



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 861

Bogotá, D. C., miércoles, 27 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2017 CÁMARA

por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2017

Honorable Representante

ESPERANZA JIMÉNEZ DE PINZÓN

Vicepresidenta

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad, Bogotá

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 006 de 2017 Cámara, por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

Respetada señora Vicepresidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 006 de 2017 Cámara, por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.**

El presente Informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y alcance legal del proyecto de ley

- III. Marco jurisprudencial
- IV. Consideraciones generales
- V. Carrera administrativa y ascenso en el ámbito internacional
- VI. Proposición
- VII. Texto Propuesto para Primer Debate en Cámara

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 006 de 2017 Cámara es de autoría del Ministerio del Interior en cabeza del doctor *Guillermo Rivera Flórez*. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2017, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 587 de 2017. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fue designado el día 30 de agosto de 2017 como único ponente para primer debate en Comisión el honorable Representante: *Óscar de Jesús Hurtado Pérez*.

II. CONTENIDO Y ALCANCE LEGAL DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de seis (6) artículos incluido el de la vigencia.

El **artículo 1º**. Modifica el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 en lo relativo al encargo y establece como uno de los requisitos para que el empleado de carrera sea encargado de manera preferencial en un empleo vacante de carrera administrativa, que en el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, serán encargados quienes acrediten evaluación satisfactoria.

El **artículo 2º**. Modifica el artículo 29 de la Ley 909 de 2004 en lo atinente a la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa

estableciendo que se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso y los adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil a partir de concursos de ascenso cuya finalidad es reconocer el alto desempeño de los servidores escalafonados en la carrera y permitirles movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal. Se establecen tres requisitos para determinar el concurso de ascenso: -Naturaleza de la vacante -Requisito para ocupar los empleos convocados -Mayor cantidad de cargos a proveer sobre los servidores opcionados. Asimismo, se plantea el concurso de ascenso hasta del 30% de las vacantes a proveer aclarando que los demás empleos se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.

El artículo 3°. Modifica el literal g) del artículo 6° del Decreto-ley 1567 de 1998 en lo concerniente

a la Profesionalización del servidor público, estableciendo que independiente de su tipo de vinculación podrán acceder a los programas de capacitación y bienestar que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado.

El artículo 4°. Establece que el Gobierno nacional desarrollará mecanismos de movilidad horizontal en el empleo público con observación del marco de gasto de mediano plazo y las disponibilidades presupuestales.

El artículo 5°. Plantea que las normas previstas se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por los sistemas específicos de origen legal. Finalmente.

El artículo 6°. Establece la vigencia y derogatorias.

A continuación, se presenta la normativa a modificar con el presente proyecto de ley:

Normativa actual:	Texto Propuesto:
<p>Ley 909 de 2004 <u>Artículo 24. Encargo.</u> Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, y una vez convocado el respectivo concurso, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño sea sobresaliente. El término de esta situación no podrá ser superior a seis (6) meses. El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, siempre y cuando reúna las condiciones y requisitos previstos en la norma. De no acreditarlos, se deberá encargar al empleado que acreditándolos desempeño el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente. Los empleos de libre nombramiento y remoción en caso de vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.</p>	<p><u>Artículo 24. Encargo.</u> Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente. <u>En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, serán encargados quienes acrediten evaluación satisfactoria.</u> El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el <u>cargo</u> inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad, siempre y cuando reúna las condiciones y requisitos previstos <u>para su desempeño</u>. De no acreditarlos, se deberá encargar al empleado que acreditándolos desempeño el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente. Los <u>cargos</u> de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, <u>prorrogable por tres (3) meses más.</u></p>
<p>Ley 909 de 2004 <u>Artículo 29. Concursos.</u> Los concursos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño.</p>	<p><u>Artículo 29. Concursos</u> <u>La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso y los adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que se delegue o desconcentre esta función.</u> <u>En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.</u> El concurso de ascenso tiene como finalidad reconocer el alto desempeño de los servidores escalafonados en la carrera y permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal. El concurso será de ascenso cuando: 1. <u>La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.</u> 2. <u>Existen servidores públicos escalafonados en la carrera general, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.</u></p>

Normativa actual:	Texto Propuesto:
	<p><u>3. El número de los servidores escalafonados en carrera que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.</u></p> <p><u>Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso hasta el 30% de las vacantes a proveer. Los demás empleos se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.</u></p> <p><u>Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores escalafonados en carrera por empleo a proveer, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente continuarán en el concurso de ingreso sin requerir una nueva inscripción.</u></p> <p><u>Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el servidor deberá cumplir los siguientes requisitos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Estar escalafonado en la carrera general.</u> <u>2. Reunir los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño del empleo.</u> <p><u>Parágrafo.</u> <u>Si el empleado en el último año no ha sido evaluado por la ocurrencia de alguna situación administrativa o por actividad sindical debidamente autorizada, se tomará para todos los efectos legales la última calificación.</u></p>
<p>Líteral g) del artículo 6° del Decreto-ley 1567 de 1998.</p> <p><i>Prelación de los Empleados de Carrera.</i> Para aquellos casos en los cuales la capacitación busque adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo, tendrán prelación los empleados de carrera. Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, solo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo.</p>	<p><u>“g) Profesionalización del servidor público.</u> <u>Los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y bienestar que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa”.</u></p>

III. MARCO CONSTITUCIONAL

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la carrera constituye la regla general para el ingreso y la permanencia en el empleo público y debe estar fundada exclusivamente en el mérito.

Sin embargo, el legislador tiene un razonable margen de libertad en la configuración y el diseño de los mecanismos a través de los cuales se valora el mérito de los aspirantes al ingreso o ascenso, siempre y cuando no desconozcan las finalidades constitucionales de la carrera.

Si bien la jurisprudencia ha excluido la posibilidad de que existan concursos cerrados, es decir, aquellos en los cuales solamente puedan participar funcionarios de carrera, y ciertamente ese sigue un criterio vigente de la corporación, también es claro que la Corte no ha considerado contrario a la Carta que en la carrera se tenga en cuenta la experiencia de los empleados de la entidad para valorar el mérito, ni que, para efectos de estimular el ascenso y la permanencia, se reserven algunos cargos para funcionarios que ya hacen parte de la carrera.

Por lo anterior, la ley debe tener en cuenta factores como la experiencia específica para valorar el mérito. Por tal motivo la jurisprudencia

de la Corte Constitucional ha indicado que al interpretar armónicamente el contenido del artículo 125 C.P., con normas superiores lleva a concluir que el principio de carrera tiene una función articuladora de diversos fines que cuentan con un reconocido valor para el ordenamiento constitucional.

Múltiples son los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional que han avalado la constitucionalidad de los concursos de ascenso, dentro de las cuales merecen ser destacadas las siguientes:

La Corporación en la Sentencia número C-011 de 1996, M. P. doctor Hernando Herrera Vergara, expresó:

“El artículo 48 del Decreto-ley 3492 de 1986¹ establece que para la provisión de empleos de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil debe realizarse primero el concurso de ascenso con el personal escalafonado de esa entidad, y solo cuando los participantes no tengan las calificaciones necesarias para ascender, se convocará a concurso abierto; norma que

¹ Por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones.

a juicio de esta Corte, está en armonía con los mandatos constitucionales, en la medida en que los funcionarios que pertenecen a la carrera administrativa son acreedores de los derechos adquiridos, que en ningún momento se oponen al derecho de todas las personas de participar en la gestión pública y de acceder, en consecuencia, al servicio público a través de la modalidad de la carrera administrativa, sino que se complementan, por cuanto el ingreso a esta dio lugar a la misma protección de los derechos de los empleados inscritos, siempre que reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la ley, que tienen su fundamento principal en el mérito de unos y otros.

“Al momento de presentarse una vacante en la Registraduría Nacional del Estado Civil, rige el derecho de preferencia adquirido por el personal de carrera administrativa, debiendo iniciarse la provisión, en primer lugar, con los funcionarios escalafonados de esa institución, mediante el concurso que constitucional y legalmente se ha implementado, es decir, con el concurso cerrado o de ascenso, y luego, si no han sido llenados dichos cargos, se deberá, en consecuencia, proseguir con el concurso abierto para dar igual oportunidad a aquellos que no pertenecen a la carrera administrativa. Los artículos, en sus partes acusadas, en nada vulneran la Constitución Política, pues, antes por el contrario se ajustan a los principios generales de la carrera reconocidos en la Carta; además de que protegen los derechos de preferencia y los derechos adquiridos de quienes pretendan ascender, y de aquellas que deseen aspirar a ingresar a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

“Por lo expuesto, se tiene que los artículos, en sus partes acusadas, en nada vulneran la Constitución Política, pues, antes por el contrario se ajustan a los principios generales de la carrera reconocidos en la Carta; además de que protegen los derechos de preferencia y los derechos adquiridos de quienes pretendan ascender, y de aquellas que deseen aspirar a ingresar a la Registraduría Nacional del Estado Civil...” (Se subraya).

Criterios jurisprudenciales que están llamados a prevalecer en la medida en que las normas constitucionales que sirven de fundamento no han sido modificadas con posterioridad a la fecha de dicha decisión, más aún cuando la Corte Constitucional reconoce que los concursos de ascenso tienen respaldo en la propia Carta Política y que se trata de un derecho adquirido de los empleados inscritos en el escalafón, cuyo desconocimiento implicaría la violación del artículo 58 superior.

En el mismo sentido, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-063 de 1997,

M. P. doctor Alejandro Martínez Caballero, expresó:

“... La libertad de configuración en el ascenso en los cargos de carrera es más amplia, en la medida en que el Legislador se coloca frente a tres objetivos con igual peso jurídico y fuerza vinculante, lo cual permite desarrollar un campo numeroso de opciones legítimas, según la razonable ponderación que efectúe el órgano político. Así, en determinadas ocasiones, puede la ley consagrar formas de concurso cerrado con el fin de proteger de manera preferente las expectativas de ascenso de los servidores ya escalafonados. Este procedimiento podría denominarse un concurso de ascenso en estricto sentido, pues desde un punto de vista puramente lógico y semántico, solo pueden ascender en el escalafón quienes ya han ingresado a él, ya que un ascenso significa pasar de un nivel inferior a uno superior dentro de una misma jerarquía, lo cual supone que la persona ya hace parte de la organización...”.

El Legislador es un órgano que actúa libremente en el marco de la Constitución, dentro del cual goza de facultad para determinar los requisitos y límites de la carrera administrativa. Por consiguiente, el hecho de que se haya declarado la constitucionalidad de un concurso cerrado para el ascenso no exige al Legislador que ordene que todos los concursos de ascenso a la función pública deben ser de ese tipo, pues la Corte simplemente señaló que Legislador puede establecer un concurso cerrado para el ascenso, no que tenga que hacerlo en todos los casos de ascenso en la administración.

“La Constitución no ordena que la carrera administrativa de todas las entidades del Estado debe ser idéntica, pues admite la existencia de regímenes especiales (...). Es pues perfectamente legítimo que la ley establezca una modalidad de concurso de ascenso en la carrera administrativa especial de la Contraloría que sea diferente del que fue consagrado para la Registraduría. (Se subraya).

Acompasando los criterios jurisprudenciales de la honorable Corte Constitucional, y como quiera que, según el artículo 125 superior, el ascenso a los cargos de carrera se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley, y teniendo en cuenta que solo pueden ascender quienes ya ingresaron a la carrera, debe concluirse que el concurso de ascenso constituye una modalidad constitucionalmente válida para los concursos, frente al cual no es posible trasponer otros principios en detrimento del contenido literal de la precitada norma, pues no están en pie de igualdad quienes han accedido a la carrera administrativa previa demostración del mérito que quienes no lo han demostrado.

Posición que fue reiterada por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-045 de 1998, M. P. doctor Jorge Arango Mejía, donde expresó:

“La Corte ha reconocido, dentro de ciertos límites, la facultad del legislador de organizar concursos que tengan por objeto permitir ascensos dentro de la carrera, y en los que participen solo quienes estén en ella, como una forma de dar efectividad al derecho a la estabilidad de quienes, vinculados con la administración, deseen ascender: concursos para ascensos”.

Igualmente, esa honorable Corporación en la Sentencia C-486 de 2000, M.P. doctor José Gregorio Hernández Galindo, expresó:

*“... el Constituyente no fijó él mismo los requisitos y condiciones específicos de **ingreso y ascenso** dentro de la carrera, sino que **dejó la competencia respectiva en cabeza del legislador...**”.*

*La igualdad de oportunidades a que se refiere el actor debe entenderse entonces según el momento de la selección: el **ámbito personal no tiene que ser necesariamente el mismo para el ingreso a la carrera que para el ascenso dentro de ella**. Se trata de dar opción, sin preferencias ni discriminaciones, a quienes se encuentran en una misma situación. (Se destaca y subraya).*

En la Sentencia C-034 de 2015, M. P. doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, expresó:

“...Respecto al principio de igualdad de oportunidades, ha indicado la jurisprudencia constitucional (68) que se refiere a las ocasiones de las personas para compartir la misma posibilidad de tener un empleo, sin importar que con posterioridad y por motivos justos no se logren las mismas posiciones o el cargo que se pretendía. De esta manera, las opciones al acceso a empleos estatales dentro del régimen de carrera conllevan a que las expectativas de las personas sean concretadas en el reconocimiento de oportunidades iguales sin que se les permita a las autoridades generar tratos preferentes sin que medie una justificación objetiva (69).

Cabe aclarar, que el que se genere un trato legal diferente no implica que automáticamente se ocasione una violación a la igualdad, desde que el Legislador pretenda alcanzar objetivos constitucionales legítimos y la diferencia en el trato no sea un medio idóneo, proporcionado y razonable para alcanzar el fin perseguido (70). Por lo anterior, el principio de igualdad debe entenderse como una prohibición de las diferencias y no como una exigencia de que las distinciones que se establezcan sean justificadas de manera objetiva y razonable (71).

(...)

Por lo anterior, se ha reconocido la posibilidad de que existan concursos mixtos que concilien

entre los objetivos de brindar igualdad en el acceso y otorgar la posibilidad de promover a quien previamente ha ingresado a la carrera y ha cumplido eficientemente con sus funciones.

*(...) **El concurso contemplado en las normas demandadas no es cerrado sino mixto, pues permite que la mayoría de cargos se distribuya a través de concurso abierto.***

La carrera constituye la regla general para el ingreso y la permanencia en el empleo público y debe estar fundada exclusivamente en el mérito, mediante la consagración de procesos de selección y evaluación permanente en los cuales se garantice la transparencia y la objetividad. Sin embargo, como ya se expresó, el legislador tiene un razonable margen de libertad en la configuración y el diseño de los mecanismos a través de los cuales se valora el mérito de los aspirantes al ingreso o ascenso, siempre y cuando no se desconozcan las finalidades constitucionales de la carrera.

En este sentido, si bien la jurisprudencia ha excluido la posibilidad de que existan concursos completamente cerrados, es decir, aquellos en los cuales solamente puedan participar funcionarios de carrera, y ese sigue un criterio vigente de la Corporación, también es claro que la Corte no ha considerado contrario a la Carta que en la carrera se tenga en cuenta la experiencia de los empleados de la entidad para valorar el mérito, ni que, para efectos de estimular el ascenso y la permanencia, se asigne un porcentaje de algunos cargos para funcionarios que hayan ingresado a la entidad pública a través de un concurso de méritos.

Al respecto, se considera que el concurso de ascenso regulado en las normas demandadas no es cerrado sino mixto, pues permite que el setenta por ciento de los cargos se provean a través de un concurso abierto: “Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso hasta el 30% de las vacantes a proveer. Los demás empleos se proveerán a través de concurso de ingreso” (89).

Por otro lado, el sistema de concurso de ascenso contemplado en las normas demandadas no opera de manera automática, sino que requiere de una serie de criterios razonables para garantizar el mérito: (i) que la vacante o vacantes a proveer pertenezcan a un mismo grupo o planta de personal y a los niveles profesional y técnico; (ii) que existan servidores públicos escalafonados en la carrera especial, en el grado salarial inferior, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso y (iii) que el número de los servidores escalafonados en carrera que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso sea igual o superior al número de empleos a proveer.

(...) Las normas y expresiones demandadas no desconocen el derecho a la igualdad

Como se señaló anteriormente en esta providencia, la existencia de un trato legal diferente no implica necesariamente que se ocasione una violación a la igualdad, siempre y cuando el Legislador pretenda alcanzar objetivos constitucionales legítimos y la diferencia en el trato constituya un medio idóneo, proporcionado y razonable para alcanzar el fin perseguido (90).

Permitir que el treinta por ciento (30%) de los cargos del concurso de ascenso se asigne a los funcionarios de carrera constituye un reconocimiento a la experiencia, la cual no puede contradecir el principio de igualdad porque no se predica como una prerrogativa o una carga particular para determinadas personas, sino por el contrario, constituye una exigencia general y necesaria para establecer la idoneidad de los candidatos a seleccionar (91).

En este sentido, la Corte ha señalado que para la evaluación del mérito de los aspirantes en los procesos de selección cabe acudir a la consideración de factores tales como la preparación, la experiencia o el conocimiento específico sobre la labor a desempeñar (92). Específicamente ha dicho la Corte que resulta válido que, como parte del proceso de selección, el puntaje en las pruebas de conocimientos se incremente "... por razón de la experiencia, bien sea académica o práctica, que supone una calificación que, por así decirlo, no se refleja en las pruebas de que se compone el concurso, sino que son circunstancias personales del aspirante" (93).

Estos factores permiten demostrar el mérito, pues indudablemente acreditan la trayectoria que se ha tenido en determinada labor:

"[f]actores de diferenciación como el anteriormente señalado, de todas maneras, se avienen al criterio del mérito, pues indudablemente lo que se hará en el concurso es demostrar la trayectoria que se ha tenido en determinada labor y esto sí tiene que ver y se ajusta a la finalidad buscada por los concursos para proveer empleos públicos, pues tampoco cabe duda de que la experiencia es un mérito que contribuye a mejorar a la persona en el desempeño de una labor. No hay discriminación, entonces, cuando se incrementa el puntaje obtenido por un aspirante en razón de tener una experiencia de cinco años, por ejemplo, frente a quien no la tiene y por ello no recibe incremento alguno, ya que no hay discriminación en el trato diferente razonable y objetivamente justificado" (94).

De esta manera, la consideración de la experiencia como criterio objetivo del concurso busca la selección de los mejores aspirantes. En este sentido, ha señalado la Corte (95):

"La finalidad del concurso -es hacer que sean los mejores los que ingresen al servicio público; su idea-fuerza, en consecuencia, gira alrededor del mérito (C.P. artículo 125). Para alcanzar este objetivo es indispensable que la sociedad y sus miembros respondan positivamente a la convocación y que el afán de servicio junto a la cultura y al saber concurran con miras a escoger a los más aptos y capaces. No menos importante es el tipo de pruebas -orales, escritas, entrevistas, diálogos, confrontaciones etc.- y de requisitos -títulos, certificaciones de estudio, experiencia, trabajos, antecedentes, publicaciones etc.- que se contemplan y se exijan. Su contenido no solamente puede revelar conocimientos y aptitudes sino también, como lo atestigua el estado del arte en esta materia y la experiencia acumulada en otros países en los que los concursos y las oposiciones constituyen práctica cotidiana, a través de ellas y de las puntuaciones y ponderaciones que se prevén, se puede conocer la capacidad crítica de los aspirantes y los rasgos relevantes para aproximar lo más cerca posible el perfil del cargo a lo que se desprende de las pruebas" (96).

En todo caso debe destacarse que la experiencia puede valorarse en dos sentidos: (i) la experiencia como factor general de evaluación del mérito que se predica en todo tipo de concursos, incluso en los abiertos y (ii) la experiencia a ponderar en el momento de hacer un concurso de ascenso.

Por lo anterior, se considera que en este caso concreto el concurso de ascenso es un medio idóneo, proporcionado y razonable para alcanzar el fin perseguido, es decir, seleccionar a los funcionarios más idóneos en la Fiscalía General de la Nación.

(...) Las normas y expresiones demandadas no vulneran el artículo 40 de la Constitución

Las normas y expresiones demandadas no vulneran el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos consagrados en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política, pues permiten que el setenta por ciento (70%) de los cargos convocados sea provisto mediante concurso público, lo cual garantiza una participación razonable de los ciudadanos en el proceso.

En este sentido, debe señalarse que lo prohibido constitucionalmente es la realización de concursos cerrados, es decir aquellos en los cuales solo pueden participar funcionarios de la entidad, tal como se reconoció en la Sentencia C-266 de 2002 frente al concurso contemplado en el artículo 192 del Decreto-ley 262 de 2000 que establecía una modalidad en la cual solo podrían participar funcionarios de la entidad: "2) De ascenso: para ascender en cargos de carrera de la Procuraduría General. En ellos solo podrán participar quienes se encuentren inscritos en la carrera de la entidad".

En esa sentencia, la Corte declaró la inconstitucionalidad de esta disposición precisamente porque no podrían participar otros ciudadanos sino solo los funcionarios de la entidad:

“En consecuencia, la Corte concluye que excluir a ciudadanos no inscritos en la carrera, del concurso de ascenso para proveer cargos superiores en la carrera de la Procuraduría General de la Nación, constituye una medida irrazonable, contraria al sistema de ingreso, permanencia y ascenso a los cargos públicos cuyo fundamento son la calidad y el mérito de los aspirantes (artículo 125 C.P.). Tal exclusión vulnera además el derecho político fundamental a acceder a cargos públicos (artículo 40 numeral 7 C.P.) en igualdad de oportunidades (artículo 13 C.P.). En consecuencia, la expresión “solo” empleada en el numeral 2 del artículo 192 del Decreto 262 de 2000, la cual impone a la Procuraduría General convocar concursos cerrados de ascenso, es contraria a la Constitución, y así lo declarará la Corte en la parte resolutive de esta providencia”.

Lo contemplado en las normas y expresiones demandadas es distinto a lo señalado en el artículo 192 del Decreto-ley 262 de 2000, pues no se impide la participación de otros ciudadanos, sino que simplemente se reserva un treinta por ciento (30 %) para funcionarios de carrera, lo cual no constituye ni la tercera parte de los cargos a proveer.

(...) No desconoce el artículo 125 de la Constitución, pues no consagra un concurso cerrado, sino uno mixto en el cual se tiene en cuenta el mérito de un servidor público que ya ha ingresado a la carrera.

El artículo 24 del Decreto 020 de 2012 exige que los aspirantes cumplan cuatro requisitos que permiten asegurar la prevalencia del mérito en el proceso: **(i)** deben estar escalafonados en la carrera especial, **(ii)** deben reunir los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño del cargo, **(iii)** deben haber obtenido calificación sobresaliente de la evaluación de desempeño, en el año inmediatamente anterior y **(iv)** no pueden haber sido sancionados disciplinaria ni fiscalmente dentro de los cinco (5) años anteriores a la convocatoria.

En este sentido, la carrera no está compuesta exclusivamente por el concurso para su ingreso, sino que tiene distintos niveles en los cuales el ascenso es una fase fundamental. En virtud de lo anterior, la ley debe tener en cuenta factores como la experiencia específica para valorar el mérito, tal como señaló la Sentencia SU-446 de 2011 (97), en la cual esta Corporación afirmó que “la Comisión de Carrera de la Fiscalía General de la Nación, al definir los factores de calificación, tendrá en cuenta la experiencia en el tipo de funciones a desempeñar”.

3.6.2. Las normas demandadas desarrollan los principios de la carrera.

La posibilidad de que se convoquen concursos internos de ascenso en los cuales participen servidores públicos de carrera para proveer hasta el 30% de las vacantes no es inexecutable, sino que por el contrario desarrolla múltiples finalidades constitucionales de la carrera:

3.6.2.1 Permite contar con servidores cuya experiencia y dedicación garanticen cada vez mejores resultados.

El artículo 125 de la Constitución establece el mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración, el cual consiste en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, en que el Estado pueda “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública”(98).

En virtud de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha valorado la experiencia como criterio para tener ciertos cargos en la justicia penal militar (99), la carrera docente (100), la contaduría (101), el concurso notarial (102), la rama judicial (103) y la Fiscalía General de la Nación (104).

3.6.2.2. Motiva a los servidores públicos de la carrera para que cumplan más eficazmente sus funciones con el objeto de lograr un ascenso.

En este sentido, la propia Constitución no ha circunscrito la carrera al ingreso, sino que ha incluido también el ascenso en su artículo 125, pues una de las finalidades de la carrera es tener a su disposición servidores que cuenten con experiencia, conocimiento y dedicación que garanticen los mejores índices de resultados. De esta manera, en la carrera es esencial realizar una motivación a los funcionarios que permita garantizar mejores resultados incentivándolos para permanecer y ascender en la misma, sin que ello implique impedir que otros ciudadanos también puedan participar en los concursos.

3.6.2.3. Valora la permanencia y otorga estabilidad a los funcionarios en las entidades públicas.

Otras de las funciones esenciales de la carrera es la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizando la excelencia en la prestación del servicio y la eficiencia en la administración pública y de las actividades estatales (106).

En este sentido, a través de la carrera también se garantiza la protección de los derechos de quienes estén vinculados a la carrera y que tienen

unos derechos subjetivos adquiridos que el Estado tiene la obligación de respetar y proteger (107), si los mismos ejercen su derecho al trabajo con estabilidad y teniendo la opción de ser promovidos de acuerdo a la eficacia con que desempeñen el cargo (108) y con la opción de contar con una capacitación profesional y los demás beneficios a los que tienen derecho por ser escalafonados conforme a los artículos 2º, 40, 13, 25, 53 y 54 de la Carta (109).

En consecuencia, la estabilidad de los trabajadores del Estado tiene especial atención (110), por lo cual, en este caso, el concurso de ascenso también permite cumplir con esta finalidad.

3.6.2.4. Tiene en cuenta a funcionarios que previamente han ingresado a través de concurso de méritos a la entidad.

El concurso de ascenso contemplado en las normas demandadas exige que los participantes se encuentren en la carrera, lo cual es muy importante, pues estos funcionarios previamente han pasado por un proceso en el cual se ha evaluado su mérito para trabajar en la entidad.

En este sentido, las disposiciones acusadas permiten que el mérito se evalúe de manera progresiva, primero para el ingreso y luego para el ascenso de los funcionarios públicos, lo cual posibilita que la carrera sea un sistema integral del servicio público y no solamente una forma de ingreso al mismo.

3.6.2.5. Garantiza que la inversión del Estado en la capacitación de los funcionarios se vea reflejada en su mejoramiento y promoción continuada con fundamento en la evaluación permanente para garantizar una mejor administración pública.

Esta Corporación ha reconocido que “La capacitación, según lo dispuesto en el artículo 53 de la C.P., es un principio mínimo fundamental de carácter prevalente, que rige en cualquier relación laboral, incluidas las que surgen entre la administración pública y sus servidores”².

En este sentido, la capacitación es uno de los aspectos esenciales en el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados en las entidades públicas y resulta esencial para garantizar la eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, este gran esfuerzo quedaría estéril si los servidores públicos de carrera más eficientes no están suficientemente motivados para permanecer y ascender en la entidad pública a la cual ingresaron. Por lo anterior, reservar un porcentaje razonable de cargos para ser asignados por concurso al interior de la entidad pública permite garantizar un mejoramiento continuado

del correcto funcionamiento de la administración pública”.

Con base en estas sentencias, para la honorable Corte Constitucional resulta claro que en virtud del artículo 125 superior:

1. La carrera constituye la regla general para el ingreso y la permanencia en el empleo público y debe estar fundada exclusivamente en el mérito.
2. El legislador tiene un razonable margen de libertad en la configuración y el diseño de los mecanismos a través de los cuales se valora el mérito de los aspirantes al ingreso o ascenso, siempre y cuando no desconozcan las finalidades constitucionales de la carrera.
3. Si bien la jurisprudencia ha excluido la posibilidad de que existan concursos cerrados, es decir, aquellos en los cuales solamente puedan participar funcionarios de carrera, la Corte no ha considerado contrario a la Carta que en la carrera se tenga en cuenta la experiencia de los empleados de la entidad para valorar el mérito, ni que, para efectos de estimular el ascenso y la permanencia, se reserven algunos cargos para funcionarios que ya hacen parte de la carrera.
4. La ley debe tener en cuenta factores como la experiencia específica para valorar el mérito.
5. Otras personas no escalafonadas tienen la posibilidad de ingresar al empleo público.
6. La posibilidad de que se convoquen concursos internos de ascenso en los cuales participen exclusivamente servidores públicos de carrera para proveer hasta el 30% de las vacantes desarrolla múltiples finalidades constitucionales de la carrera:
 - Permite contar con servidores cuya experiencia y dedicación garanticen cada vez mejores resultados.
 - Motiva a los servidores públicos de carrera para que cumplan más eficazmente sus funciones con el objeto de lograr un ascenso.
 - Valora la permanencia y otorga estabilidad a los funcionarios en las entidades públicas.
 - Tiene en cuenta a funcionarios que previamente han ingresado a través de concurso de méritos a la entidad.
 - Garantiza que la inversión del Estado en la capacitación de los funcionarios se vea reflejada en su mejoramiento y promoción continuada con fundamento en la evaluación permanente para garantizar una mejor administración de justicia.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

En el presente proyecto de ley se modifican algunos aspectos de la Ley 909 de 2004, el Decreto-

² Sentencia de la Corte Constitucional C-1162 de 2000, M. P. Fabio Morón Díaz.

ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones, tiene como principal objetivo la inclusión de los concursos públicos de ascenso en el modelo de empleo público, ajustar las condiciones para otorgar los encargos a los empleados públicos de carrera administrativa y facilitar la capacitación a todos los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación.

La carrera administrativa es por esencia móvil pues, de no serlo, deja de ser carrera y se convierte en simple procedimiento de ingreso al servicio público, sin que en este último evento los empleados así vinculados sientan la necesidad de capacitarse y mejorar su rendimiento laboral en la medida en que ya obtuvieron todo lo que les podía aportar el sistema: un empleo y un salario.

Una verdadera carrera administrativa debe permitir a los funcionarios y empleados que formen parte de ella ascender dentro del sistema, mejorando su grado de remuneración y su nivel dentro de la organización hasta alcanzar las más altas posiciones dentro de la respectiva planta de personal, lo cual solo es posible a través de concursos de ascenso, donde participan los mejores funcionarios de la correspondiente entidad, en la medida en que, como lo explicó la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-063 de 1997, M. P. doctor Alejandro Martínez Caballero, en sana lógica solo puede ascender quien forme parte de la respectiva carrera.

Si bien es cierto, la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, constituye un importante avance que ha permitido dar pasos trascendentales para impulsar y generar la cultura del mérito para el ejercicio de la función pública y para que las entidades públicas adoptaran los instrumentos requeridos para tecnificar la administración de personal o mejorar los existentes, también lo es que se requiere viabilizar el ascenso en la carrera de los empleados que ostentan derechos de carrera.

En Colombia, los servidores públicos (1.148.730)³ corresponden al 2,34% de la población nacional (49.021.139 habitantes – DANE, proyección a 31 de diciembre de 2016), de los cuales el 98,2% (1.128.263) pertenecen a las entidades estatales, mientras que los trabajadores oficiales representan el 0,04% (20.467). El mayor número de personas al servicio del Estado está en la Rama Ejecutiva, con 1.053.198 empleados, de los cuales en el Orden Nacional se encuentran 108.664 empleos; siendo los sectores con mayor concentración de servidores públicos, el de Defensa (23%) y Justicia (18%).

Según el Plan Anual de Vacantes 2016, el nivel de empleos que se encuentran en vacancia

definitiva alcanza aproximadamente el 28,6% de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y cerca del 70% en el Orden Territorial; lo que refleja una vacancia de cerca del 30% en el nivel nacional y 70% en el nivel territorial. Las exigencias sobre el Estado han venido creciendo durante los últimos años y las necesidades de fuerza laboral se han venido supliendo mediante la contratación de personal al margen de la nómina.

Así mismo, según el FURAG⁴ (2016), de 126 entidades del Orden Nacional, el 16% incluyeron en el Plan Anual de Adquisiciones recursos para la provisión por concurso de empleos de carrera.

Los actuales mecanismos de reclutamiento, ingreso, promoción y evaluación de los servidores públicos son insuficientes y no tienen en cuenta las necesidades de la administración pública.

Hoy la provisionalidad en el nivel territorial llega al 70% de los servidores lo que además de vulnerar los principios constitucionales de mérito y de igualdad en el acceso al empleo público, afecta la generación de capacidades en las instituciones, por la alta rotación del personal, lo que hace que se deba impulsar una reforma a las normas que regulan el empleo público.

La Constitución de 1991, en su artículo 125, fue enfática en señalar que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”. También establece que “los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley serán nombrados por concurso público” y que “el ingreso a los cargos de carrera y el **ascenso** en los mismos se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”. (Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, la carrera es la regla general para la provisión de empleos en el ámbito de la función pública.

Así mismo, la Constitución Política⁵ reiteró la previsión constitucional del artículo 62 de la Carta anterior, según la cual en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para empleos públicos de carrera, su promoción o retiro.

De acuerdo con lo anterior el ingreso y el ascenso en cargos de carrera, conforme a la preceptiva del mencionado artículo 125 superior, deben obedecer al previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar

⁴ Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión: Herramienta con la que cuenta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como instrumento de articulación y reporte de la planeación, para capturar, monitorear y evaluar los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo de la vigencia anterior al reporte.

⁵ Artículo 125.

³ Información con corte a febrero de 2017.

los méritos y calidades de los aspirantes. De este modo, el Constituyente dejó en manos del Legislador la facultad de determinar los requisitos y límites de la carrera administrativa.

Si bien, el sistema de carrera administrativa tiene como pilar fundamental el mérito, de ello no puede seguirse que la única forma de provisión definitiva de los empleos públicos de carrera sea el concurso abierto, pues esa conclusión no emerge del texto constitucional ni puede inferirse de sus principios fundantes, que, por el contrario, garantizan la existencia de la carrera administrativa como un concepto dinámico, y no estático.

En la actualidad la Ley 909 de 2004 “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” regula en su artículo 24 el encargo y en el 29 los concursos de mérito para la provisión definitiva de los empleos de carrera.

El artículo 29 de la citada ley señala:

“Concursos. Los concursos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño. (...)”

Si bien en el sistema de concurso público y abierto existe igualdad de oportunidades para todas las personas de acceder al servicio público y ocupar empleos de carrera administrativa, lo cierto es que una vez se supera el período de prueba respectivo, el empleado es escalafonado adquiriendo un estatus diferente y especial frente a las demás personas que no se encuentran vinculados al servicio y pretenden ingresar o que se encuentran vinculados sin ostentar derechos de carrera. De esta especial condición, la del empleado escalafonado, se derivan unos derechos ciertos y específicos, reconocidos como “derechos adquiridos” por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como son: la estabilidad, la capacitación, la posibilidad de obtener estímulos como encargos y comisiones para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, entre otros, que obviamente no son comunes a los demás servidores y ciudadanos, y en particular el derecho de ascender en la carrera administrativa consagrado en el artículo 125 superior.

- La movilidad y el ascenso dentro de la carrera administrativa.

La carrera administrativa debe permitir al funcionario escalafonado su derecho a ascender dentro de la jerarquía administrativa, a través de un sistema objetivo de promoción y de garantía del mérito, como lo es el concurso de ascenso, que encuentra un claro respaldo constitucional en el artículo 125 superior, que debe permitirle al personal ya inscrito en la carrera administrativa, a lo largo de su vida profesional y productiva al servicio del Estado, tanto la consolidación de una

mejor retribución, como el acceso a puestos de trabajo más cualificados.

Si se aspira a la consolidación de una función pública altamente profesionalizada, que contribuya de una manera adecuada al logro de los fines esenciales del Estado (artículo 2º), es imprescindible que se viabilice la dinamización y promoción de la carrera administrativa, para que no solo se cuente con personal adecuado y calificado, sino que se les permita a quienes han accedido al servicio público a través de concursos públicos y abiertos, es decir, a quienes ya han demostrado, al ingreso, el mérito para el desempeño de funciones y cargos públicos, escalar dentro del sistema a través de concursos meritocráticos de ascenso, de manera que puedan acceder a cargos de mayor responsabilidad y retribución.

La carrera administrativa tiene, por tanto, un doble significado: para el funcionario escalafonado constituye una garantía de que va a poder progresar hacia mejores puestos de trabajo, sabiendo de este modo que su esfuerzo continuado en el trabajo y su consecuente evaluación del desempeño van a ser recompensados a través de su posibilidad de participación y superación de los concursos de ascenso programados. Para la Administración supone que va a poder contar de un contingente laboral altamente motivado y además especializado en las labores propias de las entidades, que puede asumir de manera inmediata las riendas de sus nuevos roles institucionales, sin que resulte necesario, por tanto, en todos los casos, acudir a concursos públicos y abiertos para la provisión definitiva de sus vacantes.

No puede perderse de vista que la razón del servicio público es la adecuada satisfacción de necesidades del ciudadano, en procura de garantizar el interés general, que se satisface de una manera más adecuada cuando es prestado por personal que aquilata una mayor experiencia, lo cual no constituye una negación de los concursos públicos y abiertos, en cuanto estos últimos constituyen la regla general para el ingreso al empleo público y también deben ser utilizados en la generalidad de los casos para proveer los cargos de carrera administrativa pertenecientes a la planta global de la respectiva entidad.

Tampoco puede desconocerse que dentro del documento de revisión⁶ preparado en el contexto de la decisión del Consejo de la OCDE del 30 de mayo de 2013 de invitar a Colombia a unirse a dicha organización, actualmente en ejecución, se sostiene que en Colombia no existe movilidad en el empleo, toda vez que los funcionarios

⁶ Cuya asesoría fue solicitada por el Gobierno nacional con el propósito de establecer e identificar las prácticas internacionales para mejorar la capacidad de gestión estatal, bajo la égida del Talento Humano como una herramienta estratégica en la generación de empleo y el crecimiento en todo el país.

son nombrados para un empleo en particular y para lograr un ascenso deben participar en un concurso público, lo que significa que las nuevas necesidades de personal tienen que ser cubiertas mediante la creación de nuevas vacantes que no son provistas mediante la redistribución del personal existente.

Sobre este punto, la OCDE asevera que la situación podría mejorar mediante la creación de posibilidad de movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones, de modo que las nuevas provisiones en los empleos no sea la única manera de llenar las vacantes. Afirma que, al parecer, el principal impedimento es el requisito de llenar cada vacante a través de un concurso de reclutamiento, lo que no permite a los servidores públicos progresar a un nivel salarial más alto, sino solo mediante la selección a través de concurso público abierto, para acceder a un puesto en un grado superior.

En efecto, afirma que la falta de una estructura de carrera con ámbito correspondiente para la progresión salarial crea un incentivo adverso para los servidores públicos, ya que emplean su energía en la preparación para los concursos de méritos, en lugar de un buen desempeño en sus actuales puestos de trabajo y la mejora de sus competencias para un mejor desempeño en su trabajo actual. Advierte, además, que el actual sistema de exámenes de reclutamiento no parece suficientemente focalizado y selecto para las habilidades y aptitudes que se requiere para la Función Pública, lo que hace que candidatos con superior experiencia, habilidades y aptitudes puedan ser descalificados por candidatos que son simplemente buenos para pasar exámenes.

En resumen, para la OCDE uno de los aspectos centrales que impiden la consolidación de un modelo eficiente de administración de personal lo constituye la ausencia de regulaciones que permitan el ascenso en la carrera del personal previamente seleccionado por mérito.

Por tanto sí, pese a su intachable constitucionalidad, no admitimos la creación de modelos de selección que posibiliten la dinamización y promoción de la carrera administrativa en Colombia, a través de los concursos de ascenso, estaremos avocados, con el modelo actual, a dificultar que el personal escalafonado de planta pueda mejorar sus condiciones laborales y salariales una vez ingresa al servicio público, optimizando de paso el servicio y los resultados de la administración.

La institucionalización, configuración y promoción del régimen de carrera a través de los concursos de ascenso, le permite al Estado colombiano contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados no solo en lo personal sino en lo institucional; aserto

que no dejan duda sobre la conveniencia y la constitucionalidad de los concursos de ascenso.

De acuerdo con el informe final de consultoría sobre movilidad salarial horizontal y vertical en el sector público colombiano del doctor Rafael Jiménez Asencio de mayo de 2015:

“Solo detallar que en el empleo público actual no hay ningún sistema o régimen de movilidad salarial horizontal ni vertical, pues el “ascenso” por concurso externo no puede catalogarse dentro de esa noción, ya que no es propiamente hablando un sistema de promoción interna. Colombia, como se viene señalando, se aleja, así, notablemente de otros países de la región y asimismo de los países de la OCDE, incluso de aquellos que encuadran su función pública dentro de los “sistemas de empleo”.

La carencia de movilidad salarial horizontal y vertical convierte al sistema de carrera administrativa colombiano en un modelo de fuerte rigidez, sin mecanismos de incentivación y que no promueve el desarrollo profesional de los empleados públicos, lo que transforma al empleo público en una suerte de institución fosilizada o agua estancada, con consecuencias muy negativas sobre el desempeño contextual y con las prestaciones que esa institución provee tanto al Gobierno como a la ciudadanía, que podrían ser infinitivamente mayores si se incentivaran el sistema de movilidad funcional y salarial”.

(...)

“El sistema de función pública en Colombia, siguiendo los parámetros de la OCDE (sentados hace varias décadas), se encuadra dentro de los “sistemas de empleo”, o también denominados de “puestos de trabajo”.

La paradoja estriba en que nominalmente (desde la Ley de 1938) el sistema del empleo público colombiano se enuncia de “carrera administrativa”. Sin embargo, sus presupuestos conceptuales y su arquitectura institucional distan mucho (por no decir todo), de los que son las notas características propias de un sistema de carrera administrativa en la configuración que ha expuesto la OCDE.

En Colombia tradicionalmente se ha identificado el sistema de carrera con la instauración del sistema de mérito en el acceso. Sin embargo, son dos cosas distintas. El mérito es presupuesto de la profesionalización de la función pública, junto con otros atributos clásicos como la inamovilidad o la imparcialidad. Estas tres notas son las que caracterizan o significan a la institución de la función pública.

Pero otra cosa son los modelos de organización o de estructura de esta función pública. Los modelos que la OCDE denomina como de “carrera” o de “empleo” parten del presupuesto de que el mérito es la base en la que se asientan,

pues sin esa exigencia no hay garantía de profesionalidad ni se puede otorgar el estatuto de estabilidad ni salvaguardar la imparcialidad o la independencia.

(...) Ello implicaría reconocer que, sin perjuicio de la caracterización constitucional y legal, el sistema colombiano no es actualmente de carrea administrativa, sino de empleo o de puesto de trabajo, dado que se accede no a una estructura o agrupación de puestos a partir de cuyo ingreso se hace carrera profesional, sino a su puesto de trabajo o empleo en el que el empleado público se inserta no pudiendo ascender a otros puestos o empleos sino a través de concurso externo en libre concurrencia con los demás aspirantes que quieran competir por ese empleo”.

Por lo tanto, se propone modificar el artículo 29 de la Ley 909 de 2004 en el sentido de que el 30% de las vacantes sean provistas a través de concurso de ascenso.

Así mismo, se propone otorgar la competencia al Gobierno nacional para desarrollar mecanismos de movilidad horizontal en el empleo público, con el propósito de evaluar de manera progresiva el mérito y garantizar la capacitación permanente de los servidores públicos, aspectos esenciales para su desarrollo, el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados en las entidades públicas y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

La movilidad deberá basarse en criterios de mérito, medido a través de pruebas escritas de conocimientos o de competencias, aplicadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la permanencia en el servicio, la evaluación del desempeño, la capacitación y la formación adquiridas.

Para el desarrollo de las modalidades de movilidad horizontal se deberá tener en cuenta el marco de gasto de mediano plazo y las disponibilidades presupuestales.

- Sistemas de carrera especial y específico con ascenso de sus servidores.

Existen sistemas especiales y específicos con una verdadera carrera en el sentido de que se posibilita la realización de ambos tipos de concursos: de ingreso y de ascenso en la carrera administrativa.

A continuación, se expondrán algunos ejemplos de estas carreras:

- Carrera Diplomática y Consular.

El Decreto-ley 274 de 2000, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, la define como una carrera especial jerarquizada que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a dicha carrera, teniendo en cuenta el mérito.

La Carrera Diplomática y Consular regula igualmente las situaciones administrativas especiales de sus funcionarios, tales como alternación, régimen de comisiones, disponibilidad y condiciones laborales especiales. Por virtud del principio de Especialidad, la administración y vigilancia de la carrera diplomática y consular estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El ingreso a la Carrera Diplomática y Consular se hará por concurso. Los concursos de ingreso serán abiertos y tendrán por objeto establecer la aptitud e idoneidad de los aspirantes a la Carrera Diplomática y Consular. El ingreso a la carrera sólo podrá hacerse en la categoría de Tercer Secretario.

Los ascensos tienen como finalidad permitir a los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular ascender en el escalafón de la misma en función del mérito, la experiencia y la capacidad. Los ascensos sólo proceden de categoría en categoría.

Las categorías del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular son las siguientes:

- a) Embajador.
- b) Ministro Plenipotenciario.
- c) Ministro Consejero.
- d) Consejero.
- e) Primer Secretario.
- f) Segundo Secretario.
- g) Tercer Secretario.

El ascenso dentro de la Carrera Diplomática y Consular es una promoción a la categoría superior inmediatamente siguiente dentro de la estructura jerárquica o escalafón. El funcionario de la Carrera Diplomática y Consular podrá optar por el ascenso o por permanecer en la categoría del escalafón en la cual se encuentre.

Para ascender en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, el funcionario deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Solicitud del interesado.
- b) Tiempo de servicio cumplido.
- c) Aprobación del examen de idoneidad profesional dentro del año inmediatamente anterior a aquel en el cual se cumpla el tiempo de servicio y previa realización del curso de capacitación.
- d) Calificación definitiva satisfactoria de la evaluación del desempeño vigente para el año calendario común inmediatamente anterior a aquel en el cual se produzca el ascenso.

Para ascender de categoría, el funcionario de Carrera deberá reunir en cada categoría el siguiente tiempo:

Tercer Secretario: Tres años, después de aprobado el período de prueba.

Segundo Secretario: Cuatro años.

Primer Secretario: Cuatro años.

Consejero: Cuatro años.

Ministro Consejero: Cuatro años.

Ministro Plenipotenciario: Cinco años.

- Carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares

El Decreto-ley 1790 de 2000, por el cual se modifica el decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, establece que las Fuerzas Militares de la República de Colombia son las organizaciones instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar y constitucionalmente destinadas a la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

El escalafón de cargos constituye la base para determinar la planta de personal de las Fuerzas Militares. Es la lista de cargos dentro de la respectiva Fuerza, que se establece para cada uno de los grados de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, clasificados por fuerza, arma, cuerpo y especialidad, mediante una clara definición de la función operacional, logística, administrativa, perfil y requisitos mínimos para el cargo.

La jerarquía y equivalencia de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares para efectos de mando, comprende los siguientes grados en escala descendente:

OFICIALES

1. Ejército
 - a) Oficiales Generales
 1. General
 2. Mayor General
 3. Brigadier General
 - b) Oficiales Superiores
 1. Coronel
 2. Teniente Coronel
 3. Mayor
 - c) Oficiales Subalternos
 1. Capitán
 2. Teniente
 3. Subteniente
2. Armada
 - a) Oficiales de Insignia
 1. Almirante
 2. Vicealmirante
 3. Contraalmirante
 - b) Oficiales Superiores
 1. Capitán de Navío
 2. Capitán de Fragata
 3. Capitán de Corbeta

- c) Oficiales Subalternos
 1. Teniente de Navío
 2. Teniente de Fragata
 3. Teniente de Corbeta
3. Fuerza Aérea
 - a) Oficiales Generales
 1. General
 2. Mayor General
 3. Brigadier General
 - b) Oficiales Superiores
 1. Coronel
 2. Teniente Coronel
 3. Mayor
 - c) Oficiales Subalternos
 1. Capitán
 2. Teniente
 3. Subteniente

SUBOFICIALES

1. Ejército
 - a) Sargento Mayor de Comando Conjunto
 - b) Sargento Mayor de Comando
 - c) Sargento Mayor
 - d) Sargento Primero
 - e) Sargento Viceprimero
 - f) Sargento Segundo
 - g) Cabo Primero
 - h) Cabo Segundo
 - i) Cabo Tercero
2. Armada
 - a) Suboficial Jefe Técnico de Comando Conjunto
 - b) Suboficial Jefe Técnico de Comando
 - c) Suboficial Jefe Técnico
 - d) Suboficial Jefe
 - e) Suboficial Primero
 - f) Suboficial Segundo
 - g) Suboficial Tercero
 - h) Marinero Primero
 - i) Marinero Segundo
3. Fuerza Aérea
 - a) Técnico Jefe de Comando Conjunto
 - b) Técnico Jefe de Comando
 - c) Técnico Jefe
 - d) Técnico Subjefe
 - e) Técnico Primero
 - f) Técnico Segundo
 - g) Técnico Tercero
 - h) Técnico Cuarto
 - i) Aerotécnico

Los Oficiales ingresarán a las Fuerzas Militares como Subteniente en el Ejército, en el Cuerpo de Infantería de Marina de la Armada y en la Fuerza Aérea y como Teniente de Corbeta en los demás cuerpos de la Armada. Los Suboficiales ingresarán a las Fuerzas Militares como Cabos Terceros en el Ejército y en el Cuerpo de Infantería de Marina de la Armada, como Marinero Segundo en los demás cuerpos de la Armada y como Suboficial Aerotécnico en la Fuerza Aérea.

Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares ingresarán al escalafón en período de prueba por el término de un (1) año durante el cual serán evaluados para apreciar su eficiencia, adaptación y condiciones para el servicio y podrán ser retirados en cualquier momento cuando se evidencie deficiencia, falta de adaptación y/o de condiciones para el desempeño en el cargo o servicio, o a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al vencimiento del período de prueba.

Los oficiales de las Fuerzas Militares podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos mínimos:

- a) Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado en el presente Decreto.
- b) Capacidad profesional, acreditada con las evaluaciones anuales reglamentarias.
- c) Adelantar y aprobar los cursos de ascenso reglamentarios.
- d) Acreditar aptitud psicofísica de acuerdo con el reglamento vigente.
- e) Acreditar los tiempos mínimos de mando de tropa, embarco o vuelo, para los grados de Subteniente, Teniente, Capitán y sus equivalentes en la Armada Nacional, como se estipula en el presente Decreto.
- f) Concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa.
- g) Tener la clasificación para ascenso de acuerdo con el Reglamento de Evaluación y Clasificación.

Los Suboficiales de las Fuerzas Militares podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior, cuando cumplan los siguientes requisitos mínimos:

- a) Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado en el presente decreto.
- b) Capacidad profesional, acreditada con las evaluaciones anuales y las calificaciones de los cursos y exámenes para ascenso establecidos por los respectivos comandos de fuerza.
- c) Acreditar aptitud psicofísica de acuerdo con el reglamento vigente.
- d) Acreditar los tiempos mínimos de servicio en tropas o de embarco, de acuerdo con la

reglamentación que expida el Gobierno nacional.

- e) Tener la clasificación para ascenso de acuerdo con el reglamento de Evaluación y Clasificación.

Los siguientes tiempos mínimos de servicio en cada grado como requisito para ascender al grado inmediatamente superior.

a) Oficiales

1. Subteniente o Teniente de Corbeta cuatro (4) años.
2. Teniente o Teniente de Fragata cuatro (4) años.
3. Capitán o Teniente de Navío cinco (5) años.
4. Mayor o Capitán de Corbeta cinco (5) años.
5. Teniente Coronel o Capitán de Fragata cinco (5) años.
6. Coronel o Capitán de Navío cinco (5) años.
7. Brigadier General, Contraalmirante cuatro (4) años.
8. Mayor General o Vicealmirante cuatro (4) años.

b) Suboficiales

1. Cabo Tercero, Marinero Segundo o Aerotécnico tres (3) años.
2. Cabo Segundo, Marinero Primero o Técnico Cuarto tres (3) años.
3. Cabo Primero, Suboficial Tercero o Técnico Tercero cuatro (4) años.
4. Sargento Segundo, Suboficial Segundo o Técnico Segundo cinco (5) años.
5. Sargento Viceprimero, Suboficial Primero o Técnico Primero cinco (5) años.
6. Sargento Primero, Suboficial Jefe o Técnico Subjefe cinco (5) años.
7. Sargento Mayor, Suboficial Jefe Técnico o Técnico Jefe tres (3) años.
8. Sargento Mayor de Comando, Suboficial Jefe Técnico de Comando o Técnico Jefe de Comando tres (3) años.

Lo anterior constituye el Escalafón militar de Colombia ordenados por grado y antigüedad, en el sistema jerárquico que establece la escala de mando.

- Carrera docente

Los Decretos-ley 2277 de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente y 1278 de junio 19 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente, adoptan un escalafón docente, entendido como sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y superación de competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente

con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional.

Los docentes que se vincularon antes del año 2002, se rigen por el Decreto-ley 2277 de 1979, que aún se encuentra vigente para quienes se vincularon antes de ese año.

Este escalafón está compuesto por los grados A y B y 14 categorías (1 a 14), donde:

- Los normalistas, ingresaban en la categoría 1.
- Los tecnólogos, ingresaban en la categoría 5.
- Los licenciados y profesionales en la categoría 7.

En este modelo, los ascensos se dan por tiempo de servicio, capacitación por créditos y títulos académicos.

Los docentes que ingresaron al sector público después del año 2002, se rigen por el Decreto-ley 1278 y, por tanto, tienen el siguiente esquema:

El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados (1, 2, 3). Los grados se establecen con base en formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A-B-C-D).

Quienes, finalizado el concurso docente, superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente o ascender de grado, después de tres (3) años de servicio, siempre y cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias.

Los requisitos para la inscripción y ascenso de los docentes o directivos docentes estatales en los distintos grados del Escalafón Docente son los siguientes:

Grado Uno:

- a) Ser normalista superior.
- b) Haber sido nombrado mediante concurso.
- c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Grado Dos:

- a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación.
- b) Haber sido nombrado mediante concurso.
- c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno.

Grado Tres:

- a) Ser Licenciado en Educación o profesional.
- b) Poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o des-

empeño, o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza - aprendizaje de los estudiantes.

- c) Haber sido nombrado mediante concurso.
- d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias, ahora en caso de que esté inscrito en el Grado Uno o Dos.

Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de estos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba.

- Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

El Decreto-ley 407 de 1994, por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, establece que para efectos de mando, régimen disciplinario, obligaciones y derechos, las categorías de Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes, Alumnos y Auxiliares de Guardia comprenden los siguientes grados:

a) Categoría de oficiales:

1. Comandante Superior.
2. Mayor.
3. Capitán.
4. Teniente;

b) Categoría de Suboficiales:

1. Inspector Jefe.
2. Inspector.
3. Subinspector;

c) Categoría de Dragoneantes:

1. Dragoneantes.
2. Distinguidos;

d) Categoría de alumnos y auxiliares de guardia:

1. Alumnos aspirantes a Dragoneantes.
2. Servicio militar de bachilleres.

Los empleados escalafonados en carrera penitenciaria tendrán prelación para ser ascendidos a los empleos vacantes de la categoría inmediatamente superior. Todo ascenso deberá producirse mediante curso o concurso, el que debe realizarse para asegurar la igualdad de oportunidades al personal que reúna los requisitos exigidos; se tendrá en cuenta además la antigüedad, méritos laborales, calificación de servicios, cursos de capacitación o especialización y calidades especiales.

Los ascensos del personal de Oficiales, Suboficiales y Dragoneantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, se conferirán con sujeción al lleno de los siguientes requisitos, de acuerdo con las vacantes existentes:

- a) Tener el tiempo mínimo del servicio efectivo establecido para cada grado;
- b) Adelantar y aprobar los cursos respectivos;

- c) Acreditar aptitud psicofísica certificada por la Caja Nacional de Previsión, o su equivalente;
 - d) Concepto favorable de la Junta de Carrera Penitenciaria;
 - e) Aprobar la evaluación y calificación de acuerdo con el reglamento;
 - f) Los demás requisitos establecidos en el presente decreto.
- Cuerpos oficiales de Bomberos

El Decreto-ley 256 de 2013, por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos, señala el objeto, los principios rectores, el campo de aplicación del Sistema Específico de Carrera de los Cuerpos Oficiales de Bomberos. Así mismo, señala la clasificación de los empleos (operativos o administrativos), las categorías de oficiales y suboficiales, los mecanismos de ingreso y ascenso, y la regulación de los empleos de carrera, entre otros aspectos.

Se entiende por Escalafón de los Cuerpos Oficiales de Bomberos el sistema de clasificación del personal que presta sus servicios en los Cuerpos Oficiales de Bomberos de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia y desarrollo en la carrera con base en la idoneidad demostrada en su labor.

El ascenso en el escalafón se hará a través de procesos de selección públicos y abiertos, en los cuales podrán participar en igualdad de condiciones todos los aspirantes que cumplan con los requisitos para el desempeño del cargo.

Para que un empleado operativo cambie de grado en el escalafón es indispensable que además de cumplir con los requisitos señalados, exista, al interior de la respectiva planta de personal, el empleo vacante de forma definitiva en el grado inmediatamente superior; de no existir la vacante definitiva el empleado del Sistema Específico de Carrera permanecerá en su cargo y grado hasta que se produzca el ascenso o se genere una de las causales de retiro.

El Escalafón del Cuerpo Operativo de los Cuerpos Oficiales de Bomberos estará conformado por dos (2) categorías: Oficiales y Suboficiales. Cada categoría está conformada por diferentes grados, así:

- a) Categoría de Oficiales:
 1. Comandante de Bomberos.
 2. Subcomandante de Bomberos.
 3. Capitán de Bomberos.
 4. Teniente de Bomberos.
 5. Subteniente de Bomberos.
- b) Categoría de Suboficiales:
 1. Sargento de Bomberos.
 2. Cabo de Bomberos.

3. Bombero.

El ascenso en el escalafón se hará de manera gradual y secuencial a través de la superación de procesos de selección, en los cuales podrán participar quienes reúnan los requisitos y competencias exigidas para el desempeño de los empleos.

De conformidad con las vacantes existentes para ingreso a los Cuerpos Oficiales de Bomberos se exigen como mínimo los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano.
2. Ser mayor de 18 años.
3. Tener definida su situación militar.
4. Ser bachiller en cualquier modalidad.
5. No haber sido o estar condenado a penas privativas de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni tener antecedentes disciplinarios y/o fiscales vigentes.
6. Poseer licencia de conducción mínimo C1 o equivalente vigente.

Para el ascenso en el escalafón de bomberos se deberá cumplir con los requisitos señalados en el Decreto-ley 785 de 2005, y con los siguientes, de acuerdo con las vacantes existentes:

1. Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado.
2. Inscribirse en la convocatoria para la provisión de empleos del Cuerpo Oficial de Bomberos.
3. Superar las pruebas previstas en el concurso.
4. No haber sido o estar condenado a penas privativas de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni tener antecedentes disciplinarios y/o fiscales vigentes.

Los siguientes son los tiempos mínimos, como requisito para ascender al grado inmediatamente superior:

- a) Categoría de Oficiales:
 1. Comandante de Bomberos: Tres años de Subcomandante de Bomberos.
 2. Subcomandante de Bomberos: Tres años de Capitán de Bomberos.
 3. Capitán de Bomberos: Cuatro años de Teniente de Bomberos.
 4. Teniente de Bomberos: Cuatro años de Subteniente.
 5. Subteniente: Cuatro años de Sargento de Bomberos.
- b) Categoría de Suboficiales:
 1. Sargento de Bomberos: Cuatro años de Cabo de Bomberos.
 2. Cabo de Bomberos: Cuatro años de Bombero.
 - Fiscalía General de la Nación

El Decreto-ley 20 de 2014, por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, establece que

los concursos o procesos de selección para proveer los cargos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas serán de ingreso y de ascenso.

En los concursos de ingreso para la provisión definitiva de los empleos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas se adelantarán y podrán participar todas las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos, sin ningún tipo de discriminación.

También se podrán adelantar concursos de ascenso con la finalidad de reconocer la capacitación y desempeño de los servidores escalafonados en la carrera especial y permitirles la movilidad a un cargo o categoría inmediatamente superior dentro del mismo grupo o planta de personal.

El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenezcan a un mismo grupo o planta de personal y a los niveles profesional y técnico.
2. Existan servidores públicos escalafonados en la carrera especial, en el grado salarial inferior, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.
3. El número de los servidores escalafonados en carrera que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso sea igual o superior al número de empleos a proveer.

Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso hasta el 30% de las vacantes a proveer. Los demás empleos se proveerán a través de concurso de ingreso.

Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe como mínimo el doble de servidores escalafonados en carrera por empleo a proveer, el concurso se declara desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso. Quienes se hayan inscrito inicialmente continuarán en el concurso de ingreso sin requerir una nueva inscripción.

Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el servidor deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar escalafonado en la Carrera Especial.
2. Reunir los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño del cargo.
3. Haber obtenido calificación sobresaliente de la evaluación de desempeño, en el año inmediatamente anterior.
4. No haber sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente dentro de los cinco (5) años anteriores a la convocatoria.

Sobre el particular, el ex Comisionado Nacional del Servicio Civil Pedro Alfonso Hernández Martínez, expresa lo siguiente:

“... la Constitución Política de 1991 posibilita la realización de ambos tipos de concursos: de ingreso y de ascenso en la carrera administrativa. El primero, dirigido a todos los interesados en ingresar al servicio de la Administración; el segundo, para garantizar la movilidad interna a quienes ya hacen parte del sistema de carrera. Lo que no debe es confundirse ni asimilarse concurso de ascenso con concurso cerrado y concurso de ingreso con concurso abierto, porque las expresiones abiertos y cerrados dan cierta sensación de ilegitimidad. Además, si la Constitución impidiera los concursos de ascenso, serían inconstitucionales las disposiciones sobre los ascensos en varios sistemas especiales de carrera. Entre otras, la carrera diplomática y consular; la carrera de la policía nacional o la carrera militar.

“De otro lado, debe tenerse presente que la movilidad horizontal y vertical al interior del sistema de carrera produce un impacto positivo en los empleados que de él hacen parte, porque saben que de su rendimiento y desempeño, en comparación con los demás empleados de carrera, dependerán las oportunidades para el ascenso en el sistema y su consecuente mejoramiento laboral, salarial y personal. Esa percepción se desvanece cuando los servidores públicos encuentran que para acceder a un cargo superior deben competir con un número muy superior de candidatos...”. (Se destaca).

El documento de política pública: “¿Cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?”, preparado por el profesor Pablo Sanabria de la Escuela de Alto Gobierno: “Alberto Lleras Camargo”, de la Universidad de los Andes de Bogotá, señala:

“La gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas no se ha actualizado a un modelo estratégico acorde con las nuevas formas de acción estatal.

De acuerdo con lo anterior, existen sistemas especiales y específicos con verdaderas carreras en Colombia que han permitido la movilidad y la capacitación de los servidores escalafonados.

V. CARRERA ADMINISTRATIVA Y ASCENSO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Al respecto, conviene señalar que existen dos modelos de organización que establecen la relación entre los servidores públicos y las entidades del Estado. El modelo de estructura cerrado representado principalmente por el sistema francés de administración pública, que considera que la relación de trabajo en la administración pública es una actividad independiente, que es desarrollada bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, con derechos (estabilidad y ascenso) y deberes específicos. Y el modelo de estructura abierta,

implementado en el sistema estadounidense, que no diferencia entre la relación laboral que se da en la administración pública y la relación laboral común. En este caso no existe una noción de carrera administrativa⁷.

Ahora bien, a manera de ilustración conviene hacer una breve descripción del mecanismo del concurso de ascenso en otras legislaciones, veamos:

Francia

La función pública francesa se inspira en el principio de carrera; el funcionario no es contratado para un determinado empleo sino para adelantar una actividad profesional por un periodo de tiempo indefinido.

En Francia el nombramiento de funcionarios se hace sobre la base de un empleo permanente y de tiempo completo. El encargado de dirimir conflictos entre funcionarios y Estado es el juez administrativo; el traslado de funcionarios se hace con el consentimiento de estos. Para ingresar compete el nombramiento a un tribunal de carácter independiente, quien selecciona los candidatos por méritos y pruebas. La calidad de funcionarios se obtiene a partir del nombramiento.

Los ascensos de escalafón, tanto de grado como de salarios, ubicación en cargos superiores, se realizan por méritos, inscribiéndose en una “relación de ascensos”, o por concurso.

La promoción “social”, que hace referencia a personas que no pertenecen al cuerpo de origen, se realiza por concurso abierto para quienes cumplen un mínimo tiempo de servicio, o de “turno externo”, para aquellos individuos que pertenecen a cuerpos de jerarquía inferior o simplemente no pertenecen a la administración.

El funcionario puede ser retirado por insuficiencia profesional, cuando no se le puede ofrecer un empleo acorde con sus capacidades.

Alemania

El principio de carrera como institución jurídica tiene sus inicios en Baviera desde 1805. El principio de carrera, consiste en que el servicio público desempeñado por los funcionarios está distribuido en diversas categorías en las cuales se desarrolla su vida profesional, se han establecido cuatro categorías que van de un nivel subalterno, un nivel auxiliar, un nivel técnico administrativo y un nivel superior.

Para pasar del nivel técnico-administrativo al nivel superior, se requiere la existencia de un título universitario, que no puede ser sustituido en ningún caso por exámenes o pruebas de capacitación que lo equipare, salvo en casos excepcionales.

El ascenso de una categoría a otra se lleva a cabo por medio de exámenes. El sistema de carrera se fundamenta en la separación del empleo y del grado. Mientras que el empleo designa un puesto de trabajo, el grado está vinculado al funcionario dándole la oportunidad a ocupar un cierto número de puestos diferentes.

El nombramiento de los funcionarios se deja a elección por parte de la administración, siendo un acto discrecional respetando los criterios de aptitud, de cualificación y de capacidad profesional. El procedimiento de selección se efectúa por medio de la publicación de un anuncio informando del puesto vacante.

El criterio de antigüedad es secundario en materia de promoción, solo tiene importancia cuando la capacidad profesional de un funcionario sea equivalente a la de otro.

Se prohíbe el derecho de huelga y se exige lealtad y neutralidad política. El periodo de prueba es de uno a tres años. Los funcionarios alemanes deben adaptarse al puesto por medio de la capacitación.

La carrera administrativa agrupa las labores de acuerdo a unas mismas aptitudes. Tienen acceso a la administración pública las profesiones de diversas carreras, excepto aquellas que tienen que ver con la docencia.

La necesidad de la integración de los funcionarios en la función pública renueva los principios de la carrera administrativa, la neutralidad en el servicio y la promoción por méritos personales.

España

En España la carrera administrativa es un instrumento que posibilita la progresión administrativa y retributiva de los funcionarios, para lo cual se exige poseer título, experiencia y méritos. Se inspira en un sistema objetivo, coherente, racional, sencillo y flexible de la función pública.

La carrera administrativa se cifra en tres elementos que son: el sistema de provisión de puestos, la promoción profesional dentro del propio cuerpo y la promoción interna desde cuerpos inferiores a otros superiores.

Con la Ley 30 de 1984 se establece el límite superior de la carrera profesional, abriendo posibilidades a la contratación de personal. La trayectoria del funcionario profesional está determinada por el puesto de trabajo ocupado y el grado individual, se presenta movilidad de funcionarios de una administración a otra. Entre más elevado el grado profesional, mayor es la experiencia y mayores las responsabilidades. Una vez incorporado el funcionario tiene opción de pasar por todos los puestos de su grado, aunque las funciones no tengan relación con la formación que se le exigió al incorporarse.

⁷ Congreso de la República de Colombia, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica. Resumen Ejecutivo preparado el 25 de octubre de 2005.

La carrera administrativa en España, tiene por objetivo proporcionar a la administración las personas capacitadas para asegurar una gestión eficaz en beneficio público.

Las personas que ingresan a la administración como funcionarios se integran en diferentes escalas. Es posible que se presenten ascensos de grupo inferior a uno superior, por medio de la promoción interna.

El acceso a los puestos de trabajo se efectúa mediante concursos o por libre designación. Los sistemas de selección para el ingreso a la Administración Pública son la oposición, el concurso, y el concurso-oposición. La oposición significa que los aspirantes superan ejercicios teóricos y prácticos.

El sistema de carrera asume que los funcionarios presten sus servicios durante su vida activa, desempeñando diversos cargos; la selección debe estar regida por la profesión y no por el cargo. De acuerdo a la profesión se determina la formación a seguir. La carrera del funcionario se desarrolla con ascenso progresivo, y no se realiza por antigüedad sino por experiencia. En España más que hablar de carrera administrativa, se habla en plural de carreras que son distintas para los diferentes colectivos como se les conoce.

Ecuador

En la República del Ecuador, la carrera administrativa garantiza los derechos y establece las obligaciones de los servidores públicos. Para ingresar a ella se requiere reunir los requisitos exigidos por la ley para el desempeño del trabajo. La vinculación se efectúa por concurso y una vez aprobado el periodo de prueba ingresa a la carrera administrativa. Mediante la Ley de 1964, rige la capacitación, es obligatoria y no se considera como desarrollo profesional sino para el desarrollo humano integral.

El sistema de méritos establece que los servidores de carrera serán seleccionados, ascendidos y adiestrados de acuerdo al mérito y capacidad. Una vez se ha ingresado a la carrera administrativa, a los funcionarios se les garantiza su puesto y solamente pueden ser objeto de destitución por causa justa. Tienen derecho a ser trasladados a puestos y vacantes de igual naturaleza, si en el que se encuentran es suprimido. Existe la figura de funcionarios públicos amovibles e inamovibles de manera absoluta o relativa, sin que por ello signifique que el puesto de trabajo sea considerado como un bien que les pertenece.

Los ascensos representan aumentos de salarios constituyéndose en un adelanto jerárquico del servidor público. El ascenso por antigüedad es automático y depende del tiempo que permanezca en cada nivel.

Paraguay

El artículo 55 de la Ley 1626 de 2000 sobre carrera administrativa plantea que es la ley quien reglamenta los procesos de admisión, promoción y remoción de los funcionarios de la administración pública, al igual que los demás empleados y servidores del Estado, sobre bases que aseguren la estabilidad en los cargos y la igualdad de oportunidades. Definirá sus derechos y obligaciones, fijando los requisitos para que se puedan acoger a los beneficios sociales, se prohíben los paros y huelgas de los funcionarios públicos y otro tanto ocurre con el abandono colectivo de sus cargos.

Perú

En el Perú, la carrera administrativa es de naturaleza estatutaria. El Decreto 276 de 1984 establece los artículos que regulan la Carrera Administrativa.

El artículo 1° define la carrera administrativa como un conjunto de principios y de normas que regulan el ingreso, derechos y deberes de los servidores públicos de carácter estable, cuyo objetivo es la incorporación de personal idóneo, garantizando su permanencia y desarrollo. Se expresa en una estructura que permite la promoción de los servidores públicos en los diferentes niveles, se tiene en cuenta de acuerdo a la formación profesional, méritos y calificaciones, lo mismo que el tiempo de permanencia en cada nivel. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios.

La carrera administrativa se estructura por grupos y niveles, con el propósito de que el servidor público tenga opciones para ocupar diversos puestos en su trayectoria dentro de la administración pública, posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la administración.

De acuerdo con el artículo 59, literal b), no pertenecen a la carrera administrativa los funcionarios que desempeñen cargos de confianza o políticos, ni los trabajadores de las empresas de Estado o de sociedades de economía mixta.

Como puede observarse las diferentes legislaciones consultadas admiten el concurso de ascenso como mecanismo para escalar dentro de la respectiva carrera administrativa, pues la movilidad y la promoción por méritos son asuntos connaturales a su existencia y desarrollo.

De acuerdo con el anterior recuento, se evidencia la importancia de permitir la inclusión de los concursos de ascenso para lograr la movilidad en el empleo público.

VI. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Representantes, dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley número 006**

de 2017 Cámara, por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones, conforme al texto original presentado.

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2017 CÁMARA

por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 24 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

“Artículo 24. *Encargo.* Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente. En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, serán encargados quienes acrediten evaluación satisfactoria.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad, siempre y cuando reúna las condiciones y requisitos previstos para su desempeño. De no acreditarlos, se deberá encargar al empleado que acreditándolos desempeñe el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente.

Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más”.

Artículo 2° El artículo 29 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

“Artículo 29. *Concursos.* La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso y los adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil, o la entidad en la que se delegue o desconcentre esta función.

En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.

El concurso de ascenso tiene como finalidad reconocer el alto desempeño de los servidores

escalafonados en la carrera y permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal.

El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.
2. Existen servidores públicos escalafonados en la carrera general, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.
3. El número de los servidores escalafonados en carrera que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.

Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso hasta el 30% de las vacantes a proveer. Los demás empleos se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.

Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores escalafonados en carrera por empleo a proveer, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente continuarán en el concurso de ingreso sin requerir una nueva inscripción.

Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el servidor deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar escalafonado en la carrera general.
2. Reunir los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño del empleo.

Parágrafo. Si el empleado en el último año no ha sido evaluado por la ocurrencia de alguna situación administrativa o por actividad sindical debidamente autorizada, se tomará para todos los efectos legales la última calificación.

Artículo 3°. El literal g) del artículo 6° del Decreto-ley 1567 de 1998, quedará así:

“g) Profesionalización del servidor público. Los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y bienestar que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa”.

Artículo 4°. El Gobierno nacional desarrollará mecanismos de movilidad horizontal en el empleo público, con el propósito de evaluar de manera progresiva el mérito y garantizar la capacitación permanente de los servidores públicos, aspectos esenciales para su desarrollo, el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados en las entidades públicas y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

La movilidad deberá basarse en criterios de mérito, medido a través de pruebas escritas de conocimientos o de competencias, aplicadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la permanencia en el servicio, la evaluación del desempeño, la capacitación y la formación adquiridas.

Para el desarrollo de las modalidades de movilidad horizontal se deberá tener en cuenta el marco de gasto de mediano plazo y las disponibilidades presupuestales.

Artículo 5°. Las normas previstas en la presente ley, se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por los sistemas específicos de origen legal. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación, modifica en lo pertinente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998 y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,


OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA
VUELTA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 021 DE 2017
CÁMARA**

*por el cual se incluye el artículo 11A dentro del
Capítulo I del Título II de la Constitución Política
de Colombia.*

Bogotá, D. C., septiembre 21 de 2017.

Señor Representante:

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 021 de 2017 Cámara.

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted y estando dentro del término previsto para el efecto, sometemos a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta, correspondiente al Proyecto de Acto Legislativo número 021 de 2017 Cámara, por el cual se incluye el artículo 11A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

El proyecto de reforma constitucional es de iniciativa parlamentaria, radicado por más de 10 congresistas, como lo exige esta clase de iniciativas, y ya cumplió con los requisitos de publicación previa y de debate y votación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso al agua como recurso natural, esta iniciativa pretende establecer el agua como derecho fundamental, dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia, teniendo en cuenta que el agua es un elemento del que deben gozar todos los seres humanos de esta y las generaciones futuras. Como resultado de ello, el Estado está en la obligación de velar por su conservación y desarrollo sostenible y garantizar a la población el acceso para atender sus necesidades básicas.

Una manera efectiva para proteger y garantizar la sostenibilidad de su uso es darle categoría de derecho fundamental, equiparándola a una norma no negociable y poniéndola por encima de los modelos económicos de mercado y los intereses particulares y haciendo énfasis en su carácter de recurso de carácter estratégico para el desarrollo económico, social, cultural y fundamental para la existencia del ser humano.

En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se hizo referencia a documentos científicos y de organizaciones internacionales que ponen de presente la magnitud de la importancia de garantizar la disponibilidad del recurso hídrico para la supervivencia de la especie y la conservación de la vida a escala planetaria.

No cabe duda entonces de la trascendencia que el acceso al agua tiene para la garantía de la calidad de vida, actual y futura, para los seres humanos, como también de su utilidad para el desarrollo de actividades económicas, culturales y recreativas. Sin embargo, debe quedar claro el orden de prioridades, de manera que en la gestión del recurso siempre prevalezca su aptitud para el consumo en actividades humanas sobre su utilización para actividades económicas, y de allí la conveniencia de elevar su acceso a la condición de derecho fundamental.

Ya en el orden interno el acceso al agua es catalogado como un servicio público esencial, cuyo aseguramiento prestacional corresponde a los municipios, pero esa catalogación es insuficiente, si se atiende a lo previsto en instrumentos internacionales que lo categorizan como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Por ello, frente a la posibilidad del uso del agua para la explotación de recursos naturales, desde el derecho internacional y el derecho interno se han promovido una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la

biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales, en el marco de la función ecológica de la propiedad, el respeto por el derecho a un medio ambiente sano y la protección del medio ambiente, y de conformidad con los tratados internacionales que en materia ecológica se han ratificado.

No obstante, al concretar los mecanismos de uso del recurso para la explotación de los recursos naturales, la modalidad retributiva establecida en las concesiones ha derivado en un resultado perverso, consistente en que el que contamina paga, desconociendo la obligación que tiene el Estado de garantizar la plena disponibilidad del recurso tanto para la supervivencia humana como para el desarrollo económico, social y cultural de los habitantes del territorio.

Es indispensable, por consiguiente, no crear estrategias de sanción y de penalización a quienes contaminen, sino establecer las pautas necesarias para la prevención y mitigación de la contaminación medioambiental, dado que aquellas estrategias, expresadas en normas como los Decretos 934 de 2013 y 2691 de 2014 y en el propio Plan Nacional de Desarrollo, aquellos suspendidos por el Consejo de Estado y el artículo correspondiente de este último, declarado inexecutable por la Corte Constitucional, han ocasionado daños ambientales irreversibles, especialmente en las zonas de páramos y aquellas afectadas por la explotación de recursos hidrocarbúricos.

Así, la normatividad colombiana debe reestructurarse para dar la importancia que merece el agua, ya que sin ella será imposible nuestra supervivencia como especie. El derecho al agua debe estar incluido dentro de los derechos fundamentales de la Constitución Política por su conexión directa con los principios constitucionales, especialmente los relativos a vida y a la dignidad de la persona humana, que tienen una implicación inmediata sobre la seguridad alimentaria de la población; por la necesidad de garantizar su eficacia directa y no depender casuísticamente para su protección del establecimiento de conexidad con otro derecho fundamental; por su contenido esencial, que no puede depender para su realización de la voluntad de mayorías políticas coyunturales; por la obligación de incorporar a la normatividad interna los mecanismos que hagan efectivos los compromisos asumidos por el Estado colombiano como parte de la comunidad internacional, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1992, la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras de la Unesco de 1997 y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Declaración de Johannesburgo) de 2002.

Proposición

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 021 de 2017 Cámara, por el cual se incluye el artículo 11A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia, con el mismo texto radicado por los autores y aprobado por la Comisión Primera de la Cámara, el cual se reitera a continuación:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 021 DE 2017 CÁMARA

por el cual se incluye el artículo 11A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

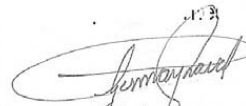
DECRETA:

Artículo 1°. Inclúyase el **artículo 11A** dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:

Artículo 11A. Todo ser humano en el territorio nacional tiene derecho al agua, en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, para lo cual el Estado garantizará la protección y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico conforme al principio de progresividad.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

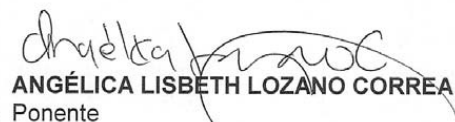
De los honorables Representantes,



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente Coordinador

PEDRITO TOMÁS PEREIRA CABALLERO
Ponente

LEOPOLDO SUÁREZ MELO
Ponente



ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA
Ponente



ALBEIRO VANEGAS OSORIO
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ

Ponente


EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Ponente

RODRIGO LARA RESTREPO

Ponente

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES EN
PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 021 DE 2017 CÁMARA**

*por el cual se incluye el artículo 11A dentro
del Capítulo I del Título II de la Constitución
Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Inclúyase el **artículo 11A** dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:

Artículo 11 A. *Todo ser humano en el territorio nacional tiene derecho al agua, en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, para lo cual el Estado garantizará la protección y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico conforme al principio de progresividad.*

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de acto legislativo, según consta en Acta número 06 de septiembre 20 de 2017. Anunciado entre otras fechas el 5 de septiembre de 2017, según consta en Acta número 05.


CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
 Coordinador Ponente


CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
 Presidente


AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
 Secretaria Comisión Primera Constitucional

CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA
CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 290 DE 2017 CÁMARA, 118 DE
2016 SENADO**

*por medio de la cual se rinden honores a la
memoria y obra del expresidente Julio César
Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario
de su natalicio.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista:

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68.

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 290 de 2017 Cámara, 118 de 2016 Senado, *por medio de la cual se rinden honores a la memoria y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario de su natalicio.*

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto honrar la memoria del expresidente de la República Julio César Turbay Ayala, con motivo del primer centenario de su nacimiento, ocurrido el 18 de junio de 1916. Para el efecto, el artículo 10 del proyecto autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para ejecutar los siguientes planes contenidos en los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del mismo proyecto, a saber:

- Construcción de dos bustos en bronce del expresidente Julio César Turbay, que se ubicarán en el Centro de Convenciones de Cartagena y en el Capitolio Nacional.
- Publicación, en medio físico o digital, de las obras, discursos y escritos políticos del expresidente.

- Publicación de un libro biográfico e ilustrativo de Julio César Turbay, para ser distribuido en las bibliotecas públicas dentro del territorio nacional.
- Puesta en funcionamiento de una plataforma virtual digital (*web doc*) que contenga la biografía de la vida y obra del expresidente Julio César Turbay.
- Producción y emisión de un documental que recoja la vida y obra del expresidente Julio César Turbay, para que sea transmitido por el Canal Institucional y Señal Colombia.

Al respecto, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que al respecto establece:

Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes¹.

Las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado: “*El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)*”².

¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996), por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Bogotá. D. C., 1996.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[1] El artículo 154 de la Constitución señala: “Las le-

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, correspondería a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

De otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria^[1]. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111

yes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

de 1996–, preceptúa que “*Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993*”³. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que:

(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello⁴.

A ello también agregó que: “La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C. P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.)”⁵. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


CRISTINA ARANGO OLAYA
Viceministra General (E)

Con copia a:

Honorable Senador Iván Duque - autor.

Honorable Senador Álvaro Uribe - autor.

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya - autor.

Honorable Senador José Obdulio Gaviria - autor.

Honorable Senadora Paloma Valencia Laserna - autora.

Honorable Senador Daniel A. Cabrales - autor.

Honorable Senador Jaime Alejandro Amín - autor.

Honorable Senador Ernesto Macías Tovar - autor.

Honorable Senador Fernando Araújo - autor.

Honorable Senador Alfredo Rangel - autor.

Honorable Senador León Rigoberto Barón - autor.

Honorable Senadora Paola Holguín - autora.

Honorable Senador Carlos Felipe Mejía - autor.

Honorable Senador Honorio Henríquez - autor.

Honorable Senadora María del Rosario Guerra - autora.

Honorable Senador Orlando Castañeda - autor.

Honorable Senadora Nohora Tovar - autora.

Honorable Senadora Thania Vega - autora.

Honorable Senador Éverth Bustamante - autor.

Honorable Senadora Susana Correa - autora.

Honorable Senador Horacio Serpa - autor.

Honorable Representante Federico Hoyos Salazar - ponente.

Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta - ponente.

Honorable Representante Antenor Durán Carrillo - ponente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 861 - Miércoles, 27 de septiembre de 2017 CÁMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de ley número 006 de 2017 Cámara, por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia parasegundo debate en primera vuelta y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de acto legislativo número 021 de 2017 Cámara, por el cual se incluye el artículo 11A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.	21
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 290 de 2017 Cámara, 118 de 2016 Senado, por medio de la cual se rinden honores a la memoria y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario de su natalicio.....	23

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y doctor Hernando Herrera Vergara.