



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 402

Bogotá, D. C., viernes, 24 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 50  
de 1990.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el párrafo del artículo 102 de la Ley 50 de 1990, el cual quedará así:

Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo según su preferencia y capacidad. Esta prerrogativa será extensiva en su aplicación a todo el personal docente objeto de regulación por la Ley 91 de 1989.

Artículo 2°. *Reglamentación.* Los fondos de cesantías debidamente constituidos y reconocidos y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio estarán habilitados para facilitar, promover, ofertar, desarrollar, negociar e informar sobre productos de seguro en el ámbito educativo, así como programas de ahorro continuado para el pago anticipado de la educación superior de los hijos y dependientes de sus afiliados.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley se entenderá por dependientes:

1. Los hijos y dependientes del afiliado que tengan hasta 18 años de edad.
2. Los hijos y dependientes del afiliado con edades entre 18 y máximo 25 años cuando el padre o madre se encuentren efectuando los aportes y/o hayan adquirido el seguro y/o producto de ahorro programado para el pago de estudios superiores técnicos o profesionales en instituciones debidamente reconocidas por la ley y certificadas por la autoridad competente.
3. Los hijos y dependientes del afiliado mayores de 25 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos debidamente certificados por la autoridad competente.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CARLOS ANDRES TRUJILLO GONZALEZ  
Senador

PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE  
2018 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 50  
de 1990.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Ley 50 de 1990 en su artículo 102, párrafo, autorizó para que los trabajadores afiliados a un fondo de cesantías también pudieran retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Esta modificación, hecha a la Ley 50 de 1990 mediante la Ley 1809 de 2016, resultó de gran ayuda a los trabajadores, y su resultado salta a la vista después de tres años de vigencia. Pese a lo anterior, se evidenció una desigualdad frente al régimen prestacional establecido por la Ley 91 de 1989, que regula a los docentes de este país, los cuales, en el momento de hacer uso de la nueva figura del artículo 102 párrafo de la Ley 50 de 1990, su fondo de cesantías no les ha permitido ejercer tal derecho por falta de claridad de la ley en cuanto a su aplicación a los docentes. En ese orden, es apremiante hacer extensiva esa posibilidad a los docentes, dado que es una herramienta valiosa que ayuda a nuestros maestros a asegurar el futuro de sus hijos o dependientes. Es un tema de justicia e igualdad entre la clase trabajadora y docente de nuestra patria.

Por todas esas loables razones, presento esta iniciativa, en primer término, por razones de mera igualdad; en segundo orden, por justicia con nuestros maestros, quienes hasta la fecha han visto afectadas sus posibilidades frente a la opción de asegurar la educación de sus hijos o dependientes a través de sus cesantías.

El derecho a la igualdad es uno de los pilares de nuestro Estado social de derecho; por tal razón, es nuestra obligación siempre y en todo momento estar atentos como legisladores para garantizar que esta protección constitucional se materialice y no quede solo en un concepto jurídico formal que desencadene desgaste al aparato judicial y su consecuente congestión, impidiendo así el acceso a los ciudadanos a una justicia pronta y eficaz.

Por todas estas razones, de legalidad, justicia, conveniencia y utilidad, los invito a considerar esta iniciativa de ley.

Cordialmente,



CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ  
Senador

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 15 del mes de mayo del año 2019 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 271, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por:

El Secretario General,

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 271 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 50 de 1990*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Carlos Andrés Trujillo González* y *Nidia Marcela Osorio Salgado*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 182 DE 2018 SENADO, 142  
DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente la  
Ley 1616 de 2013, de salud mental, y se dictan  
otras disposiciones.*

Honorable Senadora  
LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ  
Vicepresidenta Comisión Séptima  
Senado de la República  
Ciudad.

Respetada señora Vicepresidenta:

En cumplimiento de la designación realizada  
por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del  
Senado de la República, y con fundamento en los  
artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992,  
me permito rendir ponencia para Primer Debate  
al Proyecto de ley número 182 de 2018 Senado,  
142 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se  
modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013, de  
salud mental, y se dictan otras disposiciones.*

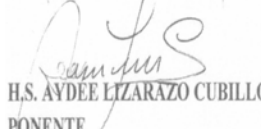
La presente Ponencia se desarrollará en los  
siguientes términos:

1. Antecedentes en el trámite legislativo del  
proyecto.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Marco constitucional y legal.
4. Conceptos institucionales.
5. Pliego de modificaciones.
6. Texto propuesto para primer debate.
7. Proposición.

Cordialmente,

Cordialmente,  
  
H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO  
COORDINADOR PONENTE

  
H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ  
PONENTE

  
H.S. AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
PONENTE

1. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE  
LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley fue radicado por los  
Representantes Guillermina Bravo Montaña, Ana  
Paola Agudelo García y Carlos Eduardo Guevara  
Villabón ante la Secretaría General de la Cámara  
de Representantes el 13 de septiembre de 2017

con el número 142 y publicado en la *Gaceta del  
Congreso* número 791 del mismo año.

Durante el trámite legislativo, fue aprobado  
en primer debate en la Comisión Séptima de la  
Cámara de Representantes el 11 de abril de 2018 y  
en la plenaria de la Cámara de Representantes el 2  
de octubre de 2018; las publicaciones respectivas  
se surtieron en la *Gacetas del Congreso* números  
298, 382, 924 de 2018 y 44 de 2019.

En Sesión Plenaria el día 2 de octubre de  
2018 fue aprobado en segundo debate el texto  
definitivo con modificaciones del Proyecto de ley  
número 142 de 2017 Cámara, *por medio del cual  
se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013 y  
se dictan otras disposiciones.* Esto con el fin de  
que el citado proyecto de ley siga su curso legal y  
reglamentario y de esta manera dar cumplimiento  
con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª  
de 1992.

El proyecto fue enviado al honorable Senado  
de la República y remitido a la Comisión Séptima  
de Senado, en donde la mesa directiva designó  
como ponentes a los honorables Senadores Laura  
Esther Fortich Sánchez, Aydeé Lizarazo Cubillos  
y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

2. OBJETO

El Proyecto de ley número 182 de 2018 Senado,  
*por medio de la cual se modifica parcialmente la  
Ley 1616 de 2013, de salud mental, y se dictan  
otras disposiciones,* tiene por objeto garantizar el  
ejercicio pleno del derecho a la salud mental a la  
población colombiana, priorizando a los niños, las  
niñas, adolescentes y adultos mayores mediante  
la promoción de la salud y la prevención del  
trastorno mental, la atención integral e integrada  
en salud mental en el ámbito del Sistema General  
de Seguridad Social en Salud.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y  
LEGAL

1. La Constitución Política de Colombia  
en su artículo 44, que establece que los  
derechos de los niños prevalecen sobre  
los derechos de los demás.
2. La Constitución Política de Colombia,  
que en su artículo 45 dispone que el  
adolescente tiene derecho a la protección  
y formación integral.
3. La Constitución Política de Colombia, que  
en su artículo 46 determina que el Estado,  
la sociedad y la familia concurrirán para  
la protección y asistencia de las personas  
de la tercera edad.
4. La Ley 1251 de 2018, por la cual se  
dictan normas tendientes a procurar la  
protección, promoción y defensa de los

derechos de los adultos mayores, donde específicamente se señala que el Estado brindará especial protección a los adultos mayores que en virtud de su condición económica, física o mental se encuentran marginados y bajo circunstancias.

4. Código Penal (Ley 599 de 2000), que en su artículo 127 tipifica el abandono de los adultos mayores o cualquier persona que encuentre en capacidad de valerse por sí misma.
5. Sentencia T-200 de 2014, donde el alto tribunal constitucional categoriza a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de protección constitucional reforzada, lo cual implica que sus derechos deben considerarse como satisfechos frente a todas las actuaciones del Estado.
5. Sentencia T-252 de 2017, a partir de la cual se reitera la extensa línea jurisprudencial que ubica al adulto mayor como sujeto de especial protección constitucional. Específicamente, esta sentencia en su parte considerativa ha expuesto que *“Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas”*.

#### 4. CONCEPTOS INSTITUCIONALES

Durante el debate surtido en la Cámara de Representantes fueron allegados conceptos del Instituto Nacional de Salud, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Salud y Protección Social.

Desde el Instituto Nacional de Salud manifiestan que toda iniciativa cuyo objeto sea el de mejorar la salud mental de los adultos mayores es una medida apropiada y deseable. Esto teniendo en cuenta que, durante 2015, la prevalencia de trastornos mentales en adultos mayores fue de 9,1%.

Desde el Ministerio de Hacienda rinden concepto favorable y manifiestan que no existen objeciones de tipo fiscal.

Desde el Ministerio de Salud y Protección Social, solicitan el archivo de la iniciativa por considerar que la Ley 1616 de 2013 estableció la creación de una instancia especializada en el país denominada Consejo Nacional de Salud Mental, entidad encargada de la Política Nacional de Salud Mental, a través de la cual se pueden proponer iniciativas como las de este proyecto de ley. Además de lo anterior, el Ministerio de Salud plantea que esta Política Nacional de Salud Mental dispone la obligación de incluir un Plan Decenal para la Salud Pública.

Debe anotarse que el concepto negativo del Ministerio de Salud fue emitido durante el Gobierno anterior, motivo por el cual **es necesario contar nuevamente con el concepto de esta entidad**. Esto, con el propósito de conocer la posición del Ministro actual frente a esta iniciativa y si la misma es congruente con la Política Pública proyectada en materia de salud mental.

#### 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se realizan proposiciones modificativas, supresivas ni aditivas al articulado del proyecto que fue radicado por considerar que la iniciativa permite dar un alcance a las necesidades actuales de la población beneficiaria en materia de salud mental.

#### 6. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La situación de salud mental en el país se ha ido deteriorando progresivamente durante los últimos años, así lo evidencia la última Encuesta Nacional de Salud Mental, realizada para la vigencia 2015, donde se evidenció que “por lo menos un 44,7% de la población infantil de 7 a 11 años requieren de evaluación formal por parte de un profesional de la salud mental para descartar problemas o posibles trastornos y que en los pocos casos detectados, la edad de inicio del consumo de sustancias psicoactivas está alrededor de los 11 años”<sup>1</sup>.

Estas cifras demuestran que la atención en salud mental a la población infantil debe priorizarse y realizarse de manera oportuna para evitar, entre otros problemas, el consumo de sustancias psicoactivas desde edades tempranas.

Sin embargo, la población infantil no es la única que requiere de atención en salud mental. La misma encuesta en salud mental arrojó como resultado que “en la población comprendida entre los 12 a los 17 años de edad, el 12,2% tiene algún trastorno mental. Dentro de ese 12,2%, el 52,9% tiene uno o más síntomas de ansiedad; el 19,7% refiere cuatro o más síntomas de depresión, y el 10,1% padece algún tipo de psicosis”<sup>2</sup>.

Frente a la población de adultos mayores, la situación es igualmente preocupante puesto que la prevalencia de trastornos mentales en mayores de 60 años es del 9,1%, con una prevalencia en hombres de 8,2%, y en mujeres de 10,1%<sup>3</sup>, donde es alarmante el hecho de que del total de los intentos de suicidio en el país durante el 2016

<sup>1</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, *Guía Metodológica para el Observatorio Nacional de Salud Mental*, Bogotá, 2017. Pág. 20.

<sup>2</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, *Guía Metodológica para el Observatorio Nacional de Salud Mental*, Bogotá, 2017. Pág. 20.

<sup>3</sup> Concepto rendido por el Instituto Nacional de Salud a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, 12 de octubre de 2017.

el 2,2% (424 casos) pertenecen a la población de adultos mayores<sup>4</sup>.

Así las cosas, el Ministerio de Salud y Protección Social plantea que estas cifras son estadísticamente significativas<sup>5</sup>, por lo cual desde el Legislativo se hace necesario adoptar una iniciativa, como la que se presenta en esta oportunidad, que atiende la problemática creciente en salud mental dentro de la población de niños, adolescentes y adultos mayores.

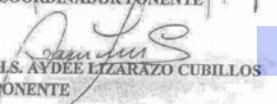
7. IMPACTO FISCAL

La implementación del proyecto de ley de referencia no supone la destinación de recursos públicos. En el mismo sentido, debe decirse que el articulado de la iniciativa no realiza autorizaciones para que el Gobierno nacional apropie recursos del Presupuesto General de la Nación, a partir de lo cual es prudente afirmar que el impacto fiscal de la iniciativa es nulo.

En el mismo sentido se pronunció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al manifestar que no existen objeciones de tipo fiscal por parte de la entidad.

8. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, en consideración al artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República aprobar en Primer Debate el **Proyecto de ley número 182 de 2018 Senado, 142 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013, de salud mental, y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,  
  
H.S. HONORIO ENRIQUEZ PINEDO  
COORDINADOR PONENTE  
  
H.S. AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2018 SENADO, 142 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013, de salud mental, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República  
DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 1º. *Objeto.* El objeto de la presente ley es garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas, adolescentes y adultos mayores, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la atención integral e integrada en salud mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución y con fundamento en el enfoque promocional de calidad de vida y la estrategia y principios de la Atención Primaria en Salud.

De igual forma, se establecen los criterios de política para la reformulación, implementación y evaluación de la Política Pública Nacional de Salud Mental con base en los enfoques de derechos, género, étnico, territorial y poblacional por etapa del ciclo vital.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1616 de 2013, que quedará así:

Artículo 4º. *Garantía en salud mental.* El Estado, a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizará a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas, adolescentes y adultos mayores la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, atención integral e integrada que incluya diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en salud para todos los trastornos mentales.

La inclusión del adulto mayor en programas permanentes para la atención de la depresión, el deterioro cognoscitivo y de la demencia, así como el apoyo en la creación de hábitos activos de vida saludables, la actividad física y cognitiva para acrecentar el bienestar del adulto mayor.

La habilitación psicosocial de las personas con trastornos mentales y del comportamiento deberá centrarse en el desarrollo de habilidades para la vida diaria, habilidades laborales, habilidades para el tiempo libre, habilidades sociales e integración a la vida comunitaria.

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social tendrá la responsabilidad de promover y concertar con los demás sectores aquellas políticas, planes, programas y proyectos necesarios para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales y el desarrollo y uso de las capacidades mentales para todos los ciudadanos.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y las entidades prestadoras del servicio de salud contratadas para atender a los reclusos adoptarán programas de atención para los enfermos mentales privados de libertad y garantizar los derechos a los que se refiere el artículo sexto de esta ley. Así mismo, podrán concentrar dicha población para su debida atención. Los enfermos mentales no

<sup>4</sup> Concepto rendido por el Instituto Nacional de Salud a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, 12 de octubre de 2017.

<sup>5</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, *Guía Metodológica para el Observatorio Nacional de Salud Mental*, Bogotá, 2017. Pág. 20.

podrán ser aislados en la Unidad de Tratamiento Especial mientras dure su tratamiento.

Artículo 3°. Modifíquese el título del capítulo v de la Ley 1616 de 2013, que quedará así:

Capítulo V

Atención integral y preferente en salud mental para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 23. *Atención integral y preferente en salud mental.* De conformidad con el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, y los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 1438 de 2011, los niños, las niñas y los adolescentes son sujetos de atención integral y preferente en salud mental.

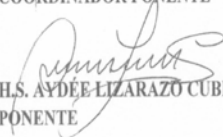
Así mismo, de conformidad con la Ley 1251 de 2008 se garantizará una atención integral y preferencial en salud mental a las personas adultas mayores.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 25. *Servicios de salud mental para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.* Los entes territoriales, las empresas administradoras de planes de beneficios deberán disponer de servicios integrales en salud mental con modalidades específicas de atención para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores garantizando la atención oportuna, suficiente, continua, pertinente y de fácil accesibilidad a los servicios de promoción, prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, cuidado y rehabilitación psicosocial en salud mental en los términos previstos en la presente ley y sus reglamentos.

Artículo 6°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,  
  
H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO  
COORDINADOR PONENTE  
  
H.S. AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
PONENTE

  
H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ  
PONENTE

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República,** Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 182 de 2018 Senado y 142 de 2018 Cámara.**

Título del proyecto: *por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013, de salud mental, y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2019 SENADO, 100 DE 2017 CÁMARA**

*por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones”*

**I. ORIGEN DEL PROYECTO**

La presente iniciativa legislativa es de autoría de los Representantes a la Cámara Carlos Eduardo Guevara, Ana Paola Agudelo y Guillermina Bravo Montaña, la cual radicaron en la Secretaría de la Cámara de Representantes el 16 de agosto de 2017.

La presente iniciativa ha sido radicada en el año 2007; sin embargo, debido a la alta carga de la agenda legislativa fueron archivados, a continuación, relacionamos los números con los que han sido radicados:

- **Proyecto de ley número 254 de 2007 Cámara,** por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 19 de 2007 Cámara,** por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 22 de 2009 Cámara,** por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de ley número 08 de 2010 Cámara**, por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 31 de 2011 Senado**, por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.
- **Proyecto de ley número 23 de 2012 Senado**, por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.

Ahora bien, el 2 de abril de 2019 fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y le dieron traslado al Senado de la República con el número 269 de 2019, en donde me hicieron la designación como Ponente.

## **II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

## **III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Con este proyecto se pretende garantizar y proteger los derechos de los vendedores informales, los cuales están inmersos en una precariedad laboral a raíz de las medidas administrativas que han buscado recuperar el espacio público. De acuerdo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se debe velar por armonizar la protección del espacio público con el derecho a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

Los lineamientos que se pretenden en este proyecto están orientados a tratar de disminuir el impacto negativo que trae consigo la ejecución de políticas públicas que buscan la recuperación del espacio público. Los vendedores informales en este proyecto de ley se clasifican de la siguiente manera:

- a) **Vendedores informales ambulantes:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.
- b) **Vendedores informales semiestacionarios:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas,

maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

- c) **Vendedores informales estacionarios:** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.
- d) **Vendedores informales periódicos:** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.
- e) **Vendedores informales ocasionales o de temporada:** Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año ligados a festividades o eventos conmemorativos especiales o temporadas escolares o de fin de año.

Otro aspecto fundamental del proyecto es que deja en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social lo concerniente a la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales, con la coordinación de otras entidades competentes y el apoyo de los entes territoriales.

## **4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

**Marco jurídico del proyecto.** Para el presente proyecto de ley, los autores realizaron una presentación de normas a nivel constitucional y jurisprudencia que sirven de parámetro para determinar la validez y constitucionalidad dentro del ordenamiento jurídico de esta iniciativa, como se detalla a continuación:

### **Marco constitucional**

Como fundamentos constitucionales se encuentran los artículos 13, 53, 54 y 334:

**Artículo 13.** “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (subrayado fuera de texto).

**Artículo 53.** “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad...”.

**Artículo 54.** “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud” (subrayado fuera de texto).

El **artículo 334** en su inciso 2 plantea que “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones, adicionalmente en el párrafo dispone que “al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

### **Jurisprudencia**

Respecto al tema de los vendedores informales, los últimos pronunciamientos que ha hecho la Corte Constitucional son los siguientes:

**Sentencia T-257/17**, 27 de abril de 2017. En este fallo la Corte Constitucional le ordena a la Alcaldía Distrital de Santa Marta suspender el proceso de restitución del espacio público en un sector de la ciudad hasta tanto no se les ofrezca a los vendedores afectados políticas, programas y medidas que no afecten o pongan en riesgo su situación socioeconómica. Allí se reafirma que los trabajadores informales gozan de protección constitucional cuando se fundamenta en la confianza legítima y les deben respetar el derecho al trabajo, confianza legítima y mínimo vital.

**Sentencia C-211/17**, 5 de abril de 2017. En esta sentencia la Corte condicionó la exequibilidad de los párrafos 2º (num. 4º) y 3º del artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 del 2016), M. P.: Iván Humberto Escruera Mayolo, en el entendido de que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

**Sentencia T-067/17**, 3 de febrero de 2017. En esta sentencia la Corte argumenta que el proceso de recuperación de bienes fiscales o de uso público no puede desconocer el principio de confianza legítima, y trae a colación que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en que en los procedimientos policivos de desalojo de bienes que pertenezcan al Estado a los vendedores se les debe reubicar de forma que se concilie el derecho al espacio público con el derecho al trabajo.

**Sentencia T-692/16**, 12 de diciembre de 2016. En esta ocasión la Corte Constitucional señaló que no se pueden adoptar medidas desproporcionadas sobre vendedores informales para preservar el espacio público. También hizo referencia a que producto de la inequidad social se genera el comercio informal y la grave afectación a los derechos fundamentales de las personas que se dedican a estas actividades. Lo anterior implica que el Estado debe ofrecer medidas efectivas para disminuir los efectos negativos asociados a la recuperación del espacio público.

### **5. CONSIDERACIONES FRENTE A LA INICIATIVA**

En una sociedad tan inequitativa como la colombiana, las personas menos favorecidas se ven en la tarea de buscar la manera de proveer su sustento y el de sus familias. Según cifras del estudio del DANE sobre empleo informal y seguridad social tenemos que

- La proporción de ocupados informales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil mayo-julio de 2018 fue 47,0% y 48,1%, respectivamente.
- La proporción de ocupados formales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil mayo-julio de 2018 fue 53,0% y 51,9%, respectivamente.
- El porcentaje de ocupados que cotizó a pensión en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil mayo-julio de 2018 fue 50,7% y 49,3%, respectivamente.<sup>1</sup>

Por rama de actividad, el 42,8% de la población ocupada informal en 13 ciudades y áreas metropolitanas se concentró en comercio, hoteles y restaurantes en el trimestre móvil mayo-julio de 2018. En 23 ciudades y áreas metropolitanas, la rama de comercio, hoteles y restaurantes registró una proporción de 42,9%.

- Por posición ocupacional, la población ocupada informal estuvo principalmente compuesta por trabajadores por cuenta propia en el trimestre móvil mayo-julio de 2018, los cuales representaron el 60,7% de dicha población en el total de 13 ciudades y áreas metropolitanas. En 23 ciudades y áreas metropolitanas esta proporción fue 62,4%. En vista de esas cifras, el Estado debe plantearse la elaboración de una política pública pensada en esta población que pueda ser implementada tanto en Bogotá como en el resto del país.

Informalidad por ciudades. De las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentan mayor proporción de informalidad fueron Cúcuta A. M. 2 (69,0%), Sincelejo (64,2%) y Santa Marta (62,2%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron Manizales A. M. (39,6%), Bogotá, D. C. (41,6%) y Medellín A. M. (42,4%).

Conforme al artículo 1° del Decreto 4108 de 2011 (por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo), el Ministerio de Trabajo debe fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones.

El Objetivo 8, Trabajo Decente y Crecimiento Económico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, entre sus metas plantea promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Finalmente, considero que se debe velar por ofrecer alternativas y oportunidades laborales a los vendedores informales para mejorar sus condiciones de vida y las de su núcleo familiar. A su vez es indispensable ofertar cursos de formación en diferentes áreas u oficios, con lo cual sería más fácil su vinculación en el mercado laboral.

## 6. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios; por lo tanto, no genera impacto fiscal tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se realizan proposiciones modificativas, supresivas ni aditivas al articulado del proyecto que fue radicado por considerar que la iniciativa permite dar un alcance a las necesidades actuales.

## 7. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 269 de 2019 Senado, 100 de 2017 Cámara, *por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones*, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente Informe de Ponencia.

Atentamente,

  
AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
Ponente  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2019 SENADO, 100 DE 2017 CÁMARA

*por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.*

### DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

Artículo 2°. La política pública de los vendedores informales constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen voluntariamente

al comercio de bienes o servicios en el espacio público como medio básico de subsistencia se denominarán vendedores informales.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley, los vendedores informales se clasifican de la siguiente manera:

- a) **Vendedores informales ambulantes:** Los que realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías;
- b) **Vendedores informales semiestacionarios:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías;
- c) **Vendedores informales estacionarios:** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares;
- d) **Vendedores informales periódicos:** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas;
- e) **Vendedores informales ocasionales o de temporada:** Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año ligados a festividades o eventos conmemorativos especiales o temporadas escolares o de fin de año;
- f) **Temporalidad:** La expresión temporal para efectos de la presente ley se refiere al término de implementación de las políticas de reubicación o formalización a iniciativa de los entes responsables. Bajo ninguna circunstancia se podrá interpretar la expresión temporal como un plazo perentorio impuesto por la Administración a los vendedores informales.

Artículo 4°. La política pública de los vendedores informales deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

- a) Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas implementando alternativas de trabajo formal para vendedores ambulantes;
- b) Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena);
- c) Fomentar proyectos productivos para los vendedores informales;
- d) Reglamentar el funcionamiento de espacios o locales comerciales de interés social (LCIS) para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores informales;
- e) Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población para la toma de decisiones;
- f) Impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informales a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios;
- g) Se desarrollará un sistema de registro e inscripción de los vendedores informales que permita caracterizarlos para la elaboración de las líneas de acción y programas que integran la política pública. El registro de los venteros informales se actualizará de manera permanente y será concertado con las asociaciones de venteros;
- h) Disponer de espacios seguros para las actividades que realizan los vendedores informales;
- i) La política pública establecerá la carnetización de los vendedores informales para facilitar su identificación en el espacio público. Las organizaciones de vendedores informales legalmente constituidas podrán realizar la veeduría a la carnetización.

Artículo 5°. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo y el Ministerio del Interior, serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales en un plazo de 12 meses.

El Ministerio de Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de vendedores informales.

Parágrafo. Para la elaboración de la política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de

- a) Entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales;
- b) Organizaciones de vendedores informales;
- c) Entes de control;
- d) La academia.

El Ministerio de Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de los vendedores informales.

Artículo 6°. El Departamento Administrativo de Planeación Nacional será la entidad encargada de hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública de los vendedores informales.

Artículo 7°. En desarrollo del principio de descentralización, el Gobierno nacional y los entes territoriales desarrollarán programas, proyectos y acciones orientados a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

Artículo nuevo. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud y Protección, posibilitará la vinculación de vendedores informales con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente a los diferentes mecanismos de protección social disponibles para esta población, en particular en materia de salud y protección a la vejez, sin perjuicio de la temporalidad.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**  
Ponente  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, la Corrección Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 269 de 2019 Senado y 100 de 2018 Cámara.**

Título del proyecto: *por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2018 SENADO, 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., 22 de mayo de 2019

Honorable Senador

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente del Senado de la República

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para cuarto debate en Senado al Proyecto de ley número 200 de 2018 Senado, 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.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado 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 cuarto debate en Senado al **Proyecto de ley número 200 de 2018 Senado, 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 ocho (8) 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. Pliego de modificaciones.
- VII. Texto propuesto para cuarto Debate en Senado
- VIII. Proposición

### I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 200 de 2018 Senado, 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 exrepresentante: *Óscar de Jesús Hurtado Pérez*. El informe de ponencia para primer debate se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 861 de 2017.

En la sesión ordinaria del 7 de noviembre de 2017, en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, se dio inicio al debate sobre el proyecto. En esta Sesión, el exrepresentante *Óscar Ospina*, presentó 3 proposiciones: en la primera propuso modificar el artículo 1° respecto a la temporalidad del encargo para empleos de carrera administrativa y cargos de libre nombramiento y remoción, aduciendo que estos debían ser ocupados hasta por tres (3) meses y que la prórroga de tres (3) meses más se daría sólo si hay vacancia definitiva. En la segunda proposición planteó que al artículo 2° se le agregaría un tercer requisito a los servidores que quieran participar en los concursos de ascenso que consiste en haber obtenido calificación sobresaliente en la última evaluación del desempeño. Y en la tercera proposición propuso eliminar el artículo 3° referente a la capacitación, ya que consideró que había poca claridad en la mención “servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado”. De igual manera, la exrepresentante *Esperanza Pinzón*, también planteó una proposición de modificación al artículo 1° en la que solicitó que se preservara –como está actualmente consagrado el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 (a modificar)– el término de situación de encargo a seis meses y que al vencerse el término en la vacancia definitiva, el empleo debe ser provisto de forma definitiva. Las cuatro (4) proposiciones fueron negadas y quedaron como constancia. Asimismo, el proyecto no se votó en esta Sesión, toda vez que los miembros consideraron que debía antes adelantarse una audiencia sobre el proyecto.

El 4 de abril de 2018 en la Comisión Séptima, se inició de nuevo el debate sobre el proyecto. En el debate se presentaron algunas proposiciones para modificar el articulado por parte del ponente

*Óscar Hurtado*. En las proposiciones se agregó una aclaración al segundo párrafo del artículo 1° y dos (2) párrafos, una precisión al tercer párrafo del artículo 2° y una modificación sobre el porcentaje de ascenso, y finalmente, el artículo 5° fue reestructurado en su redacción. Cada una de las modificaciones fueron aceptadas y aprobadas por la célula legislativa y pasaron a integrar el proyecto de ley en estudio.

Considerando el cambio de legislatura, la Comisión Séptima reasignó los proyectos, siendo designados como ponentes los honorables Representantes *Henry Fernando Correal Herrera* y *Norma Hurtado Sánchez* para rendir informe de ponencia en segundo 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 día 16 de octubre de 2018, en Sesión Plenaria de Cámara de Representantes, la honorable Representante *Juanita Goebertus* presentó proposición modificatoria al artículo 1° del proyecto de ley. En la misma sesión de plenaria fue aprobado en segundo debate el texto definitivo del proyecto de ley con la modificación propuesta por la honorable Representante.

Se surtió el tránsito del proyecto de ley a esta corporación y la Comisión Séptima de Senado me designó como ponente para rendir informe de ponencia en tercer debate al Proyecto de ley número 200 de 2018 Senado, 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 día 21 de mayo de 2019, en Sesión realizada en la Comisión Séptima del Senado, la honorable Senadora *Nadia Blel Scaff* presentó proposición modificatoria al artículo 2° de la iniciativa, así como el honorable Senador *Alberto Castilla* presentó proposición aditiva al proyecto de ley. En la misma sesión, fue aprobado en tercer debate el texto definitivo del proyecto de ley con las modificaciones propuestas por los honorables Senadores. A continuación, la Comisión Séptima de Senado me designó como ponente para rendir informe de ponencia en cuarto debate al Proyecto de ley número 200 de 2018, Senado 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*.

### 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 1°** 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 las más altas calificaciones.

La Ley 909 de 2004 establece que 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 por un término de seis (6) meses. No obstante, hoy en día dicho término no se cumple, por cuanto los concursos de mérito para la provisión definitiva de empleos de carrera duran mucho más que seis meses, dos años en la práctica.

Por esa razón se elimina el término y establece que adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.

Asimismo, el artículo incluye dos párrafos: el primero relativo a la aplicación para los encargos a partir de la vigencia de la ley, y el segundo establece que el nominador o quien este haya delegado, previo a proveer las vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, deberá informar la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del medio que esta indique.

El **artículo 2°** 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 que adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función. Los concursos de ascenso tienen como finalidad reconocer el alto desempeño de los servidores con derechos de carrera y permitirles movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal. Se establecen tres requisitos para determinar el concurso de ascenso: 1- La vacante a proveer debe pertenecer a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos; 2- Deben existir servidores con derechos de carrera que cumplan los requisitos para ocupar los empleos convocados, y 3- El número de servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso debe ser igual o superior a 1 número de empleos a proveer. Asimismo, se plantea concurso abierto de ascenso para proveer hasta el 70% de las vacantes, aclarando que el 30% de los empleos se proveerán a través de concurso de ascenso. Finalmente, el artículo concluye con un párrafo que señala la facultad de la Comisión Nacional del Servicio Civil para determinar el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso.

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, los servidores públicos 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.

Se incluye un párrafo que establece que para determinar los lineamientos de la movilidad horizontal, el Gobierno nacional contará con un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

El **artículo 5°** plantea que las normas previstas se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por el sistema general y los sistemas específicos y especiales de origen legal.

El **artículo 6°** establece la vigencia y derogatorias.

### 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 1986 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 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.*

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.*

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.*

Asimismo, 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.*

*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).

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:

Factores 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 convocatoria 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.

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 establece la reserva de vacantes para funcionarios de carrera.

**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 las vacantes no es inexequible, 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<sup>1</sup>.*

*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 pública.

#### IV. CONSIDERACIONES GENERALES

En el Estado colombiano existen dos instituciones encargadas del empleo público: el Departamento Administrativo de la Función Pública, órgano principal de la administración pública responsable de fijar la política en materia de empleo público, y la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo e independiente de origen constitucional, encargado, en virtud de lo señalado en el artículo 130 de la C. P. de administrar y vigilar la carrera administrativa.

El proyecto de ley en estudio, de origen gubernamental, tiene como finalidad modificar la Ley 909 de 2004, que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, y el Decreto ley 1567 de 1998, con tres (3) finalidades:

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1162 de 2000, M. P. Fabio Morón Díaz.

1. La primera, y quizá más importante, es la de viabilizar la movilidad en la carrera de los servidores públicos a través del concurso de ascenso.
2. Viabilizar el derecho a la capacitación para los empleados provisionales.
3. Regular temas relacionados con el encargo.

Frente a la primera propuesta consideramos importante manifestar que el concurso de ascenso tiene su origen en el artículo 125 de la Constitución Política en la cual se señala:

**Artículo 125.** *Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

**El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.**

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.*

Como se puede observar, la Constitución difiere al Legislador determinar el cumplimiento de los requisitos y condiciones que deben acreditar los aspirantes para el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera administrativa, función que, una vez expedida la Constitución Política desarrolló en la Ley 27 de 1992, la cual, frete al concurso de ascenso señaló:

**Artículo 11. De los concursos.** Los concursos son de dos clases:

- a) Abiertos, para ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa, y
- b) De ascenso para personal escalafonado.

Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto 1222 de 1993, el cual indicó en su artículo 3° que:

(...)

En los concursos de ascenso sólo podrán participar los empleados inscritos en el escalafón.

Estos concursos también fueron regulados en similares condiciones en los sistemas especiales de origen constitucional para la Procuraduría y la Contraloría.

La Corte Constitucional en varios pronunciamientos, entre los cuales se puede citar la Sentencia C-372 de 1999, consideró que

al Gobierno nacional no se le podía otorgar la facultad de reglamentar los concursos generales para proveer los empleos de carrera administrativa porque la Carta establece que los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera, deben ser fijados por el legislador.

El Decreto ley 262 de 2000 consagraba la posibilidad de adelantar concursos de ascenso en la Procuraduría, así:

**“Artículo 192. Concursos.** Los concursos son:

- 1) Abiertos: para el ingreso de nuevo personal a la carrera de la Procuraduría General. En ellos podrán participar también quienes se encuentren inscritos en carrera.
- 2) De ascenso: para ascender en cargos de carrera de la Procuraduría General. En ellos sólo podrán participar quienes se encuentren inscritos en la carrera de la entidad.

En la Sentencia C-266 de 2002, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales los concursos cerrados para acceder a cargos públicos en la Procuraduría General de la Nación.

En general, la jurisprudencia ha excluido la posibilidad de que existan concursos completamente cerrados, es decir, aquellos en los cuales solamente puedan participar funcionarios de carrera.

Esta situación impide que el empleado con derechos de carrera pueda ascender, a menos que concurre en igualdad de condiciones con quienes no pertenezcan a la carrera para ocupar un empleo de superior jerarquía. Por esta razón, los servidores pueden permanecer 20 años ocupando el mismo empleo si no se genera una vacante de superior jerarquía, si no se abre a concurso, o si habiéndose presentado, no lo supera.

Con el fin de viabilizar la movilidad del personal de carrera en la Fiscalía, el Decreto ley 020 de 2014 contempla los concursos de ascenso así:

**Artículo 24. Concurso de ascenso.** Para la provisión definitiva de los empleos de la Fiscalía General de la Nación y de las entidades adscritas 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.

Parágrafo. 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.

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-034 de 2015, en la cual señaló que:

***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***

(...)

*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 (...)*

***Las normas y expresiones demandadas no desconocen el derecho a la igualdad***

*(...), 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]. (...) Estos factores permiten demostrar el mérito, pues*

*indudablemente acreditan la trayectoria que se ha tenido en determinada labor:*

***Las normas y expresiones demandadas no vulneran el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos consagrado 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,*

(....)

***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.***

Por estas razones, la Corte Constitucional consideró que no es contrario a la Constitución que en la carrera se tenga en cuenta la experiencia de los empleados de la entidad para valorar el mérito ni que se reserven algunos cargos para empleados que ya hacen parte de la carrera para estimular el ascenso y la permanencia.

La carrera administrativa es por esencia móvil pues, de no serlo, deja de ser carrera y se convierte en un 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 sólo 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 sólo puede ascender quien forme parte de la respectiva carrera.

En Colombia, los servidores públicos (1.148.730)<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> Información con corte a febrero de 2017.

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. Asimismo, según el FURAG<sup>3</sup> (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 en día, 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.

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 con derechos de carrera adquiere un estatus diferente y especial frente a las demás personas que no se encuentran

vinculadas al servicio y pretenden ingresar o que se encuentran vinculadas sin ostentar derechos de carrera.

De esta especial condición, la del empleado con derechos de carrera, 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.

Por lo antes enunciado, este proyecto de ley busca dotar a las entidades y organismos del Estado de normas claras y homogéneas en cuanto a ascensos dentro de la carrera, la movilidad, el encargo y la capacitación, para estimular y permitir la movilidad de los empleados de carrera y de aquellos que tienen la responsabilidad de conducir y administrar este personal al interior de las organizaciones públicas.

Para ello, el proyecto consta de 5 artículos en los que se busca:

- Modificar el artículo 29 de la Ley 909 de 2004 para determinar las condiciones de los concursos de ascenso
- Modificar el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 para precisar las condiciones de los encargos
- Modificar el literal g) del artículo 6° del Decreto Ley 1567 de 1998 para permitir la capacitación a los empleados provisionales y
- Determinar criterios 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.
- Establecer que las normas relacionadas con los procesos de selección previstas en el proyecto de ley que se presenta, se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por el sistema general y los sistemas específicos y especiales de origen legal.
- **La movilidad y el ascenso dentro de la carrera administrativa.**

La carrera administrativa debe permitir al funcionario con derechos de carrera su derecho a ascender dentro de la jerarquía administrativa,

<sup>3</sup> 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.

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 2°), 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 con derechos de carrera 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 revisión<sup>4</sup> 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 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 si, 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 los servidores con derechos de carrera puedan mejorar sus condiciones laborales y salariales una vez ingresan al servicio público,

<sup>4</sup> 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.

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 deja 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 carrera 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 sicofísica 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 desempeño, 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 con derechos de 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 con derechos de 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 con derechos de 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 con derechos de 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.*

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 con derechos de carrera.

## 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 administrativa<sup>5</sup>.

Ahora bien, a manera de ilustración conviene hacer una breve descripción del mecanismo del concurso de acenso 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

<sup>5</sup> Congreso de la República de Colombia, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica. Resumen Ejecutivo preparado el 25 de octubre de 2005.

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.

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.

#### **- Encargo**

Hoy la Ley 909 de 2004 establece que 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 por un término de seis (6) meses.

Actualmente dicho término no se cumple por cuanto los concursos duran mucho más que seis meses, un año en la práctica.

Se determina que previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nominador o en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del medio que esta indique.

### **VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Fueron radicadas y discutidas las proposiciones presentadas por los honorables Senadores de la Comisión, conforme a las cuales se realiza el siguiente pliego modificaciones. El ponente no presenta ninguna modificación para el cuarto debate y propone para este, el texto que fue aprobado en Comisión Séptima del Senado.

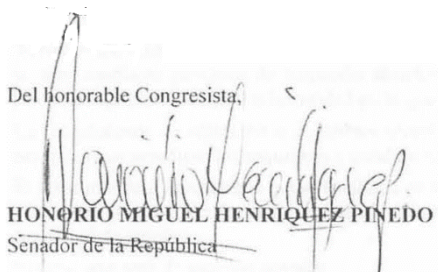
| TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 1°.</b> El artículo 24 de la Ley 909 de 2004, quedará así:</p> <p><b>Artículo 24. Encargo.</b> 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.</p> <p>En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.</p> <p>El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad.</p> <p>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, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nominador o en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del medio que esta indique.</p> | <p><b>Artículo 1°.</b> El artículo 24 de la Ley 909 de 2004, quedará así:</p> <p><b>Artículo 24. Encargo.</b> 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.</p> <p>En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.</p> <p>El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad.</p> <p>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, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nominador o en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del medio que esta indique.</p> |
| <p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 29 de la Ley 909 de 2004 quedará así:</p> <p><b>Artículo 29. Concursos.</b> La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.</p> <p>En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar a la carrera podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.</p> <p>El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.</p> <p>El concurso será de ascenso cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.</li><li>2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.</li><li>3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo 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.</li></ol> <p>Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el treinta 30% de las vacantes a proveer. El setenta 70% de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.</p>                                                                                                 | <p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 29 de la Ley 909 de 2004 quedará así:</p> <p><b>Artículo 29. Concursos.</b> La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.</p> <p>En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar a la carrera podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.</p> <p>El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.</p> <p>El concurso será de ascenso cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.</li><li>2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.</li><li>3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo 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.</li></ol> <p>Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el treinta 30% de las vacantes a proveer. El setenta 70% de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.</p>                                                                                                 |

| TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingreso sin requerir una nueva inscripción.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso regulado en el presente artículo.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingreso sin requerir una nueva inscripción.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso regulado en el presente artículo.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p><b>Artículo 3°.</b> El literal g) del artículo 6° del Decreto-ley 1567 de 1998 quedará así:</p> <p>“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”.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p><b>Artículo 3°.</b> El literal g) del artículo 6° del Decreto-ley 1567 de 1998 quedará así:</p> <p>“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”.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>Artículo 4°.</b> El Gobierno nacional desarrollará mecanismos de movilidad horizontal, que en ningún caso implicará cambio de empleo, 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.</p> <p>La movilidad deberá basarse en criterios de mérito, medido a través de pruebas 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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para establecer los lineamientos de la movilidad horizontal.</p> | <p><b>Artículo 4°.</b> El Gobierno nacional desarrollará mecanismos de movilidad horizontal, que en ningún caso implicará cambio de empleo, 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.</p> <p>La movilidad deberá basarse en criterios de mérito, medido a través de pruebas 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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para establecer los lineamientos de la movilidad horizontal.</p> |
| <p><b>Artículo 5°.</b> El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:</p> <p>4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos homónimos no convocados de igual denominación, grado y funciones que surjan en la misma entidad con posterioridad a la convocatoria del concurso y queden vacantes hasta dos años luego de la expedición de las listas de elegibles.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p><b>Artículo 5°.</b> El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:</p> <p>4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos homónimos no convocados de igual denominación, grado y funciones que surjan en la misma entidad con posterioridad a la convocatoria del concurso y queden vacantes hasta dos años luego de la expedición de las listas de elegibles.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>Artículo 6°.</b> Las normas previstas en la presente ley relacionadas con los procesos de selección se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por el sistema general y los sistemas específicos y especiales de origen legal.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p><b>Artículo 6°.</b> Las normas previstas en la presente ley relacionadas con los procesos de selección se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por el sistema general y los sistemas específicos y especiales de origen legal.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>Artículo 7°.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p><b>Artículo 7°.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

## VII. PROPOSICIÓN

De conformidad con las consideraciones presentadas y al pliego de modificaciones expuesto, solicito a los honorables Senadores, dar trámite en cuarto debate al **Proyecto de ley número 006 de 2017 Cámara, 200 de 2018 Senado**, por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones, conforme al texto presentado.

Del honorable Congresista,

Del honorable Congresista,  
  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2018 SENADO, 006 DE 2017 CÁMARA

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

El Congreso 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, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad.

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, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

**Parágrafo 1°.** Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley.

**Parágrafo 2°.** Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nominador o en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del medio que esta indique.

**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 los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.

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

El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.

El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.
2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.
3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo 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 el treinta 30% de las vacantes a proveer. El setenta 70% de las vacantes restantes 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 con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingreso sin requerir una nueva inscripción.

**Parágrafo.** La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso regulado en el presente artículo.

**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, que en ningún caso implicará cambio de empleo, 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 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.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para establecer los lineamientos de la movilidad horizontal.

**Artículo 5°.** El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

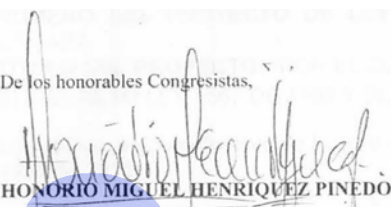
4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará

en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos homónimos no convocados de igual denominación, grado y funciones que surjan en la misma entidad con posterioridad a la convocatoria del concurso y queden vacantes hasta dos años luego de la expedición de las listas de elegibles.

**Artículo 6°.** Las normas previstas en la presente ley relacionadas con los procesos de selección se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por el sistema general y los sistemas específicos y especiales de origen legal.

**Artículo 7°.** 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.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,  
  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate.

**Número del Proyecto de ley:** número 200 de 2018 Senado y 006 de 2017 Cámara

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

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

CONTENIDO

Gaceta número 402 - Viernes, 24 de mayo de 2019

| SENADO DE LA REPÚBLICA                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| PROYECTOS DE LEY                                                                                                                                                                                                                                                                               |       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Págs. |
| Proyecto de ley número 271 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 50 de 1990. ....                                                                                                                                                                                            | 1     |
| PONENCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 182 de 2018 Senado, 142 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013, de salud mental, y se dictan otras disposiciones.....                                           | 3     |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 269 de 2019 Senado, 100 de 2017 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones” ..... | 6     |
| Informe de ponencia para cuarto debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de ley número 200 de 2018 Senado, 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.....                                             | 11    |

