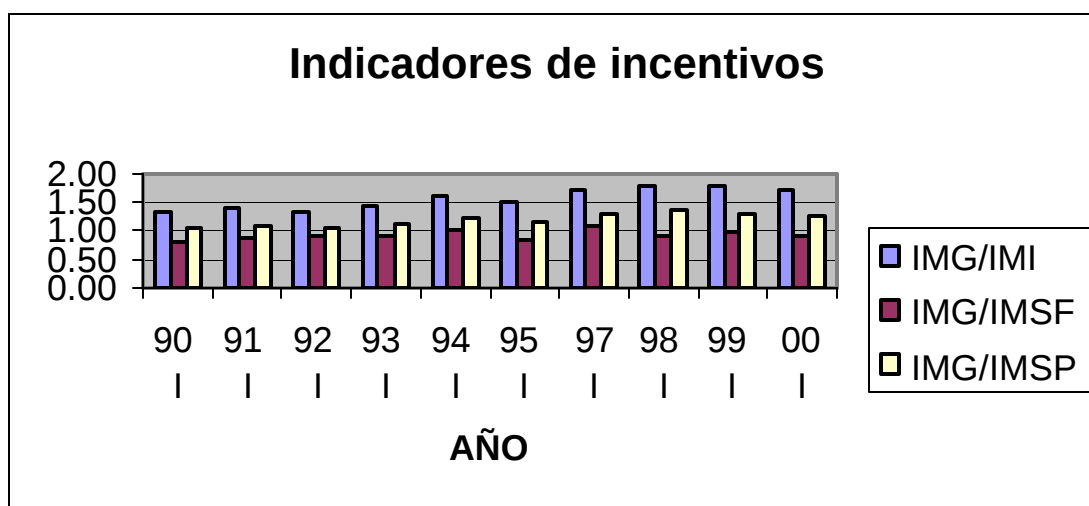
INGRESOS PROMEDIO DE DIFERENTES SECTORES DE LA ECONOMÍA

AÑO	INDUSTRIA	SERVICIOS FINANCIEROS	RESTO	PRIVADO	SERVICIOS DEL GOBIERNO
1990	69,187	114,097	111,332	85,001	91,611
1991	90,353	141,832	153,477	113,472	124,956
1992	117,165	174,281	202,208	144,258	156,192
1993	151,396	240,943	278,19	188,401	217,834
1994	196,455	310,056	367,067	253,128	315,485
1995	235,98	435,873	386,955	295	355,251
1997	329,091	522,594	685,447	431,128	566,919
1998	431,927	834,386	665,085	556,065	765,555
1999	482,447	870,203	1,209,223	662,086	862,604
2000	535,375	994,222	916,311	691,004	908,949

Nota: Personas ocupadas mayores de 12 años. Resto incluye Agro, Minería y no Informal.

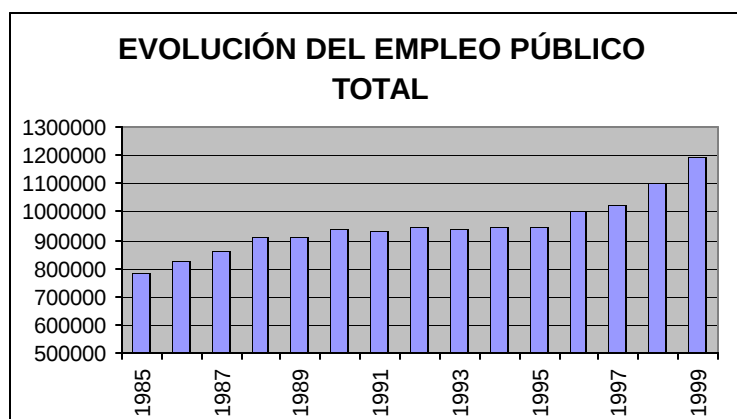
Si se establece una relación entre el ingreso medio de los empleados públicos y el ingreso medio en los demás sectores, se puede advertir que el ingreso de los empleados públicos (IMG) ha superado los ingresos promedio de los empleados de la industria manufacturera, en toda la década, en un 30% a comienzos de la década y en un 70% a finales de la misma. Del mismo modo el ingreso promedio del sector público ha sido mayor que el del sector privado en un 4% a comienzos del período y un 27% a finales del mismo. Solamente el sector financiero ha tenido salarios promedio superiores, excepto en los años 1994 y 1997, épocas en las cuales se igualaron los respectivos salarios promedio.

Tales cifras revelan, en primer lugar, el ritmo de aumento en la actividad privada en Colombia durante los años más recientes o, puesto de otra manera, la falta de dinámica de la misma. La pérdida de impulso en la marcha de las remuneraciones del sector privado coincide con las épocas más fuertes de recesión y con el aumento del desempleo en un mercado laboral que no pudo absorber la entrada de miles de personas al grupo de la población económicamente activa. Lo anterior también abre inquietudes sobre temas de productividad y uso de los recursos públicos y demuestra que, contrario a la creencia popular, los empleados públicos en Colombia se encuentran muy bien remunerados si se les mide frente al sector privado.

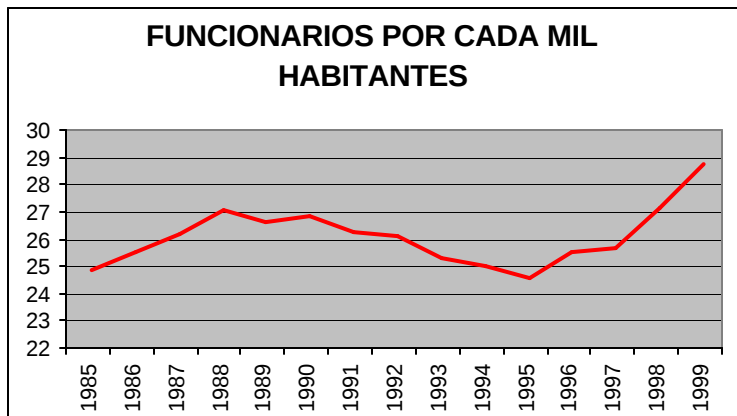


5.1.4 Cifras de dotaciones del Servicio Civil

A pesar de que existen por lo menos cuatro entidades que llevan cifras sobre el número de personas que trabajan en el sector público en Colombia, no existen ni un número consolidado, ni bases coherentes que permitan comparar la información de cada una de las fuentes. No obstante, más allá de las cifras precisas, tanto el DAFP como la CGR muestran tendencias similares al alza al analizar el empleo público. Una investigación conducida por Fedesarrollo, una entidad de estudios económicos, estimó que el gran total de empleados públicos en Colombia ascendió a 1.19 millones en 1999, un 20% más que en 1990.

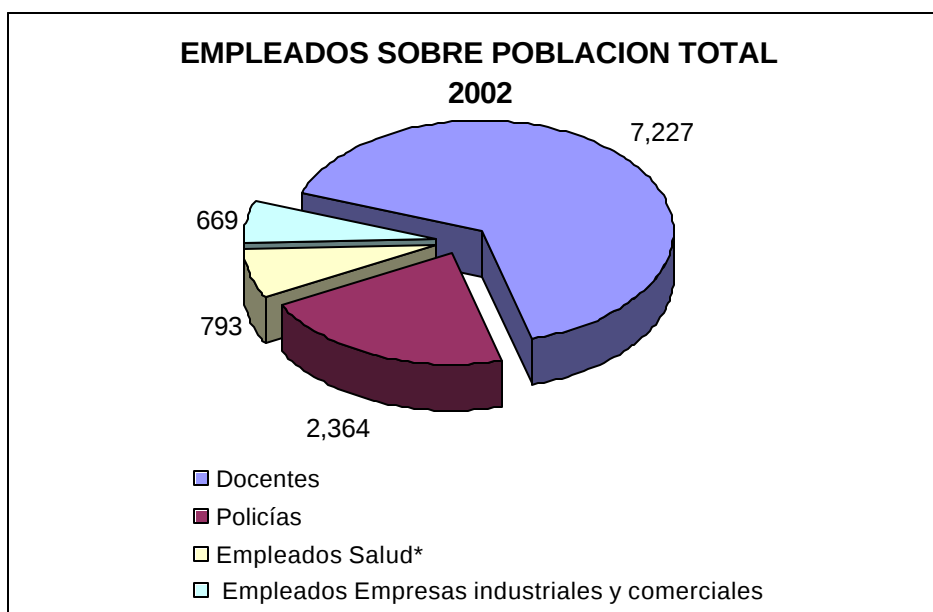


Dicha estimación incluye, por una parte, a los funcionarios de planta, es decir los que están vinculados por una relación legal y reglamentaria, al igual que a los contratistas temporales. De manera complementaria comprende a los empleados descentralizados del orden gubernamental y municipal. Sin embargo, no existe información consolidada sobre la magnitud de la contratación.



Por su parte la Contraloría General de la República estimó que al finalizar el año 2000 el número de personas ocupadas en el sector público ascendió a 798,718, una cifra superior en 37% a la registrada en 1995. De este total, 502 mil personas fueron clasificadas como pertenecientes al nivel nacional y 296 mil al nivel territorial compuesto por departamentos, municipios y la administración de Bogotá. Tales cifras incluyen la totalidad de personal uniformado en las Fuerzas Militares y de Policía, al igual que a los maestros. No obstante, excluyen a los trabajadores descentralizados de departamentos y municipios, como ocurre con empresas de servicios públicos tales como la Empresa de Teléfonos de Bogotá o Empresas Públicas de Medellín.

A su vez la distribución de los funcionarios en sectores importantes como la salud, la educación y la fuerza pública, se observa en el siguiente gráfico:



5.2 Análisis de los subsistemas

En la actualidad, no existe un sistema articulado de gerencia de recursos humanos que integre todos sus subsistemas de manera armónica y coherente. Existen elementos de los diferentes subsistemas de un sistema de recursos humanos que pueden ser descritos parcialmente ya que cada entidad, en la práctica presenta peculiaridades que no corresponden al marco normativo y de políticas de manera exacta. Por lo tanto, en las páginas siguientes, se harán unas reflexiones, acompañadas de alguna evidencia empírica que permita soportar las apreciaciones.

5.2.1 Planificación de los recursos humanos

Dado el carácter altamente normativo de la administración pública en Colombia, no existen para el directivo público, especialmente de los órganos principales del nivel central, suficientes grados de libertad para realizar una planeación global de largo o mediano plazo, con respecto a los recursos humanos. En el corto plazo el contraste entre las necesidades y las disponibilidades de personal para cumplir con las políticas específicas de una administración particular tropieza con las restricciones normativas y, por lo tanto, solo es viable asignar recursos parcialmente en el evento de que existan reestructuraciones o un número considerable de vacantes.

En principio, cualquier modificación de las plantas de personal solo es posible si está precedida de una explicación exhaustiva, acompañada de un estudio técnico que justifique la nueva planta de personal, el cual debe ser aprobado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, la previsión de necesidades futuras tiende a estar más relacionada con la evolución vegetativa de los recursos existentes que con una estrategia de largo plazo, especialmente por las restricciones normativas y fiscales.

Esto sin hablar, por supuesto, de la alta rotación de los directivos públicos, quienes, en algunos casos, no alcanzan a permanecer en el cargo ni siquiera durante un ciclo presupuestal. De tal manera, las previsiones y asignaciones parciales de recursos se limitan al horizonte temporal del directivo que normalmente tiende a ser menor al mismo período de gobierno. Frente a esas limitaciones, resulta más sencillo continuar con la inercia derivada de las plantas de personal existentes.

No obstante, es necesario reconocer que en tiempos más recientes ha hecho carrera la política de permitirle al funcionario responsable asignar los recursos humanos dentro de una organización determinada, bajo el cumplimiento de unos parámetros mínimos, como el de respetar los derechos de los empleados

de carrera³⁰. Esta característica permite redistribuir los efectivos sin que sea necesario acudir a engorrosos trámites como era la costumbre en épocas anteriores³¹.

Por otra parte, para una adecuada planificación de recursos humanos se requieren sistemas apropiados de información de personal. En la actualidad estos sistemas son parciales, incompletos, incoherentes, dispersos y presentan grandes déficit de calidad³². A pesar de los mandatos legales, lo cierto es que el Estado colombiano tiene información precaria sobre sus empleados, comenzando por el número exacto de ellos. Incluso la sistematización de la información disponible es fragmentaria, en el mejor de los casos. Como resultado de esa situación la información, tanto cuantitativa como cualitativa, es o inexistente o de poca calidad. No existe, por ejemplo, un estudio que permita saber la pirámide de edad de los funcionarios o las previsiones de jubilación de los mismos, más allá de muestreos ocasionales. Esa será, dentro de sus muchas ocupaciones, una de las labores que deberá acometer la Comisión Nacional del Servicio Civil cuando empiece a operar dentro de unos meses.

Lo anterior no quiere decir que no exista ningún tipo de información. En materia de parámetros generales, el cuadro siguiente presenta el número de empleados públicos que arroja el sistema de información del Departamento Administrativo de la Función Pública, sin contar los empleados del llamado nivel territorial.

El problema se presenta en el momento de profundizar en la información. No existe un sistema adecuado que permita procesar la misma, ni mucho menos labores periódicas de análisis sobre los resultados. Bajo esta limitación la capacidad de planeación sobre las necesidades es limitada y el manejo del sector acaba siendo el resultante de una serie de decisiones, replicadas en mayor o menor grado en cada entidad.

³⁰ La nueva ley prevé que: “El empleado de carrera cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual o superior a las del empleo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal; en caso contrario, continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él”.

³¹ No existe evidencia empírica de qué tan racional es la distribución de las plantas en cada entidad. En muchos casos, las organizaciones presentan duplicidad de funciones y distribuciones internas de funcionarios, algunas de cuyas dependencias reflejan más el grado de aversión o aprecio que algunos directivos tienen por ciertos funcionarios, que una distribución adecuada de los mismos. Así, no es raro encontrar oficinas con tres personas y un Jefe de Oficina mientras otras tienen 20 o más personas.

³² A pesar de que desde hace varios años el Departamento Administrativo del Servicio Civil tenía el mandato de llevar el inventario de empleados públicos, no ha sido posible tener un sistema único de información del funcionariado. Actualmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública se encuentra en la tarea de consolidar el Sistema Único de Información de Personal, SUIP. Existe en virtud del mandato de la ley 190 la obligación para los aspirantes de cargos públicos de llenar el formato único de hoja de vida. Sin embargo, el formato es complejo y de difícil actualización, algo extraño en una época de ambientes mucho más amigables e interactivos que pueden ser actualizados fácilmente vía Internet.

PLANTA DE PERSONAL / RAMAS Y ORGANISMOS	Empleados Públicos	Trabajadores Oficiales	Total
RAMA EJECUTIVA (1)	115,192	55,533	170,725
UNIFORMADOS (Policía Nacional)	101,726		101,726
UNIFORMADOS (Fuerzas Militares)	177,915		177,915
DOCENTES (2)	311		311
SUBTOTAL RAMA EJECUTIVA	705,833	55,533	761,366
RAMA LEGISLATIVA	570		570
RAMA JUDICIAL	42,552		42,552
ORGANISMOS DE CONTROL	8,117		8,117
ORGANIZACIÓN ELECTORAL	3,268		3,268
ORGANISMOS AUTONOMOS (3)(4)	230		230
SUBTOTAL OTRAS RAMAS Y ORGANISMOS	54,737	0	54,737
GRAN TOTAL ADMINISTRACION PUBLICA	760,57	55,533	816,103

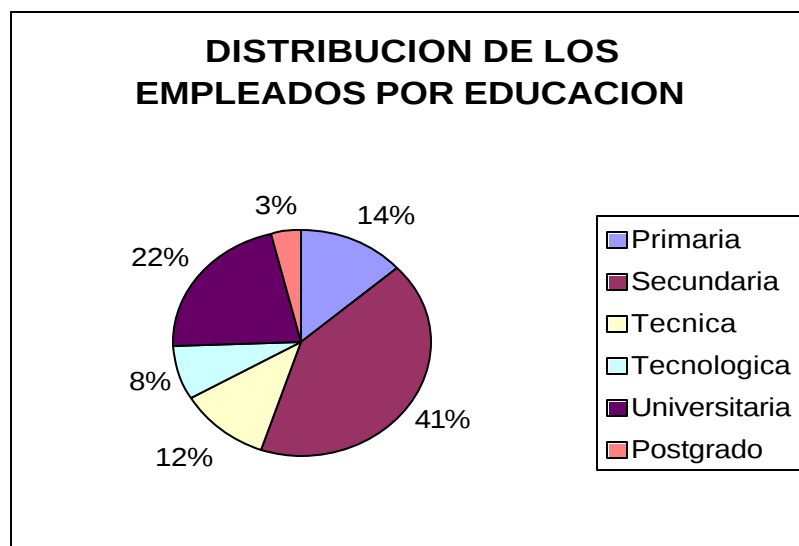
(1) Incluye las Corporaciones Autónomas Regionales y Los Entes Universitarios Autónomos

(2) Docentes educación básica vocacional (datos Ministerio de Educación 08/04/01) Situado Fiscal (230.000), Departamental (11.000) y Municipal (70.000)

(3) Los datos de las Corporaciones Autónomas Regionales (4.743) y Los Entes Universitarios Autónomos (10.026) se incluyeron en el total de la Rama Ejecutiva

(4) No se incluyen datos del Banco de la República

Una aproximación a la composición cualitativa de los funcionarios pertenecientes al servicio civil, se presenta en el cuadro siguiente:³³

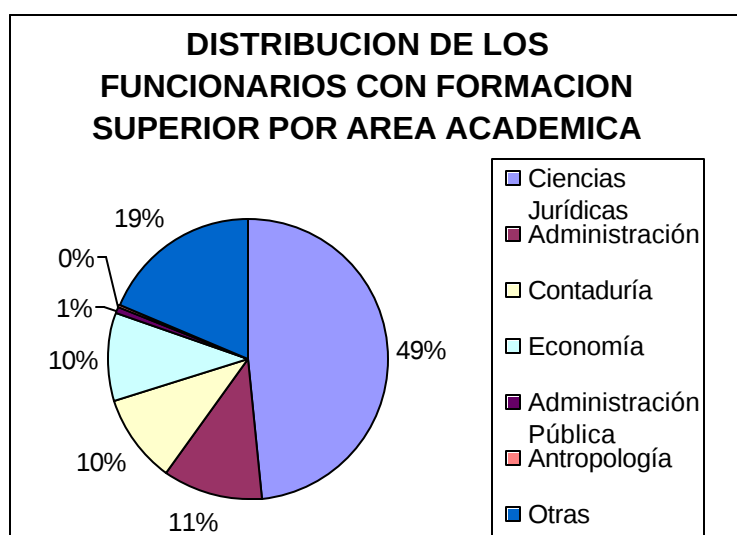


Fuente: Censo de Servidores públicos de la rama ejecutiva, DAFP, 1994.

³³ En la actualidad el Departamento Administrativo de la Función Pública consolida el sistema único de información de personal, el cual hará posible tener un panorama más amplio de la calidad del funcionariado.

Como puede observarse, el nivel de profesionalización de los funcionarios a mediados de la década pasada, podría considerarse como bajo, toda vez que sólo un 25% de la población total de la rama ejecutiva tenía estudios universitarios o de postgrado y alrededor del 50% de la población tenía educación secundaria o inferior³⁴. Esta distribución no deja de resultar preocupante, en particular si se parte de la base de que un estado moderno debe poseer cuatro sectores: un núcleo estratégico, actividades exclusivas del Estado, servicios no exclusivos y producción de bienes y servicios para el mercado³⁵. Bajo ese punto de vista, la falta de preparación profesional adecuada podría convertirse en un problema mayor. Sin embargo, la información preliminar más reciente, proveniente de las hojas de vida de los funcionarios, correspondiente al año 2002, para cerca de 60 mil casos, señala que un 39% de los empleados examinados cuentan con estudios de pregrado, 18% con postgrado, 30% con educación secundaria y 4% con educación primaria³⁶.

Si se analiza la composición de la planta de personal de servidores de la rama ejecutiva, por área de formación académica se encontraba la distribución que se presenta en la gráfica siguiente



Fuente: Misión Salarial, 1997, Base de Datos

Como puede observarse, la mitad de los funcionarios públicos con educación superior provienen del área Jurídica o Ciencias del Derecho. De allí se desprende el carácter altamente prescriptivo y normativista que ha acompañado a

³⁴ Es muy probable que la composición en épocas más recientes haya variado ya que en general los procesos de reestructuración han suprimido cargos de los niveles asistencial y operativo para sustituirlos por contratos con firmas de temporales.

³⁵ Esta clasificación es propuesta por Bressel Pereira, "De la Administración Pública Burocrática a la gerencial", Clad, 1996.

³⁶ Información proveniente del Departamento Administrativo de la Función Pública.

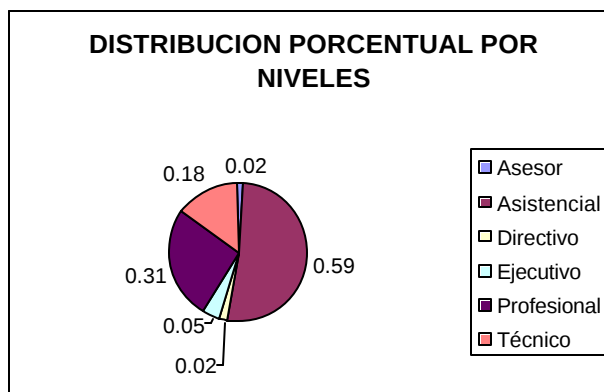
la administración pública en general y a la administración de personal en particular³⁷.

5.2.2 Organización del trabajo

El transfondo del subsistema de organización del trabajo, en el proceso de gestión de los recursos humanos públicos lo constituye el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos, el cual se encuentra normatizado³⁸ y se considera de carácter obligatorio para los empleados de la rama ejecutiva del orden Nacional³⁹

En el caso presente se entiende por empleo el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser atendidas por una persona natural, para satisfacer necesidades permanentes de la administración. Según la naturaleza general de las funciones, la índole de las responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de la rama ejecutiva se clasifican en los siguientes niveles: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y operativo.

La distribución porcentual de los funcionarios, por niveles, se presenta en la gráfica siguiente:



³⁷ A partir de la Constitución Política de 1991, se han expedido más de 700 leyes y más de 30 mil decretos vigentes. En materia de administración de personal, en 1992 había 94 normas vigentes. Desde entonces han salido, la ley 27 de 1992, la ley 443 de 1998 y la reciente aprobada por el Congreso, muchas con sus respectivos decretos reglamentarios, además de normas adicionales sobre nomenclatura, funciones, salarios etc. Ante semejante inflación normativa, resulta difícil para el funcionario y mucho más para el ciudadano distinguir cuáles son las normas vigentes.

³⁸ La norma actualmente vigente sobre la materia es el Decreto 2502 de 1998, modificado por el Decreto 2587 de 1999 pero la base del sistema es el Decreto 1042 de 1978, el cual se ha venido modificando parcialmente hasta concluir en la norma citada.

³⁹ Para el orden territorial, la ley de carrera o ley 443 de 1998 dio facultades al Gobierno para expedir el sistema de nomenclatura. En cumplimiento del mandato legal el gobierno expidió el decreto 1569 de 1998 que se basa en la estructura del decreto 1042 de 1978.

Originalmente, cada nivel tenía una escala continua de grados, a partir del grado 01. Dentro de cada escala existe una nomenclatura específica de empleos, con su propia denominación y grado, escogido este último dentro de los grados del nivel. Por ello, las escalas dentro de cada denominación presentan diferente dimensión, es decir pueden tener entre uno y 15 grados o más.

Cada empleo se identifica con un código de seis cifras. El primer dígito señala el nivel al cual pertenece el empleo, los tres dígitos siguientes indican la denominación del cargo y los dos últimos corresponden al grado salarial.

En la norma actualmente vigente⁴⁰, el nivel directivo posee 33 denominaciones de escalas variables en sus grados, el nivel ejecutivo posee 29 denominaciones, el nivel profesional 20 denominaciones, el técnico 19 y el asistencial 14. Como se señalaba, cada nivel tiene denominaciones y cada denominación escalas de extensión variable en grados. Sin embargo, se puede advertir que el número de grados de cada nivel y denominación ha venido sufriendo un proceso de estiramiento, en el cual se crean nuevos grados para incrementar los salarios. El estiramiento de las escalas obedece fundamentalmente a la necesidad de crear salarios básicos más elevados para ciertos funcionarios.

En resumen, existe un sistema complejo, heterogéneo y fragmentado de nomenclatura y clasificación que ha venido creciendo de manera inercial y que da lugar a grandes diferenciales en materia salarial y de requisitos.

Pero las entidades gubernamentales están sujetas no solamente al sistema de nomenclatura y clasificación, para el diseño de sus puestos de trabajo sino también, a un manual general funciones de requisitos mínimos, donde se prescriben las funciones generales que deben tener los cargos de los diferentes niveles y se determinan los requisitos mínimos en términos de educación y experiencia y las equivalencias entre educación y experiencia para quienes no cumplan con los requisitos de los cargos⁴¹.

El nivel directivo, por ejemplo, comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos. La escala tiene 25 grados y para los grados 01 hasta 12 se requiere título universitario y hasta 4 años de experiencia. Para los grados 14 a 25 se requiere título de postgrado y hasta 4 años de experiencia como mínimo, en el grado 25.

⁴⁰ Decreto 2502 de 1998, modificado parcialmente por el decreto 2587 de 1999

⁴¹ Tradicionalmente, todo manual de requisitos mínimos debía ser refrendado por el Departamento Administrativo de la Función Pública. La norma fue derogada a mediados de los noventa pero recientemente, DAFP ha vuelto a solicitar a las entidades los respectivos manuales, con motivo de las reestructuraciones de planta de personal. Así mismo, el Decreto 2503 de 1998 estableció requisitos para los diferentes cargos.

El nivel asesor agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos del nivel directivo. La escala tiene 18 grados. Hasta el grado 7 se requiere título de pregrado y hasta tres años de experiencia. A partir del grado 8 hasta el 18 se requiere título de postgrado y hasta 4 años de experiencia, como mínimo para el grado 18.

El nivel ejecutivo comprende los empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades o áreas internas encargadas de ejecutar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos de las entidades. Para los grados 1 a 12, se requiere título de pregrado y hasta tres años de experiencia. A partir del grado 13 hasta el 20 se requiere título de postgrado y hasta 5 años de experiencia.

El nivel profesional agrupa aquellos empleos a los cuales corresponden funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley. De los grados 1 a 14 se requiere título de pregrado y hasta 3 años de experiencia, como mínimo para el grado 14.

En el nivel técnico están comprendidos los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y la aplicación de tecnologías. Contiene 18 grados y sus requisitos van desde bachiller, para el grado 1, hasta título en formación técnica profesional.

En el nivel asistencial están los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo administrativo, complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución. Tiene 26 grados y sus requisitos van desde primaria completa hasta técnico profesional, en el grado 26.

Con el marco general que dan estos requisitos, las entidades elaboran su manual específico de funciones y asignan condiciones a los cargos que deben ser, al menos, iguales a las requeridas por el manual general. Actualmente el único instrumento para la selección es el manual⁴². Sin embargo, algunas entidades realizan estudios de cargas laborales⁴³ para determinar el volumen de personal requerido para las diferentes actividades que conforman las funciones específicas del cargo.

⁴² Decreto 861 de 2000.

⁴³ Esta actividad se realiza cuando es necesario presentar ante el DAFP una modificación de la planta de personal ya que la solicitud debe acompañarse de un estudio técnico. Recientemente han hecho estudios de cargas los Ministerios de Transporte, Comercio Exterior y Desarrollo, entre otros. Sin embargo, es frecuente que en muchos casos se elaboren los manuales de funciones y requisitos pensando en el currículo de la persona más que en el cargo, sin que esto implique un enfoque de competencias.

Los requisitos se plantean en términos de educación y experiencia y, cuando alguno no se cumple, se permite hacer equivalencias entre las dos variables. Dado que la norma solo fija un mínimo de requisitos, en términos de educación y experiencia, es común que existan grandes diferencias de condiciones para un mismo cargo, entre diferentes instituciones. Esta restricción impide que se hagan traslados entre entidades, especialmente cuando las personas deben ingresar por incorporación, si son de carrera, al ser suprimidos los cargos en entidades que se liquidan.

En conclusión, la combinación de un sistema de nomenclatura complejo con cientos de combinaciones posibles, y de un sistema de requisitos que tiende a particularizar cada puesto de trabajo, hace imposible, en términos prácticos la movilidad de los trabajadores entre diferentes instituciones.

5.2.3 Gestión del empleo

Existen dos formas de provisión de empleos permanentes: los empleados de libre nombramiento y remoción y los empleados de carrera que se someten a un proceso de selección. Esta última modalidad, sin embargo, se encuentra suspendida desde 1999 cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por este motivo, las entidades vincularon a su personal bajo la forma de provisionales, es decir sin ningún mecanismo expreso y abierto de selección. Ahora, con la aprobación de la nueva ley, es previsible que se reactive el servicio de carrera y se pongan en marcha los procesos de selección.

Como se ha señalado, el mecanismo legal para el ingreso de los funcionarios de carrera ha sido el concurso o presentación de exámenes de diferente naturaleza. Sin embargo, las mismas normas han justificado las inscripciones extraordinarias, es decir por mandato legal, sin que medie concurso. De hecho, la mayor parte de los funcionarios que actualmente están inscritos en el escalafón de carrera ingresaron sin la presentación de exámenes⁴⁴.

El proceso ha respondido al mismo esquema técnico a través del tiempo: convocatoria a concurso, reclutamiento e inscripciones, aplicación de pruebas, conformación de lista de elegibles y período de prueba; lo que ha venido cambiando es la competencia para realizar estas etapas, así como algunos de los procedimientos.

En relación con los instrumentos de selección, igualmente ha habido similitudes: pruebas escritas –de aptitudes y conocimientos generales y

⁴⁴ A comienzos de 1992, antes de que fuera expedida la ley 27 de 1992 que extendió la carrera administrativa a los niveles territoriales, de 109.301 inscritos en el escalafón hasta entonces, 91.528, es decir el 84% había ingresado extraordinariamente, es decir sin sistema de selección. La misma ley 27 permitió el escalafonamiento sin exámenes.

específicos- de ensayo u objetivas desde el punto de vista psicométrico, análisis de antecedentes laborales y de estudio, entrevistas, y cursos, dando cabida a cualquier otro instrumento técnico.

De acuerdo con el decreto 1950 de 1973 la convocatoria al concurso era competencia del nominador de cada entidad, con el visto bueno del Departamento Administrativo del Servicio Civil de la época, lo cual, si bien causaba los efectos propios de la centralización de los procesos, era una garantía de que el diseño del concurso previera pruebas objetivas, idóneas y suficientes para asegurar una buena selección.

Un análisis de los concursos de la época muestra la utilización de pruebas objetivas para evaluar aptitudes generales y específicas, aplicadas estas casi siempre por el Servicio Civil, entidad que poseía un importante banco de pruebas, dejando a las entidades la evaluación de los conocimientos específicos y la entrevista, aplicados no siempre con criterios de objetividad ni rigor en su construcción.

En este último caso, los conocimientos se evaluaban con las denominadas pruebas de ensayo que no respondían a los criterios técnicos que este tipo de prueba debe garantizar ya que se reducían a cuestionarios de pregunta abierta, con cinco a diez interrogantes, sin estructura formal y muchas veces sin patrones de calificación. La entrevista, por su parte, no contaba con entrevistadores preparados ni con diseños previos que aseguraran el control de la subjetividad.

Los antecedentes laborales y de estudios se evaluaban de acuerdo con las tablas determinadas inicialmente por el Servicio Civil y posteriormente por la Comisión Nacional del Servicio Civil, pero aun quedaban a la interpretación las categorías de específicos o relacionados con las funciones del empleo.

En los últimos años de vigencia del decreto 1950 y con la expedición de las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, se propuso que los procesos de selección fueron competencia exclusiva de cada entidad que convocaba a concurso. El propósito era que este se realizara siguiendo los parámetros que la norma establecía en cuanto a número de pruebas y valores porcentuales.

Con la mayor autonomía fue notable una utilización decreciente de las pruebas objetivas, con excepción de algunas entidades que tenían dependencias de selección de personal con empleados expertos en el área. En general se presentó una deslegitimación técnica de los procesos, encaminados más al cumplimiento formal de la norma, que a la búsqueda de personal idóneo para el desempeño de sus empleos. Esto ha sido especialmente notorio en las entidades del nivel territorial que no cuentan con personal preparado en el tema de la selección de personal.

En este punto es necesario, tener en cuenta un factor que, además de la falta de rigor técnico, es causante no solamente de la falta de objetividad de los

procesos sino, igualmente, de la poca credibilidad en el sistema por parte de la ciudadanía. Se trata de los denominados nombramientos provisionales para la provisión de los empleos de carrera.

Las tres normas citadas han previsto que mientras se desarrollan los procesos de selección y para evitar inconvenientes en la prestación de los servicios, se puedan efectuar nombramientos provisionales con personal no seleccionado, hasta por un término de cuatro meses. Esta práctica se convirtió en la generalidad y en la mayoría de los casos su término se excedió generando una provisionalidad indefinida con nefastas consecuencias para el sistema de carrera.

Con el fin de regularizar los nombramientos provisionales las entidades deben convocar a los respectivos concursos, después de efectuados los nombramientos o antes como lo prevé la ley 443 de 1998. En la práctica, sin embargo, los concursos están sesgados hacia el objetivo de confirmar al provisional en el empleo y su diseño técnico encaminado a lograr que la persona quede ocupando el primer puesto en la lista de elegibles y por tanto sea nombrado en período de prueba, para posteriormente, tras una evaluación de desempeño, igualmente subjetiva, sea inscrito en el escalafón de la carrera administrativa.

Para cumplir con las exigencias normativas, estos concursos incluyen una prueba de conocimientos que en la práctica tiene que ver con procedimientos aplicados en el cumplimiento de las funciones en las cuales el provisional ya tenía experiencia y conocimiento generado en el desempeño del mismo empleo. Esto crea situaciones de desigualdad frente a los demás aspirantes, sin mencionar las entrevistas subjetivas y tendientes a favorecer al provisional.

Al respecto, en un estudio elaborado en 1992 por la Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil del Departamento Administrativo de la Función Pública, sobre el desarrollo de los procesos de selección en dos períodos se encontró que de 1.076 procesos de selección en los cuales había empleados con nombramiento provisional, el 86.9% de estos concursos sirvió para confirmar a dicho empleado.

Aun cuando no hay estudios posteriores al respecto, la experiencia en la Comisión Nacional del Servicio Civil, durante los años de 1993 a 1999, encargada de responder a las reclamaciones por irregularidades en el desarrollo de los concursos, permite afirmar, con alto grado de certeza, que esta situación se mantiene en los concursos realizados hasta finales de la década pasada. En esa ocasión la mayoría de las reclamaciones se presentaban por la excesiva especificidad de las pruebas, que excluía de la posibilidad de responderlas adecuadamente a quien no desempeñaba el cargo, así como por la subjetividad demostrada en la aplicación de la entrevista, que por tener casi siempre el carácter eliminatorio concluía frecuentemente en que el único con puntaje aprobatorio, o por lo menos con la calificación más alta, era el provisional.

El rescate de ese procedimiento le corresponde ahora a la Comisión Nacional del Servicio Civil –organismo autónomo e independiente- la única entidad competente para realizar los procesos de selección para la provisión de las vacantes de todas las entidades, la cual podrá suscribir contratos con la Universidad Nacional, la ESAP y demás universidades públicas, para tal fin⁴⁵.

Con respecto a la gestión de la desvinculación⁴⁶, la nueva ley afirma que “el retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

- a. Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia de calificación no satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral;
- b. Por renuncia regularmente aceptada;
- c. Por retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
- d. Por invalidez absoluta;
- e. Por edad de retiro forzoso;
- f. Por destitución, desvinculación o remoción como consecuencia de proceso disciplinario;
- g. Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
- h. Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos, de conformidad con el artículo 5 de la ley 190 de 1995;
- i. Por orden o decisión judicial;
- j. Por supresión del empleo.
- l. Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes”.

Una mención particular merece el punto relacionado con la supresión del empleo, que tiene que ver con la oleada de reestructuraciones y de cierre de entidades. La nueva norma hace más oneroso para el Estado el despido de una persona de carrera y crea una serie de mecanismos para su reincorporación eventual.

La nueva ley también contempla disposiciones adicionales en materia de temas tan fundamentales como promoción y capacitación. Es necesario, por supuesto, darle un compás de espera a las normas que entran a regir en las próximas semanas, para ver si se corrigen algunos de los problemas que, en la práctica, han hecho que se desvirtúe la credibilidad en el sistema. Es fundamental, en particular, recuperar la calidad en los procesos de selección, que hasta el pasado reciente favorecieron a los nombrados provisionalmente en los cargos.

⁴⁵ La nueva ley afirma que “La provisión definitiva de los empleos de carrera se hará por concurso abierto, en el cual la admisión será libre para todas las personas que demuestren el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo. La administración y la realización de los concursos serán de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

⁴⁶ No existen estudios recientes al respecto. Un estudio que se realizó en 1992 reveló que el 54% de los funcionarios se había retirado por renuncia aceptada, 12% por declaratoria de insubsistencia, 10% por pensión, 9% por destitución y una proporción muy pequeña, menor al 1% por retiro compensado, a pesar de haberse realizado 15 planes de retiro, con un número de 6882 retirados.

5.2.4 Gestión del rendimiento

Dentro del contexto de la Administración Pública Colombiana, regulada por las normas sobre carrera administrativa, la calificación de servicios o evaluación del desempeño constituye una de las herramientas básicas para probar la permanencia del mérito en los empleados de carrera y por tanto su permanencia en el servicio, así como para conceder capacitación y estímulos⁴⁷.

Las normas que han venido sirviendo de marco para este análisis definen, no sólo los objetivos de este sistema sino aspectos tales como evaluadores, períodos y criterios generales de evaluación, así como también los procedimientos de reclamación a que tienen derecho los empleados cuando no estén de acuerdo con la calificación que les ha sido asignada.

En general, se puede encontrar que a cada vigencia de una de las normas que regulan la carrera ha correspondido un tipo de instrumento y estos a su vez se inscriben dentro de las tendencias académicas preponderantes en el momento sobre el tema, instrumentos que pretendían valorar el rendimiento y la calidad del trabajo y el comportamiento laboral de los empleados.

Durante la vigencia de los decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973 se utilizó un formato que, con base en un listado de factores para los cuales había cinco grados de valoración, evaluaba características de personalidad más que comportamientos relacionados con la forma de la prestación de los servicios, y que buscaba ser objetiva pidiéndole al calificador que justificara las calificaciones especialmente altas o bajas. El resultado eran evaluaciones sin antecedentes objetivos para asignarlas, en las cuales el único criterio era el de un jefe muchas veces lejano a la actividad del subalterno.

Para efectos de construir los formularios de evaluación y por tanto definir los listados de factores a evaluar, los empleados se consideraban dentro de los grados jerárquicos en los estaban clasificados los diferentes empleos, así a cada nivel jerárquico correspondía un tipo de formulario con sus factores especiales y sus grados de valoración.

La calificación era efectuada por el jefe inmediato con la refrendación de su superior y era satisfactoria a un nivel del 60% de la escala utilizada.

La norma consideraba que un empleado con dos calificaciones insatisfactorias sucesivas debía ser retirado del servicio; sin embargo, puede afirmarse que está fue una forma de retiro muy pocas veces utilizada ya que los calificadores no se comprometían con bajas calificaciones y por la falta de criterios

⁴⁷ Es importante señalar que el Decreto 2.400 de 1968, en su artículo 15, todavía vigente, preveía que la evaluación del desempeño era también aplicable a todos los empleados. Sin embargo, por la vía de la interpretación, ordinariamente sólo se ha aplicado a los funcionarios de carrera.

objetivos en que apoyar su evaluación estas eran rechazadas en la comisión que atendía las reclamaciones.

En 1988 se modificó el formulario con base en el estudio y análisis de varias formas utilizadas en otras entidades del sector público y del sector privado; sin embargo, al encontrar que todas utilizaban metodologías similares las modificaciones se refirieron a la clase de factores evaluados y a su forma de definirlos.

Con ocasión de la expedición de la ley 27 de 1992 se vio la necesidad de contar con un nuevo instrumento⁴⁸ que se adaptara a todas las entidades del nivel territorial, en las cuales no había un sistema de nomenclatura y clasificación que permitiera clasificar los empleos dentro de los mismos niveles jerárquicos del nivel nacional y buscando, además, la simplificación del sistema y tener menos formularios, se diseñó un juego de dos que dividía a los empleados en aquellos que tenían personal a cargo y los que no lo tenían.

Para cada grupo de empleados se determinaron siete factores de evaluación de acuerdo con la característica especial de tener o no personal a cargo, definidos operacionalmente y con una escala de valoración de cuatro grados. El grupo de empleados con personal a cargo era evaluado conforme a los factores de Liderazgo, Organización, Capacidad de juicio, Evaluación y control, relaciones interpersonales y actitud frente al trabajo.

Los empleados sin personal a cargo, se evaluaban desde la perspectiva de calidad del trabajo, cantidad del trabajo, oportunidad, organización, responsabilidad, relaciones interpersonales, actitud frente al trabajo.

El nivel de satisfacción fue determinado en el 65% de la escala, siempre y cuando ninguno de los factores hubiere sido calificado en el grado insuficiente. Este fue un cambio en el diseño del instrumento, que lo simplificaba pero que seguía considerando el desempeño como el resultado de poseer ciertas características consideradas indispensables en quien desempeñara un empleo. Un estudio realizado posteriormente con una muestra de 15.457 funcionarios mostró que la mayoría de los funcionarios eran calificados como buenos o excelentes⁴⁹.

Ante las distintas opiniones en relación con la falta de objetividad y poder discriminatorio del instrumento, desde el Departamento Administrativo de la Función Pública se diseñó un nuevo instrumento que conservando el criterio de empleos con personal a cargo o no los agrupó en cuatro grupos según la clasificación jerárquica existente en el orden nacional a la cual debía ajustarse el calificador del orden territorial de acuerdo con la naturaleza y las funciones del empleo.

⁴⁸ El instrumento se encuentra en la revista Carta Administrativa de diciembre de 1991, página 59.

⁴⁹ Ver: Carta Administrativa, junio de 1993.

La modificación importante de este nuevo instrumento se refiere a la inclusión de una fase inicial de concertación de objetivos que sirvieran de base a la evaluación posterior, la cual se hacía con referencia a factores destinados a evaluar tres áreas de desempeño: productividad y conducta laboral para todos los empleos, mas administración de personal para aquellos con personal a cargo, sin que el logro de los objetivos fuera calificado. Se utilizó una escala de 1000 puntos con un puntaje satisfactorio del 65%.

Se difundió el sistema como un intento de obtener criterios de evaluación objetivos, que permitiera la discriminación entre buenos y malos funcionarios y que sirviera a la administración para prescindir de los empleados que no alcanzaban niveles satisfactorios de desempeño. No obstante, los resultados mostraron otra cosa, tal como lo mostró un estudio hecho por el DAFP en 1998. Según este, de 9.523 funcionarios cuyas evaluaciones fueron analizadas el 43.2% se ubicó en el grado sobresaliente, es decir con calificaciones por encima de 884 puntos sobre 100; el 43.3% tuvo rendimiento superior; el 13.16 estuvo en el grado de adecuado y solamente el 0.32% obtuvo rendimiento insatisfactorio, de los cuales, hasta el momento de la investigación, ninguno había sido retirado del servicio.

Lo cierto es que el problema no radica en el instrumento sino en los malos hábitos de evaluadores y evaluados⁵⁰. Inclusive la misma norma permite que si un directivo tiene conocimiento de que un funcionario no presenta el desempeño adecuado, exija una calificación extraordinaria. Sin embargo, nunca se ha hecho uso de dicho mecanismo, en parte por temor a los recursos de la vía gubernativa.

La nueva ley vuelve a hacer planteamientos sobre el sistema: “El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser calificado, en forma motivada, respecto de los compromisos conducentes a la obtención de resultados y al cumplimiento de las responsabilidades propias del empleo, previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta que dichos compromisos sean medibles, verificables y posibles, circunscritos en el plan de desarrollo institucional y en los programas y proyectos de la dependencia en la cual el empleado presta sus servicios”.

Y agrega: “Los empleados serán calificados por lo menos una vez al año, en la fecha que señale la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información, debidamente soportada, de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se efectúe en forma inmediata la calificación del desempeño de todo el período no calificado”.

Este sistema, como todo sistema de evaluación del desempeño, depende en una buena medida de la actitud del evaluador, del grado de responsabilidad y

⁵⁰ Sin embargo, un tipo de evaluación como feedback 360 grados podría evitar cierto grado de subjetividad si se eliminan de alguna manera las conductas oportunistas de los agentes.

compromiso con que se asuma; de que se acepte, realmente, como un instrumento para la gestión del personal, actitud que permanentemente ha faltado en los evaluadores de la Administración Pública, ya que cualquiera sea el instrumento se nota la falta de objetividad y el deseo de no comprometerse con calificaciones bajas, entre otros aspectos, por las consecuencias para el empleado que puede llegar a ser retirado del servicio.

De otra parte, los resultados de las evaluaciones no son tomados para alimentar otros sistemas como el de la capacitación, si bien está previsto en la nueva ley de carrera. Todos los formularios descritos solicitan del evaluador una apreciación sobre las fortalezas y debilidades del empleado, sobre las áreas en que debe ser capacitado para mejorar su desempeño o desarrollar nuevas competencias, pero esto con muy pocas excepciones es tramitado y si se hace, las oficinas de recursos humanos no utilizan esa información para planear la capacitación.

Es importante anotar aquí que la ley prevé la posibilidad de que las entidades a las cuales, por la especificidad de sus funciones no se les adapte el sistema general, pueden desarrollar sus propios sistemas de evaluación. En el pasado sólo una entidad, durante la vigencia de la ley 27, elaboró un sistema especial que posteriormente fue aprobado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el año de 1993. Esta entidad fue Empresas Públicas de Medellín cuyo sistema seguía siendo por factores que incluía los que consideraban más pertinentes a sus funciones como empresa.

5.2.5 Gestión de la compensación

En materia de compensación es necesario aclarar que existe un sistema salarial general y un conjunto de sistemas especiales. El presente trabajo se refiere al sistema general⁵¹.

En principio, la estructura de los salarios se encuentra ligada al sistema de nomenclatura y clasificación de puestos en el cual a cada denominación, por nivel corresponde un grado de remuneración, de conformidad con las funciones que se desarrollan.

En el caso del sistema general⁵², este ha perdido su importancia y los sistemas especiales de remuneración, que reflejan el poder de influencia de los directivos ante el Ministerio de Hacienda, han ganado importancia.

⁵¹ En el marco de la Constitución de 1886, las escalas de remuneración las fijaba el Congreso, el cual revestía pro tempore de facultades al Ejecutivo para ello. Con la Constitución de 1991 se dejó en el Congreso la potestad de fijar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Esto se hizo mediante la ley 4 de 1992, o ley marco de salarios.

⁵² Los salarios son fijados por decreto del gobierno nacional cada año.

Es necesario tener en cuenta que la asignación básica es solo una parte de la remuneración total ya que los funcionarios cuentan con otras remuneraciones que en la mayoría de los casos superan en promedio en más del 50% la asignación básica. Dentro de los factores salariales⁵³ se encuentran: los incrementos por antigüedad; los gastos de representación; la prima técnica; el auxilio de transporte; el auxilio de alimentación; la prima de servicio; la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

El incremento de salario por antigüedad es un factor de salario percibido mensualmente por empleados vinculados a la administración pública del orden nacional, antes del 31 de marzo de 1976. Se reajusta anualmente de acuerdo con el porcentaje que fije el Gobierno Nacional como incremento salarial.

A los funcionarios que se vincularon con posterioridad a la fecha señalada no se les causó este factor de salario, por cuanto el decreto 540 de 1977, dentro de su asignación básica, involucró el posible valor que se podría percibir por este concepto.

El decreto 1042 de 1978, que establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del Orden Nacional y fija las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos, modificó la denominación prima de antigüedad por incremento por antigüedad y contempló, a su vez, la conservación del mismo para aquellos causados en vigencia de los decretos 174 y 230 de 1975 y 540 de 1977.

Este incremento por antigüedad no se perderá si el funcionario cambia de empleo dentro de un mismo organismo o se vincula a otra entidad de la Rama Ejecutiva del Poder Público, siempre y cuando no pierda continuidad, o sea, que entre la fecha de retiro y la posesión en la nueva entidad no transcurran más de 15 días hábiles. En este caso para el reconocimiento de este factor de salario, el funcionario deberá informar de esta circunstancia en la nueva entidad.

El incremento de salario por antigüedad constituye factor de salario para liquidar vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilios por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, prima de servicios, viáticos, seguro por muerte, bonificación por servicios prestados, horas extras, recargo por jornada nocturna, recargo por jornadas mixtas y recargo por dominicales y festivos.

El funcionario tiene derecho a percibir mensualmente el auxilio de transporte que cubre a los empleados que tengan una asignación básica mensual no superior a dos veces el salario mínimo legal, establecido para el sector público.

⁵³ La norma básica es el decreto 1042 de 1978. Sin embargo, con el correr del tiempo se han adicionado nuevos elementos y se ha incrementado el monto.

Este factor de salario se tendrá en cuenta para liquidar vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, pensiones, cesantías, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional, prima de servicios y seguro por muerte.

A su vez el auxilio de alimentación se otorga mensualmente a los empleados en la cuantía dada por el decreto que expida el Gobierno Nacional. No se tendrá derecho a este auxilio en dinero, cuando las entidades suministren la alimentación a sus funcionarios. Tampoco habrá lugar a este reconocimiento cuando el empleado se encuentre en uso de licencia o en disfrute de vacaciones.

Al respecto cabe anotar, que cuando el funcionario se encuentre en licencia o en disfrute de vacaciones inferiores a un mes, tendrá derecho al pago proporcional de este auxilio. El auxilio de alimentación forma parte del salario base para liquidar vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional, prima de servicios, y seguro por muerte.

Los gastos de representación son un factor de salario, que perciben mensualmente los funcionarios que determine la Ley o el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias. El valor de los gastos de representación se encuentra exento de pago de impuestos y retención en la fuente.

Constituye factor de salario para reconocimiento y pago de prima de servicios, bonificación por servicios prestados, Vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, viáticos, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional y seguro por muerte.

Las primas técnicas se establecieron automáticamente para directivos y altos funcionarios a partir del decreto 1624 de 1991, y llegan hasta un 50% del sueldo básico. La prima técnica por estudios y experiencia llega hasta un 70% del básico y se asigna a directivos y asesores ya que fue eliminada recientemente para los profesionales.

La prima de servicios es un factor equivalente a 15 días de remuneración, teniendo como base para su liquidación la asignación básica mensual, los incrementos de salario por antigüedad, gastos de representación, auxilios de alimentación y de transporte, y bonificación por servicios prestados, siempre y cuando sean percibidos por el funcionario a 30 de junio de cada año y su valor será cancelado en los primeros 15 días del mes de julio.

Esta prima es susceptible de ser reconocida y pagada proporcionalmente a razón de una doceava parte por cada mes completo de labor, siempre que el empleado haya prestado sus servicios por lo menos un semestre en la entidad. El paso de una entidad a otra, no conllevara a la pérdida de esta prima, cuando no

transcurran más de 15 días hábiles entre el retiro de una entidad y su vinculación a la otra.

Se tiene en cuenta como factor de salario para el reconocimiento y pago de vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional y seguro por muerte.

La bonificación por servicios prestados es otro factor de salario, creado por el decreto 1042 de 1978 y es equivalente al 50 por ciento del valor conjunto de la asignación básica, los gastos de representación y los incrementos de salario por antigüedad que correspondan al funcionario en la fecha en que se causen, siempre y cuando la sumatoria de la asignación básica y los gastos de representación no sea superior al límite que establezca la norma que la regula. Para quienes superen el límite fijado, teniendo en cuenta los tres factores señalados anteriormente, la bonificación será equivalente al 35 por ciento.

Se reconocerá cada vez que el empleado cumpla un año de servicio, con excepción de aquellos funcionarios que a la fecha de expedición del decreto 1042 de 1978, se encontraban vinculados a una entidad de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, a quienes se les reconoce su pago en el mes de abril.

Cuando un funcionario pase de una entidad a otra, el tiempo servido en la primera se tendrá en cuenta para el reconocimiento y pago de esta bonificación, siempre y cuando entre la fecha de retiro y la vinculación a la nueva entidad no hubiere más 15 días hábiles. Esta bonificación se tendrá en cuenta para liquidar la prima de servicios, vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional y seguro por muerte.

También se han establecido primas de riesgo para conductores de un 20% del sueldo y prima por coordinación de grupos de un 20% del sueldo. Entiéndase por horas extras o trabajo suplementario, aquel que excede la jornada ordinaria de trabajo; puede darse en horas diurnas o en horas nocturnas, teniendo un recargo del 25% o del 75 % según el caso, que se liquida con base en la asignación básica y los incrementos por antigüedad que correspondan al funcionario. Este factor de salario debe tenerse en cuenta para liquidar las cesantías y las pensiones.

Se reconocen a los funcionarios a quienes se les confiere comisión de servicios para desempeñar las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede donde labora habitualmente, para cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, para asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o para realizar visitas de observación que interesan a la administración. Para liquidar el valor de los viáticos se deberá tener en cuenta la asignación básica, los gastos de representación y el incremento por antigüedad.

Este factor se tendrá en cuenta en la liquidación, únicamente de las cesantías y de las pensiones, siempre y cuando el funcionario haya recibido los viáticos por un término no superior a 180 días en el último año de servicio.

Como puede colegirse de lo anterior, existe una gama enorme de pagos que hacen que el sistema sea de difícil administración. De hecho, la dispersión en los salarios para grados y responsabilidades similares es la norma y no la excepción.

Los incrementos salariales se hacen anualmente. En general, en los cargos más bajos han sido muy cercanos o se han mantenido un poco por encima del nivel de inflación, mientras la economía entraba en una etapa francamente recesiva.

El resultado acumulado de esta política ya se comentó. Las remuneraciones en el sector público colombiano son equiparables e incluso similares a las de diversas actividades privadas.

5.2.6 Gestión del desarrollo

La capacitación ha sido un tema recurrente en las diferentes normas que regulan la administración de personal y la carrera administrativa. Se la define como un derecho del empleado regido por los principios de la igualdad y el mérito, con el propósito de desarrollar las potencialidades del empleado y alcanzar mayor eficiencia de la administración.

Desde el punto de vista de las estructuras organizacionales, casi todas las entidades han contado con dependencias de capacitación o con grupos dedicados a ello, como es la situación actual con la tendencia a tener estructuras planas. Tradicionalmente, sin embargo, y en la mayoría de los casos, no cuentan con recursos suficientes para desarrollar verdaderos planes de capacitación y sus recursos son los primeros afectados con los recortes presupuestales⁵⁴.

En general, se realizan actividades de capacitación que no se basan en diagnósticos de las necesidades de los empleados en relación con los planes institucionales, sino que son el resultado de solicitudes o intereses individuales sobre temas relacionados o no con la misión institucional; no hay una distribución equitativa de los recursos para proporcionar capacitación a todos los empleados y no existe una norma que determine como obligatorio un número mínimo de horas o jornadas de capacitación.

⁵⁴ Para citar un ejemplo, el Ministerio de Transporte tuvo un sobrante presupuestal en 2001, razón por la cual contrató un programa por valor de \$195 millones para capacitación en sistemas de 423 funcionarios, cursos de evaluación de proyectos para 35 funcionarios más, diseño de indicadores de gestión para 11 funcionarios y seminarios de técnicas de redacción para 15 funcionarios.

Desde el punto de vista normativo, no hay una relación evidente entre capacitarse y tener la opción de ascender en el empleo, ya que todo ascenso debe darse por superación de un concurso en el cual la capacitación tiene muy poco peso y solo se valora en un porcentaje muy bajo en la prueba de análisis de antecedentes; la carrera administrativa no muestra un sistema de ascenso y desarrollo con base en la capacitación y el buen desempeño, que incentive al empleado⁵⁵.

En el ámbito general, y con base en el decreto ley 1567 de 1998, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con la ESAP y otras entidades, expidieron en el mes de abril de 2001, el Plan Nacional de Formación y Capacitación que es un documento que contiene la política al respecto, determina los lineamientos que deben guiar el proceso, define un perfil de empleado público hacia el cual deben encaminarse los programas que estructuren las entidades, privilegia los diagnósticos de necesidades y la consulta a todos los estamentos de la organización para definir las prioridades y la coordinación que debe existir entre todas las entidades para un buen aprovechamiento de los recursos. Este documento fue adoptado por el Gobierno Nacional mediante el decreto 682 del año 2001.

Define este Plan tres líneas de política: “Una gestión pública eficiente y eficaz”, “Una gestión pública transparente” y “Una gestión pública democrática y participativa”. La capacitación debe estar, entonces, encaminada a formar y capacitar al empleado público en las competencias y valores que permitan alcanzar estos propósitos.

Se espera que a partir de este plan general las entidades elaboren sus planes específicos y pueda trabajarse en la búsqueda del empleado público que requiere la administración y el país, conservando desde luego las características propias de cada entidad.

Por otra parte, con el objeto de lograr la coordinación institucional y a través de esto la adecuada utilización de los recursos tanto logísticos como metodológicos y técnicos, el DAFP viene incentivando desde 1997 la Red Interinstitucional de Apoyo a la Formación y Capacitación para el Sector Público, de la cual, a mayo de 2002, hacen parte 140 entidades y 32 escuelas de capacitación del sector público de la ciudad de Bogotá.

⁵⁵ La nueva ley de carrera –hoy en entredicho- afirma que “La capacitación de los empleados de carrera está orientada a propiciar el mejoramiento en la prestación de los servicios, a subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación del desempeño y a desarrollar las potencialidades, destrezas y habilidades de los empleados para posibilitar su ascenso en la carrera administrativa. Las unidades de personal o quienes hagan sus veces, formularán los planes y programas de capacitación para lograr estos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño de conformidad con la ley y el reglamento”.

Si bien es notable el número de eventos de capacitación que se vienen realizando con el apoyo logístico de la Función Pública y el de capacitadores de otras entidades, no se logra aún que las entidades se apoyen mutuamente y trabajen como una red interactuante sin la necesidad de un liderazgo único, y se hace visible el riesgo de que las entidades crean cumplir sus obligaciones frente a la capacitación de sus empleados, enviándolos a eventos que pueden tener alguna calidad pero que no logran por su duración y desarticulación dejar, realmente, conocimientos útiles en los asistentes.

5.2.7 Gestión de las relaciones humanas y sociales

A comienzos de la década pasada se realizaron algunos estudios⁵⁶ referentes al clima laboral y a la cultura organizacional que mostraban la existencia de un clima adverso para el desarrollo de los recursos humanos en las diferentes dependencias del Estado: altos niveles de desmotivación, mala comunicación, falta de claridad y conocimiento de las políticas y rutinización del trabajo entre otras. Lamentablemente este tipo de trabajos no se ha vuelto a realizar en épocas recientes, aunque los conocedores consideran que el diagnóstico no ha cambiado de manera fundamental.

Todo esto ocurre a pesar de que el nivel de confrontación entre administradores y empleados en el seno del Estado colombiano es calificado de moderado. Las protestas de trabajadores normalmente se restringen a los sindicatos más beligerantes (trabajadores del petróleo, maestros) y las convocatorias más recientes a paros han fracasado de manera estrepitosa. Por otra parte, las quejas sobre compensación son limitadas, debido al buen nivel relativo de las remuneraciones y tienen que ver más con inequidades al interior de la respectiva institución que quejas externas.

Sin embargo, existen problemas serios de motivación. Los conocedores sostienen que el principal problema en las organizaciones públicas es la falta de comunicación entre jefes y subordinados, lo cual lleva a que los segundos no se consideren como parte del mismo equipo. Este diagnóstico es particularmente agudo en el alto gobierno, tanto a nivel del ejecutivo como de los órganos de control. La mayoría de los funcionarios simplemente desconoce las políticas del jefe de turno y los sistemas de comunicación internos, ya sea a través de boletines o mensajes, son escasos.

Por otra parte, los reconocimientos verbales son pocos. Las quejas van desde la falta de apego a la entidad hasta la ausencia de felicitaciones por la calidad del trabajo hecho.

⁵⁶ Ver: Carta Administrativa 84.

El esfuerzo en este campo ha sido tímido. La nueva ley de carrera –hoy en entredicho- le dedica un aparte importante a las comisiones de personal⁵⁷, una de cuyas funciones es “promover en la respectiva entidad la formulación de programas para el diagnóstico y diseño de la medición del clima organizacional y colaborar activamente en los programas que la entidad promueva para el desarrollo administrativo”.

Pero el problema tiene que ver más con un tema de liderazgo que de normas. Sólo en la medida en que la calidad de la gerencia pública aumente será posible corregir un problema que tiene mucho que ver con la manera en que se transmiten tanto las órdenes como las políticas provenientes de arriba.

5.2.8 Organización de la función Recursos Humanos

Son pocos los países en el mundo que han elevado a norma constitucional el tema de la función pública en general y el servicio de carrera en particular. Así mismo, existen pocas experiencias en el mundo similares a la que se pretende crear con la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil que debería empezar a funcionar a la vuelta de unos meses.

Más allá de la interinidad de los últimos años, en un tiempo relativamente corto la nueva institucionalidad en materia de recursos humanos debería empezar a operar en Colombia. Sobre el papel, el esquema adoptado tiene una serie de ventajas al desarrollar principios como la universalidad de las normas, la unificación de los procedimientos y la centralización de los mecanismos operativos.

El problema, sin embargo, radica en que en el pasado las reformas para poner en marcha un verdadero sistema de servicio civil han fallado. Junto a las normas se han creado las maneras de circundarlas, con lo cual el sistema colombiano, a pesar de tener elementos valiosos, es más un esquema de protección del empleo que de promoción basado en el mérito.

La piedra angular del nuevo modelo radica en la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la entidad que tendrá a su cargo una amplia agenda de obligaciones y que asumirá algunas de las responsabilidades que el Departamento Administrativo de la Función Pública no ha asumido o ha ido dejando atrás. Es todavía muy temprano para saber si el experimento funcionará, pero el riesgo es grande: crear un nuevo y costoso aparataje con probabilidades escasas de éxito.

⁵⁷ “En todas las entidades reguladas por esta Ley deberá existir una Comisión de Personal, conformada por un representante del nominador, un representante de los empleados quien debe ser de carrera y el Jefe de Personal o quien haga sus veces. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades”.

6. ÍNDICES DEL SERVICIO CIVIL

Con el fin de construir los índices solicitados en el documento “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil” se buscó la colaboración de los jefes de personal de las entidades del sector público colombiano. De tal manera, se elaboró una encuesta, con cada uno de los parámetros requeridos, que fue enviada a cerca de 200 entidades diferentes, con la colaboración del Departamento Administrativo de la Función Pública, y que fue respondida por 65 de ellas. Los resultados terminaron siendo algo más favorables que lo previsto, probablemente debido al sesgo propio de los encargados de responder a los interrogantes. Por otra parte, se utilizó el sistema de panel de expertos para confrontar las cifras, en lo que se considera como una aproximación más neutral. Estos son los resultados:

1. Eficiencia

PROMEDIO Encuesta	15.48
PANEL DE EXPERTOS	10.5

2. Mérito

PROMEDIO Encuesta	15.86
PANEL DE EXPERTOS	10.00

3. Consistencia estructural

	CE
PROMEDIO	14.97
PANEL DE EXPERTOS	8.44

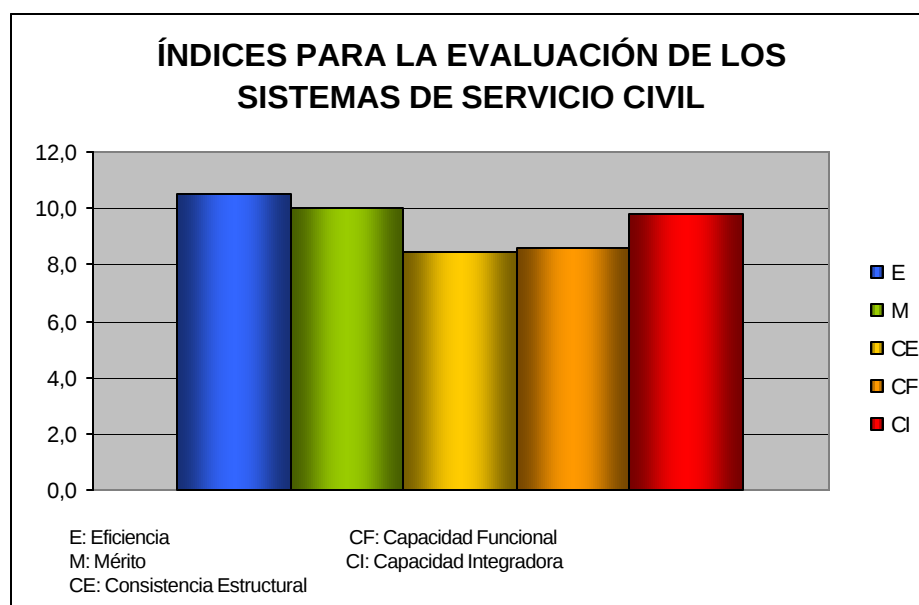
4. Capacidad funcional

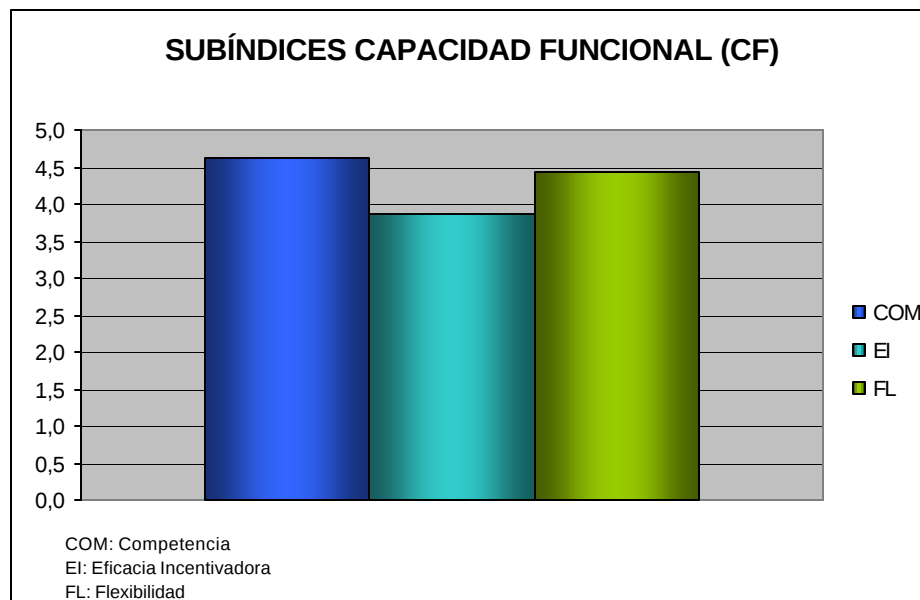
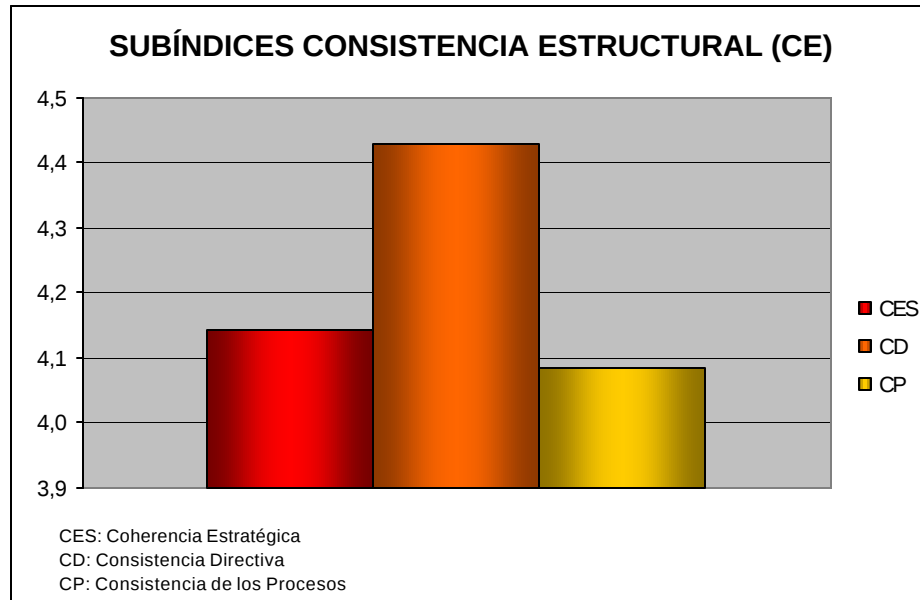
	CF
PROMEDIO Encuesta	14.88
PANEL DE EXPERTOS	8.61

5. Capacidad integradora

PROMEDIO Encuesta	15.45
PANEL DE EXPERTOS	9.77

6. Gráficas





7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Análisis de áreas causales

Colombia cuenta con un sistema de servicio civil desarrollado normativamente, con una amplia tradición en el tiempo. El tema tiene el más alto respaldo político posible, pues la Constitución de 1991 se refiere con claridad a los empleos de carrera y crea un mecanismo de administración con la mayor autonomía posible.

Si bien la transición jurídica ha sido compleja en la medida en que diversas leyes y decretos han sido declarados inexecutable por la Corte Constitucional, también es cierto que el legislativo ha cooperado con la expedición de tres leyes importantes en el transcurso de los últimos 10 años, la última ocurrida a finales de junio. Irónicamente este tránsito también ha creado vacíos y algún grado de incertidumbre, en la medida en que buena parte del nuevo orden está todavía pendiente de entrar a operar en la práctica, como lo dejó en claro la reciente decisión de devolver al Congreso la norma más recientemente aprobada.

Los números dejan en claro que el sistema de carrera existente es importante en la medida en que cubre a casi un cuarto de millón de personas, cifra que equivale al 66% de todos los cargos posibles, excluidos los regímenes especiales.

A pesar de esas cifras, existe una falta de estrategia general frente al sistema que no puede ser subsanada únicamente con la expedición periódica de diferentes normas. Parte de esos problemas se explican como el resultado de un sistema de información deficiente que no permite contar con los datos más elementales, debidamente actualizados.

Pero quizás la falencia más grande es la falta de interés en el tema en las instancias más altas del ejecutivo. Eso es resultado en parte del desdibujamiento progresivo del Departamento Administrativo de Servicio Civil, una entidad cuyo futuro está en entredicho en la medida en que la Comisión Nacional del Servicio Civil cuenta con un mandato más amplio, mayor autonomía y un área de acción mucho mayor.

Pero el sistema colombiano adolece de un problema serio y profundo que corre el peligro de atrofiarlo en el futuro. En términos prácticos y a pesar de la abundancia de leyes y decretos, la carrera opera más como un sistema de protección del empleo, que como uno de promoción basado en el mérito y la capacitación. Las diferentes organizaciones tienen una clara tendencia inercial hacia la mera administración de personal, sin que medie en general una aproximación estratégica al tema.

Elementos deseables, como la posibilidad de que personas de carrera transiten a lo largo de su vida laboral por diferentes cargos y diversas entidades de la administración pública, no operan en la práctica. La complejidad de las nomenclaturas, la especificidad en las definiciones de los cargos y la dispersión de los sistemas de remuneración que han hecho que el salario nominal sea tan sólo un referente, obligan a que un empleado sea casi prisionero del cargo al que ingresó en un comienzo. Esta situación trae consigo problemas serios de motivación y de eficiencia del trabajador, que afectan el desempeño de las propias organizaciones.

Por otra parte, el acceso al sistema dista de respetar los principios de transparencia e igualdad de oportunidades que este debería tener. La evidencia empírica muestra que los concursos favorecen a los empleados que, de manera temporal, ocupan los cargos de carrera. Dicho de otra manera, las oportunidades existen pero tienen nombre propio.

Los cuellos de botella no se limitan a ese tema. Los sistemas de evaluación no operan en la práctica, si bien este no es un problema limitado al caso colombiano. Los esfuerzos de capacitación existen también de manera marginal y responden más al uso de excedentes presupuestales ocasionales que a políticas de entrenamiento debidamente definidas. Si bien no hay indicadores actualizados, la impresión general que existe es que la motivación de los funcionarios es baja y está asociada a problemas de comunicación por parte de las jerarquías más altas.

Existe, por supuesto, la posibilidad de que parte de los defectos actuales se corrijan en la medida en que la Comisión Nacional del Servicio Civil empiece a operar dentro de unos meses. Sin embargo, más allá de su mandato legal y de su amplio campo de acción, hay escepticismo sobre su verdadero alcance, en particular en un país acostumbrado a reformas que no se concretan con el transcurso del tiempo.

No obstante, no se puede creer que la Comisión, así funcione bien, tiene en sus manos todos los instrumentos para corregir los problemas actuales. También se requiere voluntad política, en particular en las instancias más altas del gobierno, para prestarle atención a la carrera y a su funcionarios. De especial urgencia es asegurar que la calidad de la gerencia pública mejore, un factor que incluye criterios de selección más profesionales a la hora de escoger a los administradores públicos.

Todo lo anterior ocurre en medio de circunstancias económicas difíciles y una situación de orden público compleja. A su favor los empleados gubernamentales tienen la circunstancia de contar con niveles de remuneraciones promedio muy competitivas frente a las de otros sectores de la economía. Ese factor explica en parte el clima laboral relativamente tranquilo, pero también refuerza la tendencia a fortalecer los mecanismos de protección al empleo. Dicho de otra forma es previsible que la prioridad entre los

empleados públicos sea más la estabilidad, que las posibilidades de avanzar las cuales crean, a su vez, incertidumbre.

7.2 Conclusiones principales del diagnóstico

1. El sistema de carrera se encuentra asentado en Colombia desde finales de la década de los 30 y ha sido objeto de diferentes reformas desde entonces.
2. La Constitución Política de 1991 elevó el carácter del servicio de carrera y creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, un ente autónomo cuya entrada en operación ha sufrido obstáculos.
3. Las dificultades deberían quedar solucionadas con la nueva ley de carrera aprobada por el Congreso en junio de 2002. No obstante, está pendiente la puesta en práctica de esas decisiones.
4. El nuevo marco jurídico se aplica de manera universal para los servidores del Estado, con excepción de una serie de regímenes especiales.
5. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública existía cerca de un cuarto de millón de personas inscritas en el servicio de carrera en 1998.
6. Como consecuencia de las decisiones de la Corte Constitucional, la apertura de nuevas inscripciones ha estado suspendida durante los últimos tres años.
7. El DAFP no cuenta con un censo actualizado sobre el número de personas inscritas en el servicio de carrera.
8. Según Fedesarrollo el total del empleo público asciende a 1.19 millones de personas.
9. Según la Contraloría General de la República los empleados públicos a nivel nacional, departamental y municipal, del orden central, son cerca de 800 mil personas, incluyendo docentes y personal uniformado de las fuerzas armadas.
10. El ingreso promedio de los empleados públicos ha aumentado en forma mucho más acelerada que el ingreso por habitante, a lo largo de los últimos 10 años.
11. El ingreso promedio de los empleados públicos es superior al que reciben los trabajadores de diversas actividades productivas como la agricultura o la industria. Su participación ha aumentado, tanto dentro del PIB total, como dentro del gasto público.
12. La planeación de recursos humanos es escasa y obedece más a comportamientos inerciales, que al estudio a fondo de las necesidades en materia de personal.
13. La falta de información es endémica. No existe un censo adecuado sobre el número total de personas en el sector

- público, ni en el servicio de carrera. Tampoco hay análisis más profundos sobre calificaciones o los diversos componentes que integran un sistema de recursos humanos.
14. El sistema de nomenclatura y clasificación de cargos es disperso y complejo, lo cual se presta a confusión e inequidades.
 15. Los requisitos y la definición de perfiles de cargos tienden a particularizar cada puesto de trabajo.
 16. A pesar de su carácter universal, los concursos y las pruebas de selección tienen alcance limitado. Existe una alta tendencia a nombrar en los cargos a las personas que los ocupan en calidad de encargados.
 17. Si bien está previsto por la ley, la evaluación del desempeño tiene poca utilización práctica y casi ninguna a la hora de separar a un empleado de su cargo.
 18. Las pruebas puestas en marcha muestran que la inmensa mayoría de los empleados evaluados con calificados como buenos o excelentes.
 19. Debido a que el sistema requiere que para ascender un empleado gane el concursos respectivo, la utilidad de la evaluación es limitada.
 20. El sistema de compensación se ve afectado por la inclusión de diferentes tipos de remuneración posibles, adicionales a la básica, que crean una inmensa dispersión en el sistema.
 21. Es corriente que personas con calificación y experiencia similares tengan compensaciones diferentes.
 22. Más allá de las normas legales, los esfuerzos de capacitación son limitados y dispersos.
 23. El clima laboral general en el sector público es bueno, aunque existen roces en los sectores que tienen las organizaciones sindicales más fuertes como los maestros y los trabajadores petroleros.
 24. Existen quejas de motivación, debido a la falta de comunicación por parte de los jefes.
 25. El modelo colombiano se asemeja más a uno de protección del empleo que a uno tradicional de carrera y ascenso por méritos.

7.3 Propuestas de mejora

1. Es necesario establecer un verdadero sistema de información referente al servicio civil, que permita tener acceso tanto a la información global como al desarrollo de criterios gerenciales para establecer objetivos.
2. El sistema de información necesita elementos de estabilidad, además de ser único.

3. El sistema de información debe tener credibilidad y ser amigable.
4. Los procesos de selección deben ser revisados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal como está previsto en la ley.
5. Se requiere el desarrollo de sistemas de evaluación para los gerentes públicos, el cual debería trascender la labor de los órganos disciplinarios y de control.
6. Los instrumentos de selección deben hacer menos énfasis en los elementos cognoscitivos y rutinarios.
7. Los métodos de evaluación del desempeño deben ser revisados y aproximarse a la llamada evaluación de 360 grados.
8. Es necesario establecer un vínculo entre la evaluación y el diseño de programas de vida laboral y mantenimiento del conocimiento.
9. El diseño de cargos debería ser más flexible y polifuncional.
10. Los perfiles deberían ser más universales.
11. Es fundamental reducir tanto las denominaciones, como los grados y las escalas de los empleos públicos para evitar la dispersión.
12. La rotación permanente de empleados tanto dentro de las organizaciones como dentro del sector público debería establecerse en la práctica.
13. El esquema actual de compensación promueve la inequidad y debería simplificarse.
14. El número de factores salariales debería reducirse en número y complejidad para darle más transparencia al sistema.
15. La mejora del clima laboral debería ser uno de los objetivos de los programas de gerencia.
16. Las funciones del DAFP deberían ser revisadas a la luz de la entrada en operación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
17. La formulación de la política es importante, pero no garantiza la calidad de la gerencia. Una reforma al Departamento Administrativo de la Función Pública debería atacar este tema.
18. El DAFP tiene también un campo de acción abierto en materia de labores de transformación de la cultura organizacional.
19. El sistema requiere una mayor atención, en particular de las más altas instancias del sector ejecutivo.
20. La conformación adecuada y puesta en marcha de la Comisión Nacional del Servicio Civil es fundamental para que el sistema recupere la credibilidad y rompa los cuellos de botella que amenazan con atrofiarlo.
21. Es fundamental solucionar el limbo jurídico que ha puesto en entredicho la más reciente ley aprobada por el Congreso.

22. Si bien será necesario esperar el pronunciamiento de las Cortes al respecto, es presumible la introducción de una nueva propuesta para que sea discutida en el Congreso.
23. El gobierno que asumió el poder el pasado 7 de agosto tiene la posibilidad de hacer planteamientos nuevos y, dentro de los mandatos constitucionales, corregir los problemas que se han presentado en el pasado.

ANEXO I⁵⁸

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY 217 DE 2001 SENADO Y 025 DE 2000 CAMARA

Por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I

CARRERA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Definición, Principios y Campo de Aplicación

ARTICULO 1º. Definición. La carrera administrativa es un sistema técnico y reglado de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y el ascenso.

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política.

PARAGRAFO. Los extranjeros residentes en Colombia podrán acceder a empleos de carrera que no tengan anexa autoridad y jurisdicción o cuyo desempeño no esté reservado expresamente a los nacionales por la Constitución o la ley.

ARTICULO 2º. Principios Rectores. Además de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, la carrera administrativa deberá desarrollarse fundamentalmente en los siguientes:

⁵⁸ El presente texto fue devuelto al Congreso sin la sanción presidencial, según carta enviada por los ministros del Interior y de Hacienda el 13 de agosto de 2002.

Principio de igualdad, según el cual para el ingreso a los empleos pertenecientes a la carrera se brindará igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna índole, particularmente por motivos de credo político, raza, religión o sexo; de la misma forma, para el ascenso, la estabilidad y la capacitación de quienes pertenezcan a la carrera, las organizaciones y entidades garantizarán que los empleados participen con criterio de igualdad y equidad.

Principio del mérito, según el cual el acceso a los empleos pertenecientes a la carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.

ARTICULO 3º. Campo de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a los empleados del Estado que desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa, en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados; en las corporaciones autónomas regionales; en las personerías; en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores; al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos; al personal administrativo de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional; a los empleados públicos de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, y al personal de la Auditoría General de la República.

Igualmente, serán aplicables a los empleados del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales y Juntas Administradoras Locales, excepto a quienes ejercen empleos en las unidades de apoyo que requieran los Congresistas, Diputados y Concejales.

Igualmente, la presente ley será aplicable a los empleados públicos de los organismos autónomos, que no tengan normas de carrera especiales, determinadas por la Constitución Política o la ley.

Las disposiciones contenidas en la presente ley no se aplican a los servidores de los siguientes órganos: Rama Judicial del Poder Público, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y a las Universidades estatales u oficiales organizadas como entes universitarios autónomos, conforme a la ley. Tampoco se aplica al personal uniformado del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por la carrera diplomática y consular.

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las contralorías territoriales, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

ARTICULO 4º. Sistemas específicos de carrera. Se entiende por sistemas específicos de carrera aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan el sistema general.

Estos son los que rigen para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; en las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; el que regula la carrera docente y los empleados civiles no uniformados que prestan sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Las normas legales que contienen estos sistemas continúan vigentes.

La administración y la vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo que resolverá, en última instancia, sobre los asuntos y reclamaciones que por violación a las normas de carrera deban conocer los organismos previstos en tales sistemas específicos.

PARÁGRAFO. Mientras se expiden las normas de los sistemas específicos de carrera para el personal de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y empleados civiles no uniformados del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y civiles no uniformados de la Policía Nacional, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley. Así mismo, la presente ley se aplicará en caso de presentarse vacíos en la aplicación de la normatividad que rige los sistemas especiales y específicos de carrera en los aspectos que sean compatibles con estos sistemas.

CAPITULO II

Clasificación de los empleos

ARTICULO 5º. Clasificación de los Empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.
2. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

- a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto.

En la Presidencia de la República los de Alto Consejero Presidencial, Consejeros del Presidente de la República, Alto Comisionado, Director de Programa Presidencial, Veedor Ciudadano, Secretario de la Presidencia de la República, Director Fondo de Programa, Jefe de Area y los demás comprendidos en el nivel de dirección y de asistencia del Presidente.

En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, además, los siguientes: Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador de Aeropuerto; Gerente Aeroportuario; Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Area y Jefe de Oficina Aeronáutica.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente, Director o Gerente General o Nacional; Vicepresidente, Subdirector o Subgerente General o Nacional; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Superintendente; Superintendente Delegado; Intendente; Director de Superintendencia; Secretario General; Director o Gerente Territorial, Regional, Seccional o Local; Director de Unidad Hospitalaria; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones; y Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces.

En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial:

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Distrital; Veedor Municipal; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Area Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno o quien haga sus veces; Jefe de Oficinas

Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor, y Personero Delegado.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefes de Control Interno y control Interno Disciplinario o quien haga sus veces.

- b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro y Viceministro; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector de la Policía Nacional; Superintendente; y Director de Unidad Administrativa Especial.

En las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los empleos adscritos a las oficinas de comando, de las unidades y reparticiones de inteligencia y de comunicaciones, en razón de la necesaria confianza intuitu-personae requerida en quienes los ejerzan, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, del orden público y de la seguridad nacional.

En el Congreso de la República, los previstos en la Ley 5ª de 1992.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente, Director o Gerente.

En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial:

Gobernador, Alcalde Mayor, Distrital, Municipal y Local.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente, Director o Gerente.

- c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

- d) En los entes universitarios autónomos e instituciones de educación superior en todos los niveles, los que determinen los respectivos estatutos.

PARAGRAFO 1. También se consideran de libre nombramiento y remoción aquellos empleos que posteriormente sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta pero que pertenezcan al ámbito de dirección y conducción institucional, de manejo o de confianza.

PARAGRAFO 2. Aquellos empleos que no pertenezcan a los organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos, también son de libre nombramiento y remoción.

PARAGRAFO 3. En casos excepcionales, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá autorizar la compensación de los requisitos señalados en la ley, por experiencia sobresaliente en el desempeño de una disciplina, ocupación, arte u oficio, para proveer empleos de libre nombramiento y remoción en los municipios de cuarta, quinta y sexta categorías.

Para tal efecto, el jefe del organismo interesado en la provisión del empleo, solicitará a la Comisión Nacional el estudio del caso, en escrito debidamente motivado.

La Comisión, en un término no mayor de 15 días hábiles, deberá informar al jefe del organismo sobre la procedencia o no de la compensación de requisitos. El incumplimiento del término anterior constituirá falta disciplinaria.

Esta compensación no se aplicará a los empleos del área médico asistencial de las entidades territoriales del sistema de seguridad social en salud.

ARTICULO 6º. Cambio de naturaleza de los empleos. El empleado de carrera cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual o superior a las del empleo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal; en caso contrario, continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él. Cuando un empleo de libre nombramiento y remoción sea clasificado como de carrera administrativa, deberá ser provisto mediante concurso, cuya convocatoria se efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que opere el cambio de naturaleza.

TITULO II

DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CAPITULO I

Naturaleza y Funciones

ARTICULO 7. Naturaleza Jurídica. La Comisión Nacional del Servicio Civil, prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, es un órgano autónomo y permanente de carácter técnico del orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de los que tengan carácter especial o de las que determine la ley.

ARTICULO 8º. Funciones. La Comisión Nacional del Servicio Civil es el órgano responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas que tengan carácter especial. En desarrollo de estas atribuciones, ejercerá las siguientes funciones:

1. Administrar el sistema de la carrera, en el ámbito de su competencia, para lo cual deberá:
 - 1.1. Establecer los instrumentos necesarios para garantizar la cabal aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa, tales como procesos de verificación y control, guías, reglas y mecanismos de impugnación.
 - 1.2. Establecer los criterios y parámetros con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley, y adelantarlos de acuerdo con tales criterios.
 - 1.3. Establecer los mecanismos y los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre calificación del desempeño de los empleados de carrera.
 - 1.4. Dirigir, desarrollar e implementar políticas, planes y programas en materia de carrera administrativa y velar por su cumplimiento.
 - 1.5. Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de exempleados con derechos de carrera, cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser reincorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia.
 - 1.6. Remitir a las entidades, a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera que se encuentren vacantes definitivamente, de acuerdo con el orden de prioridad establecido en la presente ley.

- 1.7. Administrar, organizar, controlar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes.
- 1.8. Expedir directivas y circulares para la aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa.
- 1.9. Autorizar, cuando sea procedente, la provisión de los empleos vacantes definitivamente, mediante encargo o nombramiento provisional.
- 1.10. Establecer los mecanismos de administración y vigilancia para los sistemas específicos, de conformidad con las normas vigentes para estos.
2. Vigilar, dentro del ámbito de su competencia, el cumplimiento de las normas de carrera en los niveles nacional y territorial, para lo cual deberá:
 - 2.1. Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones, por violación de las normas de carrera, que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad.
 - 2.2. Ordenar la expedición o la revocatoria de nombramientos y de otros actos administrativos, cuando se compruebe la violación a las normas que regulan la carrera y aplicar las sanciones del caso.
 - 2.3. Vigilar el cumplimiento de las normas sobre calificación del desempeño laboral.
 - 2.4. Efectuar visitas e investigaciones y ordenar medidas preventivas o correctivas, de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nominadoras, cuando se compruebe que se ha presentado violación a las normas de carrera.
 - 2.5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.
3. Conocer en segunda instancia de las decisiones que, en primera instancia, adopten las comisiones de personal.
4. Aprobar, revisar y administrar su presupuesto, así como los bienes y recursos destinados a su funcionamiento.
5. Celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

6. Adelantar gestiones ante entidades nacionales o extranjeras, con el fin de establecer relaciones interinstitucionales o celebrar convenios que contribuyan al cumplimiento de las funciones de la Comisión.
7. Publicar la Gaceta de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano de divulgación de los asuntos y actividades de su competencia.
8. Realizar congresos, seminarios, foros, cursos y, en general, eventos de capacitación y difusión en materia de carrera administrativa.
9. Dictar su reglamento interno.
10. Absolver, en su calidad de autoridad doctrinal en carrera administrativa, las consultas que se le formulen y dirimir los conflictos que se presenten en la interpretación y aplicación de las normas de la presente ley y sus complementarias y reglamentarias, cuando no corresponda hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado
11. Vigilar que las entidades den cumplimiento a las disposiciones que regulan la capacitación de los empleados de carrera.
12. Las demás que le asignen la Constitución Política y la ley.

La Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil es responsable del cumplimiento de las funciones señaladas, las cuales desarrollará con el apoyo de las direcciones Administrativa y Técnica.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública el apoyo logístico y técnico que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 9º. Delegación de Funciones. La Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos que establezca, podrá delegar la función contemplada en el numeral 2.3 del artículo precedente en las comisiones de personal de las entidades a las cuales se aplica la presente ley, función que podrá reasumir en cualquier tiempo.

ARTICULO 10º. Facultad sancionatoria de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Las autoridades nominadoras de las entidades nacionales y territoriales, a las cuales se les aplica la presente ley, estarán sujetas a la imposición de las siguientes sanciones, por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, Sala General, cuando se les compruebe que han violado las normas legales y reglamentarias que regulan la carrera administrativa o no han observado las órdenes e instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil:

1. Multas a favor del Tesoro Nacional en cuantía no menor de dos (2) salarios mínimos ni mayor de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales

vigentes a la ejecutoria de la decisión que las imponga, de acuerdo con la naturaleza de la falta.

2. Amonestación escrita.

Lo anterior sin perjuicio de las demás responsabilidades de otra naturaleza a que haya lugar en las disposiciones legales y, en particular, de la que trata el artículo 90 de la Constitución Política.

PARAGRAFO. En los casos que sea procedente, se dará traslado de lo actuado a las autoridades judiciales y disciplinarias competentes.

CAPITULO II

Organización y Estructura

ARTICULO 11. Estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá la siguiente estructura: Una Sala General, una Dirección Administrativa y una Dirección Técnica.

El Director Administrativo será el representante legal de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá una planta global, con la cual podrán constituirse los grupos internos de trabajo necesarios para el cumplimiento de las funciones del organismo.

ARTICULO 12. Conformación de la Sala General. La Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformada por tres (3) miembros, quienes deberán acreditar los requisitos establecidos en el artículo 15 de la presente ley.

ARTICULO 13. Período. Los miembros de la Sala General tendrán un período personal de cuatro (4) años.

ARTICULO 14. Designación de los comisionados. La designación de los miembros de la Sala General se efectuará de las personas que sean seleccionadas mediante concurso público abierto, el cual constará de una etapa de preselección mediante la aplicación de una prueba de conocimientos de carácter eliminatorio, adelantada por la Universidad Nacional o por la Escuela Superior de Administración Pública y una segunda etapa consistente en una entrevista a la cual ingresarán, en igualdad de condiciones, todos los aspirantes que hayan superado la etapa anterior

La entrevista será aplicada por un comité conformado por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien lo presidirá, el

Presidente del Consejo de Estado y el Presidente del Senado de la República y clasificará, en riguroso orden de mérito a los aspirantes, de acuerdo con los resultados obtenidos en la entrevista.

Las bases del concurso serán determinadas por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Quienes no hayan sido designados quedarán como elegibles, por un término de cuatro (4) años, para suplir las vacancias temporales o definitivas que se presenten en los cargos de comisionados.

Las vacancias temporales inferiores a treinta (30) días, serán suplidas por el Director Técnico de la Comisión Nacional.

El concurso y la designación se realizarán bajo los criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, teniendo en cuenta la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones.

Los concursos para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán convocados por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública.

PARAGRAFO TRANSITORIO. Dentro del mes siguiente a la fecha de publicación de la presente ley y mientras se adelanta el concurso público abierto para la selección de los miembros de la Sala General, éstos serán designados hasta por un término de un (1) año, por el Comité conformado por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Presidente del Consejo de Estado y el Presidente del Senado de la República.

En todo caso, los comisionados así designados ejercerán sus funciones hasta cuando tomen posesión los seleccionados a través del concurso establecido en el presente artículo.

El nombramiento y posesión de los designados lo efectuará el Presidente de la República

ARTICULO 15. Requisitos y calidades de los miembros de la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Los miembros de la Sala General representarán exclusivamente el interés de la Nación, tendrán la calidad de empleados públicos y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano colombiano y tener más de treinta y cinco años.
2. Poseer título universitario en derecho, administración pública o de empresas, ingeniería industrial o profesiones afines.

3. Acreditar estudios de postgrado en derecho público, derecho laboral, derecho procesal, administración pública o administración del recurso humano o afines.
4. Acreditar experiencia profesional de cuatro (4) años, como mínimo, en áreas relacionadas con el derecho público, con la función pública o con la administración del personal al servicio del Estado, en actividades de los niveles Directivo, Asesor o Ejecutivo, o en el ejercicio profesional, asesoría interna o externa en estos mismos niveles.

PARAGRAFO. El título de formación avanzada o de postgrado, podrá ser compensado por tres (3) años de experiencia profesional.

ARTICULO 16 Inhabilidades. No podrá ser miembro de la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil:

1. Quien haya sido condenado, en cualquier época, por sentencia judicial ejecutoriada, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, siempre que no se traten, estos últimos, de delitos contra el patrimonio del Estado.
2. Quien haya sido sancionado disciplinariamente, en cualquier época, mediante decisión ejecutoriada con destitución.
3. Quien haya sido excluido, en cualquier época, por medio de decisión ejecutoriada del ejercicio de una profesión.
4. Quien se halle en interdicción judicial.
5. Quien tenga vínculo por matrimonio o unión permanente o de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, con quienes intervinieron en su postulación o designación.
6. Quien haya sido nominador de cualquiera de las entidades vigiladas por este organismo durante el año inmediatamente anterior a la fecha de las convocatorias respectivas.
7. Quien hubiere llegado a la edad de retiro forzoso.

ARTICULO 17. Incompatibilidades. El empleo de miembro de la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil es de tiempo completo y de dedicación exclusiva, por lo tanto su ejercicio es incompatible con el desempeño de otro empleo público o privado y con el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, salvo la cátedra universitaria.

Durante el año siguiente a su retiro, quienes hayan sido miembros de la Sala General no podrán realizar ninguna gestión o intervención ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 18. Planta de personal y facultad nominadora. Como máxima autoridad administrativa de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Sala General ejercerá, además, las siguientes funciones:

1. Establecer y modificar la planta de personal de la entidad, de acuerdo con sus necesidades y adoptar el manual de funciones y requisitos.
2. Nombrar y remover libremente a los directores administrativo y técnico de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
3. Nombrar y remover a los empleados al servicio de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con las normas que regulan la carrera.
4. Designar delegados territoriales para las capitales de departamento según las necesidades y conforme a la reglamentación funcional que expida la Comisión Nacional.

ARTICULO 19. Funcionamiento. Los miembros de la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil se reunirán en las fechas que establezca el reglamento, deliberarán y decidirán con la mayoría de sus miembros.

La Sala General estará presidida por uno de sus miembros, elegido por voto directo de los mismos, para un período de dos años, prorrogables hasta por un término igual.

Corresponderá al Presidente de la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil certificar con su firma las decisiones que adopte la Sala y cumplir las demás funciones que le asigne el reglamento interno de la misma.

ARTICULO 20. Patrimonio de la Comisión Nacional del Servicio Civil. El patrimonio de la Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformado:

1. Por los aportes del presupuesto nacional y por los que reciba a cualquier título de la Nación o de cualquier otra entidad estatal.
2. Por el producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
3. Por los valores que le sean cancelados por la realización de concursos específicos o la utilización de listas de elegibles de concursos generales.
4. Por los demás ingresos y bienes que adquiriera a cualquier título.

PARÁGRAFO: Para efectos exclusivamente fiscales la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá régimen de establecimiento público del orden nacional, y en consecuencia no estará sujeta al impuesto de renta y complementarios.

ARTICULO 21. Funciones de las Direcciones Administrativa y Técnica de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Dirección Administrativa será la encargada del manejo administrativo interno de la Comisión y la Dirección Técnica, será la encargada de prestar el apoyo técnico que requiera la Sala General para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley.

Las funciones específicas de las Direcciones Administrativa y Técnica, serán fijadas por la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 22. Régimen de los empleados de la Comisión Nacional del Servicio Civil. El sistema de nomenclatura, clasificación de empleos, régimen salarial y prestacional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, será el vigente para la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional. Para efectos salariales y prestacionales, el empleo de miembro de la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil será equivalente al de ministro y director de departamento administrativo.

TITULO III

VINCULACION A LOS EMPLEOS PERTENECIENTES A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Clases de Nombramientos

ARTICULO 23. Ingreso. El ingreso a la carrera administrativa y el ascenso dentro de la misma se harán mediante la comprobación del mérito por concurso.

ARTICULO 24. Provisión de empleos de carrera. La provisión definitiva de los empleos pertenecientes a la carrera se hará teniendo en cuenta el siguiente orden:

1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante sentencia.
2. Por traslado de un empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia, en los términos de la ley, cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil así lo ordene.
3. Con el personal de carrera administrativa al cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser incorporado, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 67 de la presente ley.

4. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en la lista de elegibles vigente, resultado de concurso.

Cuando sea necesario proveer un cargo vacante y dicha provisión no sea posible de acuerdo con lo establecido en los numerales 1, 2 y 3, a solicitud del nominador, la Comisión Nacional del Servicio Civil remitirá el nombre de la persona en quien deba recaer el nombramiento, según la información existente en los Bancos de Datos creados para el efecto, nombramiento que deberá realizarse dentro de los diez (10) días siguientes a la respectiva comunicación.

Efectuado el nombramiento la entidad lo informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos y por los medios que ésta establezca.

PARAGRAFO. La Comisión Nacional del Servicio Civil informará al interesado la entidad y el cargo en el cual deberá ser nombrado.

ARTICULO 25. Procedencia del traslado. El nominador podrá efectuar traslados de los empleados de carrera, en los términos del decreto 1950 de 1973 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o reemplacen, para proveer un cargo vacante, una vez agotado el orden de prioridad establecido en el artículo 24 de la presente ley.

ARTICULO 26. Encargos. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera, los empleados de carrera tendrán derecho preferencial a ser encargados de tales empleos, si acreditan los requisitos para su ejercicio y su última calificación del desempeño sea sobresaliente. Sólo en caso de que no sea posible realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional.

ARTICULO 27. Nombramientos provisionales. Los nombramientos tendrán carácter provisional, cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito.

ARTICULO 28. Procedencia de los encargos y de los nombramientos provisionales. Cuando hecha la solicitud a que se refiere el artículo 24 de la presente ley, no existan en los bancos de datos que posee la Comisión, personas con derecho a ser nombradas y mientras se realiza el concurso, las vacancias definitivas podrán ser provistas mediante encargo o nombramiento provisional, previa autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La duración del encargo o del nombramiento provisional se extenderá hasta la fecha en que se efectúe el nombramiento de la persona designada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual no obsta para que el nominador, en cualquier tiempo, pueda dar por terminado el encargo o el nombramiento provisional, mediante resolución motivada, caso en el cual no podrá proveerse nuevamente el empleo mediante estas modalidades, salvo expresa autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

PARÁGRAFO. Cuando un empleado sea encargado, por el tiempo que dure esta situación, el empleo del cual es titular podrá ser provisto a través de encargo o de nombramiento provisional, en los términos y condiciones señalados en la presente ley.

ARTICULO 29. Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera, cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos, sólo podrán ser provistos en forma provisional, por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con empleados de carrera.

ARTICULO 30. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Los empleados de carrera tendrán derecho a que se les otorgue comisión, hasta por el término de tres (3) años para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra.

Finalizados los tres (3) años o el período del cargo o cuando el empleado renuncie a la comisión antes del vencimiento del término, deberá asumir el cargo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de éste y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 31. Responsabilidad de los nominadores. La autoridad nominadora que infrinja las normas que regulan los nombramientos o que omita la aplicación de las normas de carrera, incurrirá en falta gravísima, sancionable disciplinariamente y responderá patrimonialmente en los términos previstos en el artículo 90 de la Constitución Política.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano, adoptará las medidas pertinentes para verificar los hechos y solicitar se inicien las investigaciones correspondientes y se impongan las sanciones a que haya lugar.

CAPITULO II

Procesos de Selección o Concursos

ARTICULO 32. Objetivo del proceso de selección. El proceso de selección tiene como objetivo garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración pública y el ascenso con base en el mérito, mediante concursos que permitan la participación, en igualdad de condiciones, de quienes demuestren poseer los requisitos para el desempeño de los empleos.

ARTICULO 33. Concursos. La provisión definitiva de los empleos de carrera se hará por concurso abierto, en el cual la admisión será libre para todas las personas que demuestren el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

La administración y la realización de los concursos serán de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 34. Modalidades de los concursos. Para la realización de los concursos, la Comisión Nacional del Servicio Civil determinará una de las siguientes modalidades:

General: Aquella mediante la cual se realizan concursos para constituir listas de elegibles que permitan proveer cargos de naturaleza, funciones y requisitos similares.

Estos concursos, que serán la regla general para la provisión de los empleos de carrera, se realizarán cuando sea necesario, para evitar que se agoten las listas de elegibles.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, con base en la información contenida en el Sistema Único de Información de Personal -SUIP-, entregará permanentemente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, los requerimientos sobre necesidades de personal de la administración pública y mantendrá actualizados índices de rotación y vacantes que le permitan a la Comisión programar y realizar los concursos.

Específica: Aquella mediante la cual se realizan concursos para constituir listas de elegibles para proveer cargos de funciones especializadas.

Se convocará a concurso mediante modalidad específica cuando, a juicio de la Comisión Nacional del Servicio Civil o por petición debidamente sustentada de una entidad y aprobada por la Comisión, se requiera proveer un cargo con personal cuyo perfil no pueda ser fácilmente identificable mediante la modalidad general.

PARÁGRAFO: Los costos que demande la realización de los concursos específicos serán cubiertos por la entidad que los solicite de acuerdo con las tarifas que al respecto determine la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Cuando una entidad requiera proveer un empleo con un candidato de una lista de elegibles de un concurso general, deberá cancelar a la Comisión el valor que ésta determine.

ARTICULO 35. Etapas de los concursos. Los concursos comprenden la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas de selección, la conformación de la lista de elegibles, el nombramiento en período de prueba.

PARAGRAFO. Serán de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas de selección y la conformación de la lista de elegibles. Serán de competencia de las entidades el nombramiento y la evaluación del período de prueba, de acuerdo con el procedimiento que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 36. Convocatoria. La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la Comisión Nacional del Servicio Civil como a la administración y a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo por violación de carácter legal y en aspectos como sitio y fecha de recepción de inscripciones, y fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la aplicación de las pruebas, casos en los cuales debe darse aviso oportuno a los interesados.

Además de la información sobre el desarrollo del concurso, cuando se trate de concursos generales, la convocatoria determinará las entidades para las cuales se realiza, así como los niveles territoriales o sectoriales respectivos.

ARTICULO 37. Divulgación. La convocatoria y las ampliaciones de los términos para inscripción se divulgarán utilizando, como mínimo, uno de los siguientes medios:

- ~~/~~ Dos (2) avisos en días diferentes, en prensa de amplia circulación nacional o regional, según el ámbito de aplicación de la convocatoria;
- ~~/~~ Anuncios en radio, en emisoras oficialmente autorizadas con cubrimiento nacional o regional en la respectiva circunscripción territorial, al menos tres veces diarias, en horas hábiles, durante tres (3) días.
- ~~/~~ En los municipios con menos de veinte mil (20.000) habitantes podrá hacerse la divulgación por altoparlantes o edictos, sin perjuicio de que puedan utilizarse los medios antes señalados, en los mismos términos.
- ~~/~~ La publicación efectuada por medio de altoparlantes se hará en sitios de concurrencia pública, como iglesias, centros comunales u organizaciones sociales o sindicales, entre otros, por lo menos tres (3) veces al día, con intervalos, como mínimo, de dos horas, durante dos días distintos, uno de los cuales deberá ser de mercado. De lo anterior se dejará constancia escrita, con inclusión del texto del anuncio, firmada por quien lo transmitió y por dos testigos.

PARÁGRAFO 1. El aviso de convocatoria de los concursos se fijará en lugar visible, de acceso al público, en las oficinas de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las dependencias que ésta autorice en el nivel territorial y en las entidades de la circunscripción para la cual se realicen, en sitios que sean de concurrencia pública y, mínimo, con treinta (30) días calendario de anticipación a la fecha de iniciación de la inscripción de los aspirantes. También serán publicados los avisos de convocatoria en Internet y en cualquier otro medio de divulgación que sea idóneo, de acuerdo con la circunscripción territorial.

PARAGRAFO 2. Las convocatorias serán divulgadas a través del Sistema Único de Información de Personal -SUIP-, para lo cual la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá enviarlas, una vez se encuentren en firme, en medio magnético, al Departamento Administrativo de la Función Pública.

ARTICULO 38. Reclutamiento. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso.

Cuando se trate de concursos generales, en el documento de inscripción los aspirantes señalarán el lugar geográfico para el cual estén interesados en participar y otro alterno.

ARTICULO 39. Pruebas. Las pruebas de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones y responsabilidades de un cargo o grupo de cargos. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad previamente determinados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tales como pruebas orales, escritas, de ejecución, análisis de antecedentes, cursos, entrevistas u otros instrumentos de selección confiables y válidos.

ARTICULO 40. Carácter de las pruebas. La Comisión Nacional del Servicio Civil establecerá los parámetros de todo concurso en lo que respecta al número y clase de pruebas, el carácter clasificatorio o eliminatorio de las mismas y los valores sobre un total de cien (100) puntos, de acuerdo con las características de los empleos por proveer, teniendo en cuenta que en todo concurso deberá aplicarse una prueba que evalúe conocimientos sobre el Estado colombiano y la administración pública.

ARTICULO 41. Análisis de antecedentes. Además de las pruebas específicas, en los concursos deberá aplicarse la prueba de Análisis de Antecedentes, de carácter clasificatorio, cuyos lineamientos y directrices deberán ser trazados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, dando especial valoración a la capacitación relacionada con las funciones del empleo.

ARTICULO 42. Entrevista. Cuando en un concurso se programe la prueba de entrevista, ésta podrá tener el carácter de eliminatorio o clasificatorio según decida la Comisión Nacional del Servicio Civil al elaborar la convocatoria y deberá cumplir con las siguientes condiciones:

-  Ser practicada por tres jurados idóneos, cuyos nombres se darán a conocer en el formato mismo de la convocatoria.
-  Evaluar factores objetivamente determinados y previamente identificados, que tengan relación con los cargos.

- ~~✍~~ Ser calificada en una escala de valoración previamente determinada y sustentada.
- ~~✍~~ Ser grabada en medio que permita su conservación y reproducción, mínimo por seis meses a partir de su realización.

PARAGRAFO 1. En los informes de resultados, los entrevistadores expresarán las razones de su calificación.

PARAGRAFO 2. Los jurados de la entrevista podrán ser recusados por los concursantes, mediante escrito motivado, dentro de los cinco días siguientes al cierre de inscripciones, cuando medien circunstancias objetivamente demostradas que pongan en peligro la imparcialidad del proceso.

ARTICULO 43. Celebración de convenios para la realización de los concursos. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá celebrar convenios con la Universidad Nacional, la Escuela Superior de Administración Pública y demás universidades de carácter estatal, a través de su sede central, seccionales o regionales, para el adelantamiento de las etapas del proceso de selección que son de su competencia.

La lista de elegibles una vez conformada será remitida por la respectiva universidad a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo de su competencia. Las reclamaciones que se presenten por inconformidad con el resultado de las pruebas aplicadas en los concursos serán resueltas, en primera instancia, por la entidad que practique la respectiva prueba. Las demás reclamaciones por irregularidades en el proceso de selección serán resueltas, en única instancia, por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 44. Evaluación de los antecedentes a empleados provisionales. A los empleados que a 30 de noviembre de 2001 se encontraban ejerciendo cargos con nombramiento provisional y se presenten a los concursos convocados para conformar listas de elegibles destinadas a proveerlos en forma definitiva, no se les podrán exigir requisitos diferentes a los que acreditaron al momento de tomar posesión en dichos empleos y en la prueba de análisis de antecedentes se les evaluará y reconocerá, especialmente, la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio.

La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará los instrumentos necesarios para el efecto.

PARÁGRAFO, El acto administrativo de retiro del servicio de un empleado con nombramiento provisional deberá, en todo caso, ser motivado.

ARTICULO 45. Reserva de las pruebas. Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado y sólo serán de conocimiento de las personas que determine la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 46. Listas de elegibles. Las listas de elegibles se conformarán en estricto orden de mérito con las personas que hayan presentado todas las pruebas y superado las eliminatorias y con ellas deberán proveerse los empleos vacantes para los cuales se haya convocado el respectivo concurso. Su vigencia será de dos (2) años, término durante el cual harán parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles.

Cuando se trate de concursos generales, las listas de elegibles se organizarán de acuerdo con los niveles nacional, territorial o sectorial determinados en la convocatoria y los empleos objeto de concurso, según las preferencias de los aspirantes señaladas en el acto de inscripción.

Los nombramientos se efectuarán en estricto orden de mérito a partir de quien ocupe el primer puesto de la lista. Cuando haya más de una persona ocupando un mismo puesto, el nombramiento recaerá en quien tenga derechos de carrera. Cuando el empate en la lista se presente entre dos personas que ostenten derechos de carrera, se nombrará a aquella que haya obtenido el mayor puntaje en la evaluación del desempeño del período inmediatamente anterior; de no darse esta situación, el nombramiento recaerá en quien demuestre haber cumplido con el deber de votar en las elecciones anteriores, en los términos señalados en el artículo 2º numeral 3º de la ley 403 de 1997.

Si persiste el empate, se dará prelación a quien demuestre residir en la ciudad o municipio donde se va a proveer el empleo con una antelación no inferior a un año. De no lograrse el desempate por alguno de estos medios, la Comisión Nacional del Servicio Civil escogerá la persona, teniendo en cuenta el puntaje obtenido en la prueba de conocimientos o en el análisis de antecedentes, de acuerdo con los criterios que para el efecto se establezcan.

Efectuado uno o varios nombramientos con las personas que figuren en la lista de elegibles, los puestos se suplirán con los nombres de quienes estén ubicados en orden descendente.

PARAGRAFO 1. Quien sea nombrado y tome posesión del empleo para el cual concursó se entenderá retirado de la correspondiente lista de elegibles, así como también aquél que sin justa causa no acepte el nombramiento.

PARAGRAFO 2. Agotada la lista de elegibles correspondiente a un determinado nivel nacional, territorial o sectorial, o a una entidad, la Comisión podrá utilizar listas de elegibles correspondientes a empleos iguales o similares, sin que la no aceptación del nombramiento implique, para el aspirante nombrado, el retiro de la misma.

ARTICULO 47. Período de prueba e inscripción en la carrera administrativa. La persona no inscrita en carrera, que haya sido seleccionada por concurso, será nombrada en período de prueba por un término de cuatro (4) meses, tiempo

durante el cual deberá demostrar capacidad de adaptación progresiva al cargo para el cual fue nombrada y eficiencia en el desempeño de las funciones.

Aprobado dicho período, por obtener calificación satisfactoria en el ejercicio de sus funciones, el empleado adquiere los derechos de carrera, los cuales deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa.

De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el empleado será declarado insubsistente.

ARTICULO 48. Ascenso en la carrera administrativa. Cuando el empleado con derechos de carrera, como resultado de un concurso, sea nombrado en un empleo superior respecto del cual posee derechos de carrera, en cuanto a grado o nivel jerárquico, el nombramiento será de ascenso.

Si los cargos pertenecen al mismo nivel, el empleado no será sometido a período de prueba y le será actualizada la inscripción en el Registro Público una vez tome posesión del cargo. Cuando el ascenso implique cambio de nivel jerárquico, el nombramiento se hará en período de prueba, pero el empleado conservará los derechos de carrera respecto del empleo anterior.

Efectuado el nombramiento en período de prueba, el empleado deberá comunicarlo por escrito al Jefe de la entidad a la cual se encuentra vinculado, indicando la fecha en que tomará posesión del empleo y la duración del período de prueba.

Si el empleado obtuviere calificación satisfactoria de su desempeño laboral, adquiere derechos de carrera respecto del nuevo empleo. De lo anterior deberá comunicar a la entidad a la cual pertenezca el cargo que ejercía antes del nuevo nombramiento, con el fin de que se declare la vacancia definitiva del empleo y se proceda a la liquidación correspondiente, cuando sea del caso. Así mismo, una vez superado el período de prueba en forma satisfactoria, deberá ser actualizada la inscripción en el Registro Público.

Cuando la calificación del período de prueba resultare insatisfactoria, el empleado regresará al cargo que venía ejerciendo antes del nuevo nombramiento.

Mientras se produce la calificación del período de prueba, el cargo del cual era titular el empleado ascendido podrá ser provisto por encargo o mediante nombramiento provisional, de conformidad con las reglas que regulan la materia.

Si como resultado de concurso un empleado de carrera fuere nombrado en un empleo de igual o de inferior nivel jerárquico al que venía desempeñando, no será sometido a período de prueba y su inscripción en la carrera será actualizada.

En ninguno de estos casos será necesario presentar renuncia, así el nombramiento se produzca en una entidad diferente a aquella en la cual el empleado se encuentra vinculado y esté regida por un sistema específico de administración de personal o pertenezca a una carrera especial.

ARTICULO 49. Reclamaciones. Las reclamaciones por las presuntas irregularidades que se presenten en el desarrollo de los concursos, serán resueltas de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

CAPITULO III

Registro Público de Carrera Administrativa

ARTICULO 50. Registro público de carrera administrativa. El Registro Público de la carrera administrativa estará conformado por todos los empleados actualmente inscritos o que se llegaren a inscribir. El control, la administración, organización y actualización de este Registro Público corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

PARAGRAFO. Harán parte del Registro Público de carrera administrativa, en capítulos especiales, los registros que se refieran a los empleados pertenecientes a los sistemas específicos de carrera de creación legal.

ARTICULO 51. Inscripción y actualización en carrera administrativa. La inscripción y la actualización en la carrera administrativa consistirán en la anotación en el Registro Público del nombre, sexo y documento de identidad del empleado, el cargo en el cual se inscribe o efectúa la actualización con el código y grado, el nombre de la entidad y la fecha en que se efectúa la anotación.

La Comisión Nacional del Servicio Civil establecerá el trámite para la inscripción y la actualización en el Registro Público de la carrera administrativa.

ARTICULO 52. Notificación de la inscripción y actualización en carrera. La notificación de la inscripción y de la actualización en la carrera administrativa se cumplirá con la anotación en el Registro Público.

La decisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil que niegue la inscripción o la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa se efectuará mediante resolución motivada, la cual se notificará personalmente al interesado, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su expedición. Si no pudiere hacerse la notificación personal dentro del término señalado, la decisión se notificará por edicto, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO 53. Recursos. Contra la decisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil que inscribe, actualiza o niega la inscripción o la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa sólo procede el recurso de reposición, el cual se interpondrá, presentará, tramitará y decidirá de acuerdo con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO 54. Comunicación y certificación. La inscripción y la actualización en Carrera Administrativa serán comunicadas al interesado y al jefe de personal o a quien haga sus veces en la correspondiente entidad, por medio de certificación que para el efecto será expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Los jefes de personal o quienes hagan sus veces podrán expedir las certificaciones posteriores que requieran los empleados de carrera sobre su situación en ella, sin perjuicio de las certificaciones que deba expedir la Comisión Nacional del Servicio Civil.

TITULO IV

PERMANENCIA EN LOS EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Calificación del Desempeño de los Empleados de Carrera Administrativa

ARTICULO 55. Calificación del desempeño. El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser calificado, en forma motivada, respecto de los compromisos conducentes a la obtención de resultados y al cumplimiento de las responsabilidades propias del empleo, previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta que dichos compromisos sean medibles, verificables y posibles, circunscritos en el plan de desarrollo institucional y en los programas y proyectos de la dependencia en la cual el empleado presta sus servicios.

Los empleados serán calificados por lo menos una vez al año, en la fecha que señale la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información, debidamente soportada, de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se efectúe en forma inmediata la calificación del desempeño de todo el período no calificado.

ARTICULO 56. Objetivos de la calificación del desempeño. La calificación del desempeño es un instrumento de gestión que busca el mejoramiento y desarrollo de los empleados de carrera. Deberá tenerse en cuenta para:

- a. Adquirir los derechos de carrera;
- b. Ascender en la carrera;
- c. Conceder estímulos a los empleados;
- d. Formular programas de capacitación.

- e. Otorgar becas y comisiones de estudio;
- f. Evaluar los procesos de selección; y
- g. Determinar la permanencia en el servicio.

ARTICULO 57. Obligación de calificar. Los empleados que sean responsables de calificar el desempeño laboral del personal deberán hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. El incumplimiento de este deber constituye falta grave y será sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de calificar y aplicar rigurosamente el procedimiento señalado.

ARTICULO 58. Calificación definitiva. La calificación del desempeño será la efectuada para todo el período determinado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. En los eventos señalados en el reglamento se efectuarán evaluaciones parciales; en este caso la calificación definitiva corresponderá al promedio ponderado de las evaluaciones parciales efectuadas durante el período a calificar.

PARAGRAFO. Las evaluaciones parciales no producen por sí solas los efectos del artículo 66 de esta Ley.

ARTICULO 59. Instrumentos de calificación. La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará o modificará los instrumentos de calificación del desempeño laboral, a los cuales se acogerán, por regla general, los organismos que se rigen por la presente ley.

Los instrumentos deberán estar diseñados de tal forma que permitan concretar los resultados a alcanzar, en las áreas de productividad y de conducta laboral y los recursos necesarios para obtenerlos, así como establecer los indicadores para su evaluación y calificación.

Las entidades que por la naturaleza de sus funciones requieran formularios o reglamentaciones especiales, someterán sus proyectos al estudio y aprobación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 60. Notificación de la calificación. La calificación del desempeño laboral deberá ser notificada al empleado, quien podrá interponer los recursos de ley para que se aclare, modifique o revoque. Todo lo anterior de conformidad con el procedimiento especial que se establezca.

PARAGRAFO. Las evaluaciones parciales serán comunicadas por escrito al empleado y contra las mismas no procede recurso alguno.

CAPITULO II

Estímulos y Capacitación de los Empleados de Carrera

ARTICULO 61. Estímulos. Los empleados de carrera administrativa cuyo desempeño laboral alcance niveles de excelencia, serán objeto de estímulos especiales, en los términos señalados en el decreto ley 1567 de 1998 y en las normas que lo modifiquen o adicionen.

ARTICULO 62. Objetivos de la capacitación. La capacitación de los empleados de carrera está orientada a propiciar el mejoramiento en la prestación de los servicios, a subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación del desempeño y a desarrollar las potencialidades, destrezas y habilidades de los empleados para posibilitar su ascenso en la carrera administrativa.

Las unidades de personal o quienes hagan sus veces, formularán los planes y programas de capacitación para lograr estos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño.

PARÁGRAFO. Todas las entidades deben expedir un reglamento donde se fijen los criterios para que los funcionarios sean apoyados en la formación y programas de capacitación.

TITULO V

RETIRO DEL SERVICIO

CAPITULO I

Causales de Retiro del Servicio

ARTICULO 63. Causales. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

- a. Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia de calificación no satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral;
- b. Por renuncia regularmente aceptada;
- c. Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
- d. Por invalidez absoluta;
- e. Por edad de retiro forzoso;
- f. Por destitución, desvinculación o remoción como consecuencia de proceso disciplinario;
- g. Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
- h. Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos, de conformidad con el artículo 5 de la ley 190 de 1995;
- i. Por orden o decisión judicial;
- j. Por supresión del empleo.
- k. Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

PARAGRAFO: Cuando un empleado con derechos de carrera reúna las condiciones para obtener pensión de jubilación, el nominador respectivo deberá efectuar el trámite para el reconocimiento de la pensión y retirarlo del servicio una vez se encuentre en nómina de pensionados.

ARTICULO 64. Competencia y forma para el retiro del servicio. Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la Ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.

ARTICULO 65. Pérdida de los derechos de carrera. El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el artículo 63, implica la separación de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo cuando opere la incorporación en los términos de la presente ley.

De igual manera, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de carrera o de libre nombramiento y remoción sin haber cumplido con las formalidades legales, siempre y cuando se pruebe mala fe del empleado; de no probarse ésta, el nombramiento efectuado será revocado y el empleado regresará a ocupar el empleo respecto del cual ostente derechos de carrera.

PARAGRAFO. El retiro del servicio de un empleado de carrera por renuncia regularmente aceptada, permitirá la continuidad de la Inscripción en el Registro Público de la Carrera por un término de dos (2) años, durante el cual podrá participar en los concursos para los que acredite los requisitos correspondientes, conservando las prerrogativas establecidas en la presente ley para los empleados de carrera, cuando asciendan por concurso a un empleo del mismo nivel.

ARTICULO 66. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación no satisfactoria. El nombramiento del empleado de carrera administrativa deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora, en forma motivada, cuando haya obtenido calificación no satisfactoria como resultado de la evaluación del desempeño laboral, para lo cual deberá oírse previamente el concepto no vinculante de la Comisión de Personal.

Contra el acto administrativo que declare la insubsistencia del nombramiento procederán los recursos de ley.

PARAGRAFO. Esta decisión se entenderá revocada si al interponer los recursos dentro del término legal, la administración no se pronunciare dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la presentación de los recursos.

En este evento la calificación que dio origen a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento se considerará satisfactoria en el puntaje mínimo.

La autoridad competente que no resuelva el recurso respectivo dentro del plazo previsto, será sancionada de conformidad con la ley 734 de 2002 y las normas que la modifiquen o adicionen.

CAPITULO II

Supresión de Cargos Pertenecientes a la Carrera Administrativa

ARTICULO 67. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones establecidos en el artículo 70 de la presente ley.

Para la reincorporación de que trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. La reincorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguiente orden:
 - 1.1. En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas.
 - 1.2. En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.
 - 1.3. En las entidades del sector administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos.
 - 1.4. En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.
2. La reincorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.
3. La persona así reincorporada continuará con los derechos de carrera que poseía al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado, el ex-empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

PARAGRAFO 1. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no hubo supresión efectiva de éstos.

PARAGRAFO 2. Mientras se produce la reincorporación, el registro de inscripción en carrera del ex-empleado continuará vigente con la anotación sobre la situación. Efectuada dicha reincorporación le será actualizada la inscripción y continuará con los derechos de carrera que tenía al momento de la supresión del empleo.

PARAGRAFO 3. El tiempo servido antes de la supresión del cargo se acumulará con el servido a partir de la reincorporación, para efectos de causación de prestaciones sociales, beneficios salariales y demás derechos laborales.

PARÁGRAFO 4. El procedimiento para hacer efectivos los derechos a que se refiere el presente artículo será el que determine el reglamento.

ARTICULO 68. Banco de datos de empleados que optaron por la reincorporación. La Comisión Nacional del Servicio Civil organizará y administrará un banco con los datos de los ex-empleados titulares de derechos de carrera que optaron por ser reincorporados, el cual deberá ser consultado al momento de designar las personas con las cuales se deben proveer los cargos vacantes de las entidades a las que se aplica la presente ley.

La información sobre cargos vacantes la suministrará permanentemente el Departamento Administrativo de la Función Pública.

ARTICULO 69. Efectos de la reincorporación del empleado de carrera a las nuevas plantas de personal. A los empleados con derechos de carrera que sean reincorporados en empleos iguales, no podrá exigírseles requisitos distintos a los que acreditaron al momento de su inscripción o actualización en el Registro Público de carrera en los empleos suprimidos. La violación a lo dispuesto en el presente artículo constituirá falta gravísima, sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales a que haya lugar.

ARTICULO 70. Indemnización por supresión del empleo. La indemnización por supresión de empleos de carrera de que trata la presente ley, se reconocerá y pagará de acuerdo con la siguiente tabla:

1. Por menos de un (1) año de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario;
2. Por un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5): cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año, y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos;
3. Por cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10): cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año, y veinte (20) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
4. Por diez (10) años o más de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año, y cuarenta (40) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.

PARAGRAFO 1. En todo caso, no podrá efectuarse supresión de empleos de carrera que conlleve al pago de la indemnización, sin que previamente exista la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de tales indemnizaciones.

PARAGRAFO 2. Los valores cancelados por concepto de indemnización no constituyen factor de salario para ningún efecto, pero son compatibles con el reconocimiento y el pago de las prestaciones sociales a que tuviere derecho el empleado retirado.

ARTICULO 71. Factores para la liquidación de la indemnización. Para la liquidación de la indemnización se tendrá en cuenta la asignación básica mensual que corresponda al empleo de carrera en la fecha de su supresión y el promedio de los siguientes factores, causados durante el último año de servicios:

1. Prima técnica
2. Dominicales y festivos
3. Auxilios de alimentación y de transporte
4. Prima de navidad
5. Bonificación por servicios prestados
6. Prima de servicios
7. Prima de vacaciones
8. Prima de antigüedad
9. Horas extras
10. Los demás factores constitutivos de salario según la ley.

PARAGRAFO. Para todos los efectos el salario que devenguen los empleados públicos de los distintos sistemas de carrera administrativa, deberá corresponder al servicio efectivamente prestado, conforme a la Ley.

ARTICULO 72. Tiempo de servicios para el cálculo de la indemnización.

Para los efectos del reconocimiento y pago de las indemnizaciones de que trata el artículo anterior, el tiempo de servicios continuos se contabilizará a partir de la fecha de posesión como empleado público en la entidad en la cual se produce la supresión del empleo.

No obstante lo anterior, cuando el cargo que se suprime esté siendo desempeñado por un empleado que haya pasado a éste por reincorporación, con ocasión de la supresión del empleo que ejercía en otra entidad o por traslado interinstitucional, para el reconocimiento y pago de la indemnización se le contabilizará, además, el tiempo laborado en la anterior entidad, siempre que no haya sido indemnizado en ella.

Cuando el cargo que se suprime haya sido, con anterioridad, objeto de cambio de naturaleza, el empleado que lo ejerce tendrá derecho a que se le reconozca y pague la indemnización por todo el tiempo servido, siempre y cuando no hubiere recibido indemnización como consecuencia de tal cambio.

ARTICULO 73. Efectos del reconocimiento y pago de la indemnización. El retiro del servicio con indemnización por supresión de empleo de carrera no será impedimento para que el empleado desvinculado pueda acceder nuevamente a empleos públicos.

No obstante, las entidades que hubieren reconocido y ordenado el pago de indemnizaciones como consecuencia de la supresión de cargos, no podrán vincular de nuevo, dentro de los dos (2) años siguientes, a quienes hubieren sido beneficiarios de dichas indemnizaciones, salvo por nombramientos que se efectúen como consecuencia de procesos de selección.

ARTICULO 74. Reforma de plantas de personal. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTICULO 75. Criterios para la modificación de las plantas de personal. Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando, de acuerdo con el estudio técnico, es ocasionada por:

1. Fusión o supresión de entidades.

2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
9. Racionalización del gasto público o carencias de ingresos.
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

PARÁGRAFO 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

PARÁGRAFO 2. Las plantas de personal de las entidades descentralizadas de los distintos órdenes, serán establecidas por las juntas o consejos directivos, para su posterior aprobación por parte del Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 115 de la ley 489 de 1998 y por los gobernadores o alcaldes respectivos.

TITULO VI

COMISIONES DE PERSONAL

ARTICULO 76. Comisiones de personal. En todas las entidades reguladas por esta Ley deberá existir una Comisión de Personal, conformada por un representante del nominador, un representante de los empleados quien debe ser de carrera y el Jefe de Personal o quien haga sus veces. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.

ARTICULO 77. Funciones de la Comisión de Personal. Además de las asignadas en otras normas, las Comisiones de Personal cumplirán las siguientes funciones:

1. Emitir concepto previo a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de un empleado de carrera que haya obtenido una calificación del desempeño no satisfactoria.

2. Promover en la entidad respectiva el cumplimiento de las normas de carrera administrativa y los mandatos de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
3. Participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación y del plan de incentivos y estímulos a la gestión y vigilar su cumplimiento y ejecución.
4. Promover en la respectiva entidad la formulación de programas para el diagnóstico y diseño de la medición del clima organizacional y colaborar activamente en los programas que la entidad promueva para el desarrollo administrativo.
5. Conocer en primera instancia de las reclamaciones que presenten los empleados de carrera por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento en sus condiciones laborales.
6. Las demás que les sean asignadas por la Ley.

ARTICULO 78. Comisiones de personal en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal. En el orden nacional y en cada uno de los departamentos, distritos y municipios habrá una comisión de personal que cumplirá las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de las condiciones de los empleos del respectivo nivel.
2. Formular observaciones y propuestas relacionadas con la carrera administrativa.
3. Promover los planes de capacitación y de incentivos.
4. Servir de escenario de diálogo y concertación entre la administración y los empleados.

TITULO VII

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 79. Protección a la maternidad. Cuando un cargo de carrera se encuentre provisto, mediante nombramiento provisional o en período de prueba, con una empleada en estado de embarazo, el término de duración de éstos se prorrogará automáticamente por tres meses más a partir de la fecha del parto.

Cuando una empleada de carrera en estado de embarazo obtenga calificación de servicios no satisfactoria, la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento se producirá dentro de los ocho (8) días calendario siguientes al vencimiento de la licencia de maternidad.

Cuando por razones del buen servicio deba suprimirse un cargo de carrera ocupado por una empleada en estado de embarazo y no fuere posible su

incorporación en otro igual o equivalente, deberá pagársele, a título de indemnización por maternidad, el valor de la remuneración que dejare de percibir entre la fecha de la supresión efectiva del cargo y la fecha probable del parto, más las doce (12) semanas de descanso remunerado a que se tiene derecho como licencia de maternidad.

Lo anterior sin perjuicio de la indemnización a que tiene derecho la empleada de carrera administrativa, por la supresión del empleo del cual es titular, a que se refieren los artículos 67 y 70 de la presente ley.

PARAGRAFO. En todos los casos y para los efectos del presente artículo, la empleada deberá dar aviso por escrito al nominador inmediatamente obtenga el diagnóstico médico de su estado de embarazo, mediante la presentación de la respectiva certificación.

ARTICULO 80. Protección de los limitados físicos. La Comisión Nacional del Servicio Civil en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar en igualdad de oportunidades las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que se encuentran limitados físicamente, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

PARAGRAFO. El Departamento Administrativo de la Función Pública efectuará los análisis ocupacionales pertinentes que permitan determinar los empleos con posibilidad de acceso a quienes se encuentren limitados físicamente. Créase una Comisión especial, la cual será presidida por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado, el Ministro de Salud o su delegado, y el Ministro de Trabajo y Seguridad social o su delegado, para realizar especial seguimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

ARTICULO 81. Protección a los desplazados por razones de violencia. Cuando por razones de violencia un empleado con derechos de carrera demuestre su condición de desplazado en los términos de la ley 387 de 1997, la Comisión Nacional del Servicio Civil ordenará su reubicación en una sede distinta a aquella donde se encuentre ubicado el cargo del cual es titular. Se exceptúan de esta disposición los empleados con derechos de carrera del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Departamento Administrativo de Seguridad.

ARTICULO 82. Amparo por fuero sindical. Para el retiro del servicio de empleado con fuero sindical, por cualquiera de las causales contempladas en la ley, deberá previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente, salvo cuando el retiro deba efectuarse como consecuencia de la supresión de la entidad a la cual estaba vinculado el empleado.

ARTICULO 83. Conservación de los derechos de carrera. Aquellos empleados que ostenten derechos de carrera, adquiridos conforme con los sistemas específicos de carrera, los de los organismos autónomos y los del Congreso de la

República que, en virtud de la presente ley, se regirán por el sistema general de carrera, conservarán estos derechos.

PARAGRAFO TRANSITORIO. Con el fin de unificar el manejo del Registro Público de la Carrera Administrativa, las entidades que se regían por sistemas específicos de administración de personal y el Congreso de la República, deberán remitir a la Comisión Nacional del Servicio Civil la información sobre el registro de los empleados inscritos hasta la fecha de expedición de la presente Ley, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de su promulgación.

ARTICULO 84. Sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos. Habrá un sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos, con funciones y requisitos aplicable en las entidades que deban regirse por las disposiciones de la presente ley, al cual se sujetarán las autoridades que de conformidad con la Constitución y la ley son competentes para adoptar el sistema respecto de su jurisdicción.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, asesorarán a las entidades territoriales para la adopción del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos.

ARTICULO 85. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para expedir normas con fuerza de ley que contengan:

1. El procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones.
2. El sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos, con funciones generales y requisitos, aplicable a las entidades del orden nacional y territorial que deban regirse por las disposiciones de la presente ley.

ARTICULO 86. El Congreso de la República expedirá su estatuto de personal, el cual contendrá en detalle la estructura administrativa y técnica de la Corporación, la clasificación, funciones y provisión de los empleos, entre otras materias.

TITULO VIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO 87. Transitorio. El Departamento Administrativo de la Función Pública deberá actualizar los instrumentos y la metodología que rigen actualmente para la evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa, los cuales serán utilizados en la evaluación que las entidades adelanten para el período comprendido entre el 1º de marzo de 2002 y el 28 de febrero de 2003.

ARTICULO 88. Régimen de transición. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley deberá conformarse la Comisión Nacional del Servicio Civil y expedirse los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 85 de la presente ley.

Mientras se da cumplimiento a lo previsto en el inciso anterior, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa, vigentes al momento de la promulgación de esta ley.

Una vez entre en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil, conformada en virtud de la presente ley, se encargará de continuar, directamente o a través de sus delegados, las actuaciones que, en materia de carrera administrativa, hubieren iniciado la Comisión Nacional, las Comisiones Departamentales o del Distrito Capital del Servicio Civil, las Unidades de Personal y las Comisiones de Personal, a las cuales se refería la ley 443 de 1998.

Igualmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil, dentro del término de los seis (6) meses siguientes a su instalación, estudiará y resolverá sobre el cumplimiento del principio constitucional del mérito, en los procedimientos de selección efectuados antes de la ejecutoria de la sentencia C-195 de 1994, respecto de los cuales no se hubiere pronunciado mediante acto administrativo, y tomará las decisiones que sean pertinentes. Hasta tanto se produzca el pronunciamiento definitivo de la Comisión sobre su situación frente a la carrera, los empleados vinculados mediante los citados procedimientos de selección sólo podrán ser retirados con base en las causales previstas en esta ley para el personal no inscrito en carrera.

ARTICULO 89. Transitorio. Apropiaciones y traslados presupuestales. Para sufragar los gastos que ocasione la primera designación de miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la dotación de sus instalaciones, equipos y elementos, costos de funcionamiento y demás que requiera la Comisión, el Gobierno Nacional incluirá lo pertinente en el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2002 o realizará las adiciones o gestiones conducentes para tal fin.

TITULO IX

VIGENCIA

ARTICULO 90. Validez de las inscripciones. Las inscripciones en el Registro Público de Carrera Administrativa, que se efectuaron en vigencia de las disposiciones que la presente ley deroga o modifica, conservarán plena validez.

ARTICULO 91. Régimen de administración de personal. Las normas de administración de personal, contempladas en la presente ley y en los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968 y demás normas que los modifiquen, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados que prestan sus servicios en las entidades a que se refiere el artículo 3º de la presente ley.

PARÁGRAFO. El personal de empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los demás aspectos de administración de personal, distintos a carrera administrativa, continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes para dicho personal al momento de la expedición de la presente ley.

ARTICULO 92. Vigencia. Esta ley empezará a regir a partir de su publicación, deroga el artículo 7º de la ley 190 de 1995; la ley 443 de 1998, salvo los artículos 55, 56, 57, 58, 81 y 82 y las demás disposiciones que le sean contrarias.