

**LINEAMIENTOS GUBERNAMENTALES  
SOBRE CARRERA ADMINISTRATIVA**

***Ericina Mendoza Saladen***

## **LINEAMIENTOS GUBERNAMENTALES SOBRE CARRERA ADMINISTRATIVA**

**ERICINA MENDOZA SALADEN**

**Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil**

### **I**

#### **BREVE RESEÑA HISTORICA**

Como es de conocimiento de todos nosotros, la Carrera Administrativa en Colombia fue creada mediante la Ley 165 de 1938, la cual se estableció para los funcionarios de los distintos niveles de la Administración y consagró los derechos de dichos funcionarios, como los de inamovilidad, ascenso, por mérito y régimen de prestaciones sociales. Esta primera disposición legal expedida en nuestro país, desafortunadamente no tuvo mayor aplicación debido, entre otros motivos, a que el Consejo Nacional de Administración y Disciplina, organismo encargado de la administración de carrera, carecía de una adecuada jerarquía, a la escasez de los recursos presupuestales del Estado y la ausencia de personal idóneo en la administración para ponerla en ejecución y además a la distorsión del principio de la inamovilidad del funcionario, que trajo como consecuencia una resistencia a la carrera por parte de la administración pues la inamovilidad fue entendida como la imposibilidad que tenía ésta de retirar del servicio a los funcionarios.

Según informe de la Misión Currie del año de 1952, de casi 50.000 empleados del Gobierno existentes en esa época, menos de 1.500 pertenecían a la carrera administrativa y sólo un reducido número de los mismos habían ingresado a ella a través de exámenes.

Casi 20 años después de la expedición de la Ley 165 de 1938, con el Plebiscito de 1957 se elevó a cánón constitucional la carrera administrativa y se determinó que la facultad del Gobierno de nombrar y remover los empleados públicos debía ejercerse de acuerdo con las normas que al respecto expidiera el Congreso Nacional.

Se prohibió a los funcionarios públicos la intervención en política y se consagró que la filiación política no podía tener ninguna ingerencia para la designación, ascenso o retiro en los empleos pertenecientes a la Carrera Administrativa.

La paridad política en la rama ejecutiva debía aplicarse en aquellos cargos de libre nombramiento y remoción.

Estos principios del Plebiscito de 1957, incorporados actualmente en el artículo 62 de nuestro estatuto fundamental, buscaron sustraer a los funcionarios de toda ingerencia política, marginándolos de la misma, para garantizar la independencia de la Administración Pública, propósito que no se obtuvo entre otras razones, debido a que el criterio de la paridad en los cargos de libre nombramiento y remoción se hizo extensivo a los empleos pertenecientes a la carrera administrativa.

De ahí que el principio de igualdad de acceso al servicio público para todos los ciudadanos, a través del ingreso a la administración por el sistema de mérito, se hizo nugatorio en la práctica.

En desarrollo del Plebiscito de 1957 el Congreso Nacional aprobó la Ley 19 de 1958, a través de la cual se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil para que se encargara de organizar la carrera administrativa, con la asesoría de la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, conocida también con el nombre de Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual fue sustituida en 1968, en el gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo, por el Consejo Superior del Servicio Civil. La Ley en referencia creó además, la Escuela Superior de Administración Pública "ESAP" y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que conmemoran en este año 5 lustros de creación.

En atención a las facultades concedidas al Gobierno en la Ley 19, el Presidente de ese entonces, doctor Alberto Lleras Camargo, expidió el Decreto Extraordinario 1732 de 1960, el cual era predominantemente un estatuto para funcionarios de carrera, aplicable a los niveles nacional, departamental y municipal, a semejanza de la Ley 165 de 1938.

Dicho Decreto, actualmente vigente para los funcionarios que pertenecen al orden regional, fue más tarde sustituido por los Decretos Extraordinarios 2400 y 3074 de 1968, disposiciones aplicables a los empleados públicos nacionales.

la regulación de la Carrera Administrativa sustraer a la administración de la ingerencia política, propósito que no se ha logrado por cuanto ella ha sido un punto de referencia en las contiendas políticas de los partidos, amén de lo anteriormente expresado en la relación a la paridad.

2. Dificultades de carácter técnico en el régimen de carrera, para el ingreso, ascenso y retiro de los funcionarios.

El proceso de selección para la provisión de los empleos de carrera es demasiado complejo en sus etapas de convocatoria, reclutamiento, concurso u oposición, lista de elegibles, período de prueba y escalafonamiento del funcionario que compete al Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Por otra parte, la superposición en el régimen de personal en el sector público colombiano de dos sistemas distintos en su esencia cuales son el de carrera y el de empleo ha llevado a que se ponga énfasis en los requisitos para el desempeño de los cargos, teniendo entre otras consecuencias la de que el sistema salarial gire alrededor de los mismos, y no se hayan establecido otros mecanismos que permitan el desarrollo de una auténtica carrera en el sector público.

En cuanto al régimen disciplinario es preciso anotar que su gravoso trámite ha conducido en la práctica a que la administración lo perciba como una consagración de la inamovilidad del funcionario, lo cual se ha reflejado además en las continuas demandas que ha perdido el Estado ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. La falta de compromiso de las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones relacionadas con la Carrera Administrativa, puesta de manifiesto en la indiferencia, cuando no en cierto escepticismo, frente a ella en cuanto a la obtención de los resultados que la misma persigue y en el desconocimiento de las propias normas que la regulan, a lo cual se suma el hecho de que al centralizarse en el Servicio Civil buena parte de los procesos que tienen que ver con el escalafonamiento de los funcionarios en carrera, amén de la realización de los concursos de selección, se ha introducido un concepto equivocado en los responsables de la administración de considerar a la Carrera Administrativa no sólo como algo exógeno a los sistemas propios de administración de personal de estas entidades, sino como elemento subordinado a los distintos estilos de dirección que pueden encontrarse en ellas.

4. La debilidad institucional y la falta de instrumentos coercitivos del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Al respecto es necesario recalcar en concordancia con lo anteriormente expresado, que frente a la magnitud que ha alcanzado la Administración en sus órdenes Central y Descentralizado, es impensable que un sólo organismo, el Servicio Civil, pueda asumir la casi totalidad de la gestión de personal de cada entidad. Este comentario no riñe con el reconocimiento de la necesidad de que existan criterios uniformes, normas comunes que sean aplicadas por esos organismos, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con su misma autonomía.
5. Tampoco ha sido especialmente manifiesta una apetencia o necesidad de los funcionarios por el establecimiento real del sistema de carrera. Como también parece seguir existiendo una tendencia generalizada a confundirla con la estabilidad, los funcionarios beneficiados de este sistema, que es mucho más que eso, resienten su ausencia o reclaman su establecimiento sólo cuando ven amenazada dicha estabilidad.
6. Finalmente es preciso anotar que la Carrera Administrativa no es sólo una construcción jurídica sino una realidad sociológica, de tal suerte que la carencia de concientización sobre dicha realidad nos ha limitado a la simple formulación legal.

Lo anterior nos lleva a pensar que para un nuevo modelo de Carrera Administrativa tenga éxito en nuestro país debe propenderse por:

1. El apoyo de los partidos políticos para la implementación de la Carrera.
2. La regulación de un sistema de carrera flexible en el ingreso, ascenso y retiro de los funcionarios.
3. El compromiso de los altos niveles de la Administración en su montaje y aplicación.
4. El fortalecimiento del Departamento Administrativo del Servicio Civil en su estructura interna y presupuestal, a fin de ejercer adecuadamente la tarea de control y vigilancia en el desarrollo de la Carrera Administrativa, cuya responsabilidad esté en cabeza de cada entidad.
5. La representación de los empleados en los organismos encargados de la administración de personal y el cambio de enfoque en las relaciones entre el Estado y sus servidores, fomentando el espíritu de cuerpo y pertenencia que produce la Carrera.

6. El establecimiento de un sistema de carrera que constituya un justo equilibrio en los intereses de la administración y de sus servidores.
7. La creación de la responsabilidad civil de los empleados por el incumplimiento de las normas sobre el Servicio Civil y Carrera Administrativa.

### III

#### CARACTERISTICAS GENERALES DEL PROYECTO Y DESCRIPCION SUCINTA DEL MISMO

En cuanto al proyecto de ley que el Gobierno piensa presentar a consideración del Congreso Nacional en la legislatura ordinaria de 1983, su objetivo es el de cristalizar las tesis expuestas por el Señor Presidente de la República, doctor Belisario Betancur Cuartas, de dar adecuado desarrollo a la Carrera Administrativa en nuestro país, así como el de tecnificar la Administración y hacerla más eficiente, garantizando a sus funcionarios la estabilidad en los empleos que desempeñan y la promoción en los mismos con base exclusivamente en sus méritos, la honestidad y la lealtad a las Instituciones del Estado.

Como lo expresó el primer mandatario de la Nación, en reunión efectuada en el Palacio de Nariño el día 18 de mayo del año en curso, ante los distintos dirigentes de los partidos políticos, el proyecto de ley sobre la Carrera Administrativa es uno de los instrumentos básicos para la apertura democrática en nuestro país, tarea en la cual se encuentra comprometido el Gobierno Nacional.

El señor Presidente ha afirmado que el desarrollo de la Carrera Administrativa es un compromiso histórico de los partidos tradicionales, que este sistema ha sido incorporado en nuestra Constitución desde el Plebiscito de 1957 y que constituye el mecanismo idóneo para devolver plenamente la administración a la comunidad y ponerla en actitud de servicio con creciente eficiencia, solidaridad y progreso.

Esta política por otra parte, ha sido incorporada en el plan de desarrollo con equidad del actual Gobierno. Sobre este particular se ha anotado que la complejidad de los procesos sociales, el aumento de la participación del gasto social en el presupuesto nacional y el crecimiento de los organismos del Estado que prestan servicios a la comunidad, demandan un gran esfuerzo tendiente a la modernización de las instituciones políticas, en cuyo contexto el fortalecimiento progresivo de la Carrera Administrativa desempeña papel importantísimo en la tecnificación del servicio público, de modo que se exalten la competencia, la responsabilidad y la eficiencia de los funcionarios.

En el plan de desarrollo se indica asimismo que se requiere del especial énfasis en la formación de los recursos humanos para los diversos niveles de la administración, labor en la cual desempeñará un papel estratégico la Escuela Superior de Administración Pública "ESAP".

En la elaboración del proyecto de ley ha venido trabajando el Departamento Administrativo del Servicio Civil y su Consejo Superior, y en virtud de instrucciones impartidas por el Jefe del Estado se ha constituido una Comisión Gubernamental de alto nivel, integrada por los señores Ministros de Gobierno, Trabajo y Seguridad Social, Comunicaciones y Desarrollo Económico, para revisarlo y estudiar su viabilidad, en estrecha coordinación con la Comisión VII del Senado, especialmente con los parlamentarios Marino Rengifo Salcedo y Jorge Valencia Jaramillo.

El primer mandatario ha convocado a los partidos, para que a través del señor Ministro de Gobierno se canalicen sus opiniones sobre la forma de llevar a la práctica la Carrera Administrativa, así como el concepto que les merezca el proyecto de ley elaborado por el Servicio Civil; ya que sin el apoyo político de dichos partidos no es posible la viabilidad de la misma.

Finalmente el proyecto ha sido puesto en conocimiento de los señores Ministros del Despacho, de los Jefes de Departamento Administrativo, de los ExJefes del Servicio Civil, de los representantes de los empleados públicos, y de egresados de la ESAP, para oír sus opiniones respecto de su contenido e introducirle a su texto las modificaciones pertinentes, según las observaciones y sugerencias que se le hicieran llegar al Servicio Civil.

Son características principales del anteproyecto de Ley sobre carrera administrativa las siguientes:

1. Reestructuración del régimen del servicio civil y carrera administrativa con miras a la implantación de un sistema ágil y dinámico en la administración, encaminado a obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios frente a la comunidad y un mayor desarrollo de los recursos humanos que participan en la prestación de dichos servicios.
2. Extensión de la carrera administrativa a nivel departamental y municipal por cuanto se establece que sus normas se aplicarán a todos los empleados civiles del orden nacional y territorial. Lo anterior sin perjuicio de la observancia de normas especiales en los regímenes particulares de Carrera. Se exceptúan los trabajadores oficiales.
3. Definición de los cargos de libre nombramiento y remoción y de Carrera Administrativa. Asimismo, determinación de lo que debe entenderse por empleado público y por trabajador oficial.

4. Definición de los derechos, deberes y prohibiciones de los empleados públicos y flexibilización del régimen disciplinario, garantizando el derecho de defensa del funcionario.
5. Definición de canales de comunicación entre la administración y sus empleados y de participación de estos en el estudio de las condiciones y de la organización de su trabajo, a través de la creación de comisiones paritarias de servicio público, esto es, de empleadores y empleados.
6. Actualización de los sistemas de ingreso y ascenso a la Carrera Administrativa. Para el ascenso de los funcionarios se determina la posibilidad de promocionarlos a una categoría superior dentro del propio empleo o mediante la promoción a otro cargo a través del mecanismo idóneo que se determine en el reglamento.
7. Desconcentración de la administración del sistema de Carrera Administrativa tanto en el proceso de selección como en la incorporación a la misma, por mandato de la Ley, bajo la responsabilidad de cada organismo.
8. Reestructuración de los organismos y dependencias encargados de la administración de personal en el sector público y fortalecimiento del Consejo Superior del Servicio Civil como órgano de control de la Carrera. Creación asimismo de los Consejos Regionales del Servicio Civil.
9. Incorporación a la Carrera Administrativa de los actuales empleados públicos al servicio de la administración que no se encuentran inscritos en ella.
10. Integración en un sólo Estatuto del Régimen de Personal del Empleado Público, lo que permitirá la movilidad interinstitucional de los funcionarios en los distintos organismos del Estado.



## **EXPLICACION SUCINTA DEL PROYECTO**

### **TITULO PRIMERO**

En este Título se establece que corresponde a las autoridades administrativas pertenecientes a los órdenes nacional y territorial, fijar la nomenclatura de empleos, para lo cual se requiere del concepto previo y favorable del Consejo Superior del Servicio Civil o de los Consejos Regionales, según el caso.

Se regula igualmente lo relacionado con la creación de los cargos en los órdenes nacional y territorial y la clasificación del personal que presta sus servicios al Estado en empleados oficiales, supernumerarios y contratistas administrativos.

Los empleados oficiales se dividen en empleados públicos y trabajadores oficiales.

Se señalan los requisitos generales para el ejercicio de los cargos públicos y el impedimento para que en ellos se designen personas que tengan parentesco con la correspondiente autoridad nominadora.

Se determinan en este Título cuales empleos tendrán el carácter de libre nombramiento y remoción, en los órdenes nacional y territorial, lo que permite establecer la cobertura de la carrera administrativa, cuyos cargos podrán proveerse a través del mérito.

Para modificar la naturaleza jurídica de los empleos se requiere del concepto previo y favorable del Consejo Superior del Servicio Civil y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Para la calificación de los empleos en de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, la Comisión preparatoria del proyecto tuvo en cuenta los sectores administrativos a que los mismos pertenecen, su nivel jerárquico y la índole de las responsabilidades que implica su ejercicio.

### **TITULO SEGUNDO**

Este Título regula, entre otros aspectos, el sistema de provisión de los empleos, el nombramiento, encargo, traslado y ascenso; y determina la competencia de las autoridades administrativas para llevarlo a la práctica.

Igualmente la movilidad interinstitucional de los funcionarios en los distintos organismos del Estado, sin importar el nivel a que estos pertenezcan.

**Establece las clases de nombramiento que pueden realizarse: el ordinario para los cargos de libre nombramiento y remoción, en período de prueba y provisionales para los empleos de carrera.**

**El nombramiento en período de prueba recae en la persona escogida dentro de los diez primeros puestos de la lista de elegibles una vez agotado el proceso de selección, mientras el nombramiento provisional puede realizarse en empleos de carrera en forma transitoria, hasta por un término de seis meses por necesidades del servicio, plazo durante el cual debe llevarse a cabo el concurso respectivo.**

**Reglamenta el sistema de ascenso y se determina la posibilidad de promover al funcionario a una categoría superior dentro de su propio empleo, a través de la calificación de servicios o la promoción a otro cargo a través del mérito.**

**Regula las diferentes situaciones administrativas en las que puede encontrarse un funcionario vinculado a la Administración, y que son: a) Servicio activo; b) Licencia; c) Permiso; d) Comisión; e) Vacaciones; f) Suspendido en el ejercicio del empleo; g) Prestando servicio militar obligatorio y h) Disponibilidad, y los estímulos a que pueden hacerse acreedores los empleados públicos que se distingan en la prestación de sus servicios a la Administración.**

**En materia de capacitación de los funcionarios se determina que la fijación de dicha política estará a cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil, en consulta con los demás organismos oficiales, cuya ejecución corresponderá primordialmente a la Escuela Superior de Administración Pública “ESAP”.**

**Consagra los derechos, deberes y prohibiciones del empleado flexibilizando el régimen disciplinario, sin menoscabo del derecho de defensa del funcionario. Es de destacar que dentro de los derechos de los funcionarios se señala la posibilidad de ser protegidos en caso de ultrajes, amenazas, violencias, injurias y difamaciones ocasionados por terceros en razón del desempeño de sus funciones.**

**La acción disciplinaria es pública y prescribe en el término de cinco años contados a partir del último hecho constitutivo de la falta disciplinaria. Si ésta es constitutiva de delito, deberá ponerse en conocimiento de la autoridad judicial competente para la correspondiente investigación penal.**

**Se señalan en este Título los funcionarios que puedan adelantar las investigaciones administrativas disciplinarias y el procedimiento que debe realizarse, garantizando el derecho de defensa del funcionario acusado, ya que se permite conocer el informe, las pruebas que se alleguen a la investigación, a**

ser oído en declaración de descargos y a que se le practiquen las pruebas conducentes que éste solicite.

Se establecen los criterios que deberían tenerse en cuenta para la calificación de las faltas disciplinarias en graves o leves y las sanciones que son susceptibles de aplicarse a los funcionarios.

Se regulan en forma taxativa las fallas que por su gravedad darán lugar a la destitución del funcionario, previa comprobación del hecho a través del proceso disciplinario.

Finalmente este Título contempla las distintas causales que originan el retiro del servicio del empleado, es decir, la cesación definitiva de sus funciones.

### **TITULO TERCERO**

Este Título del proyecto que trata de la carrera administrativa, establece que el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios en los empleos pertenecientes a ella se harán exclusivamente con base en el mérito, la eficiencia, la lealtad a las instituciones del Estado entendida ésta como la identificación del empleado con las nobles finalidades de servicio a la comunidad en razón de su investidura, y la moralidad en el desempeño de sus funciones. El ingreso a la carrera se efectuará siempre a través de concurso abierto, cuya responsabilidad estará a cargo de cada organismo, con la asesoría y control del Departamento Administrativo Civil.

Realizado el concurso, se escogerá a la persona que figure dentro de los diez primeros puestos de la lista de elegibles para ocupar el respectivo empleo de carrera lista que tendrá una vigencia no menor de un año. El concursante seleccionado será nombrado en período de prueba, cuya duración será de dos meses. Superado dicho período el funcionario quedará incorporado a la carrera por mandato de la Ley.

En relación con los egresados de la Escuela Superior de Administración Pública "ESAP" se determina que los grados y títulos que obtengan constituyen concurso para el ingreso a la carrera, en las clases de empleo que exijan esta calificación profesional para su ejercicio, lo cual permitirá por derecho propio su escalafonamiento en la misma, de acuerdo con los reglamentos que se expidan para el efecto, y la disponibilidad de vacantes que se presenten.

Con el propósito de medir el rendimiento en el trabajo y la eficiencia del funcionario en el desempeño de sus funciones se reglamenta el sistema de la calificación de servicios. Para ello habrá un jurado calificador, integrado por

el Jefe inmediato del funcionario, el representante de los empleados en la Comisión de Personal y un delegado del Jefe del respectivo organismo. El funcionario deberá ser calificado por lo menos dos veces al año. Dos calificaciones de servicios no satisfactorias en dicho período darán lugar a la declaratoria de insubsistencia del empleado.

Contra la calificación de servicios procede el recurso de reposición.

Finalmente en este Título se establece que los programas de bienestar social constituyen un complemento para el desarrollo de la carrera administrativa. Su manejo y control se radica en cabeza del Departamento Administrativo del Servicio Civil, para evitar que se dispersen los recursos destinados a programas de esta índole.

## **TITULO CUARTO**

En este Título del proyecto se señalan los organismos y las dependencias que estarán encargados de la administración de personal, los cuales son:

- a. El Departamento Administrativo del Servicio Civil,
- b. El Consejo Superior del Servicio Civil,
- c. Los Consejos Regionales,
- d. La Escuela Superior de Administración Pública “ESAP”,
- e. Los establecimientos oficiales de capacitación,
- f. Las Unidades de Personal,
- g. Las Comisiones de Personal,
- h. Las Comisiones Paritarias del Servicio Público, e
- i. Los jurados calificadores.

El Consejo Superior del Servicio Civil estará integrado por el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien lo presidirá, y dos Consejeros designados por el Presidente de la República, de ternas elaboradas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con profesio-

nales que reúnan los requisitos para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Director de la Escuela Superior de Administración Pública y el Secretario General del Servicio Civil. A este Consejo le corresponde, en colaboración con el Departamento, desarrollar la política del Gobierno Nacional en materia de servicio civil y carrera administrativa.

Para la eficaz administración de la carrera administrativa el Departamento Administrativo del Servicio Civil podrá organizar, mediante registros electrónicos, el sistema de información de los servidores del Estado. En su defecto, podrá contratar dicho servicio con entidades públicas, preferencialmente con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística “DANE”, o con entidades particulares especializadas en la materia, en todo tiempo con acatamiento de las políticas de informática que trace dicho Departamento.

En cada entidad territorial se crea un Consejo del Servicio Civil, integrado en forma similar al Consejo Superior del Servicio Civil. Los Consejos regionales cumplirán, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones que se señalan al Consejo Superior aludido.

Habrà una Comisión de Personal que actuará en cada uno de los organismos a que se refiere el proyecto, la cual estará integrada por el Jefe de Personal, o su delegado, quien la presidirá; el Jefe de la Oficina Jurídica y un miembro nombrado por los empleados dentro de los funcionarios inscritos en el escalafón de la carrera. Existirán igualmente sendas Comisiones de Personal en las Seccionales o Regionales de dichos organismos.

A las Comisiones de Personal les corresponde cumplir importantes funciones en el campo de la carrera administrativa, así como en la aplicación del régimen disciplinario.

Podrán crearse comisiones paritarias de servicio público de carácter consultivo integradas por representantes de la administración y de los empleados, cuyas funciones principales serán las de estudiar los asuntos relacionados con las condiciones de trabajo, organización, higiene, bienestar y capacitación de los funcionarios.

Para que el Departamento Administrativo del Servicio Civil fortalezca su campo de acción y pueda cumplir a cabalidad las atribuciones que se le señalan en el proyecto, se otorgan facultades al Presidente de la República por el término de un año para reestructurar y reorganizar dicha entidad.

Finalmente, en este último Título del proyecto de ley se regula un aspecto de vital importancia cual es el de normalizar la situación de personal de numerosos empleados públicos como se dijo al comienzo de la presente exposición facilitando el ingreso a la carrera de los funcionarios que ocupan

**empleos de dicha naturaleza sin pertenecer a ella, acreditando los requisitos que se señalen por el Gobierno Nacional, o las equivalencias que se establezcan para el efecto. El funcionario que no reuna los mencionados requisitos a su leal saber y entender podrá o pedir su reubicación en un cargo vacante de inferior jerarquía en el organismo en el que presta sus servicios, o en su defecto quedará como de libre nombramiento y remoción. En el evento de que continúe prestando sus servicios a la Administración, podrá posteriormente acreditar tales requisitos para su ingreso a la carrera administrativa, de acuerdo con los reglamentos que para el efecto dicte el Gobierno Nacional.**

#### **IV**

### **POLITICAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL EN MATERIA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA**

**Antes de concluir esta exposición, considero conveniente hacer conocer a todos los participantes de este Seminario, algunas de las políticas trazadas por el Departamento Administrativo del Servicio Civil en favor de los funcionarios públicos desde el momento de mi posesión como Jefe de esta entidad:**

- 1. El 7 de octubre del año pasado, la Jefatura del Departamento envió a todos los organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, una circular sobre el sistema de provisión de empleos en dicho sector administrativo.**

**En la referida circular a) se ilustró a las entidades públicas nacionales sobre la vigencia de los Decretos Extraordinarios 2400 y 3074 de 1968 y en consecuencia del sistema de provisión de empleos teniendo en cuenta su naturaleza jurídica en de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, y b) se revocó la Circular de julio 12 de 1982, con lo cual se permitió la estabilidad laboral de numerosos empleados públicos que habían sido calificados como provisionales, provisionalidad que vencía el 30 de octubre de ese mismo año.**

- 2. En Circular de octubre 8 de 1982, suscrita conjuntamente por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y la Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, dirigida a todas las autoridades administrativas, se expresó que uno de los propósitos primordiales del Gobierno es la estabilidad de sus servidores, dentro del marco de moralidad y eficacia que requiere el país, e igualmente la no autorización de despidos masivos de funcionarios, situación que altera la tranquilidad laboral.**

Se reitera en la Circular la plena vigencia de las normas que regulan la carrera administrativa y el propósito del Gobierno de darles desarrollo con las reformas a que haya lugar, a fin de facilitar su oportuna aplicación.

3. El día 19 de noviembre de 1982, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el organismo a mi cargo enviaron una nueva Circular a los Gerentes, Directores o Presidentes de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, en la cual se les recuerda que las personas que prestan sus servicios en tales empresas tienen el carácter de trabajadores oficiales, salvo lo dispuesto en los estatutos de dichos organismos, en los cuales se debe precisar que actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por funcionarios que tengan la calidad de empleados públicos.

Para el efecto se recomendó acudir al criterio señalado por el Consejo de Estado en sentencia de julio 16 de 1971 que declaró nulo el artículo 4o. del Decreto Reglamentario 1848 de 1969, en el cual se afirmó que “no todas las actividades de dirección y confianza implican la calidad de empleado público, sino que sólo algunas de éstas, las más delicadas, las más altas, las más trascendentales, conllevan ese carácter para el servidor oficial. De este modo, según la norma superior, hay empleados de confianza y de dirección que siguen siendo trabajadores oficiales”.

4. En cumplimiento de las políticas propuestas por el Señor Presidente de la República para el desarrollo de la carrera administrativa, el Departamento Administrativo del Servicio Civil elaboró un proyecto de Decreto Reglamentario del artículo 42 del Decreto Extraordinario 2400 de 1968, que busca los siguientes objetivos:
  - a. Permitir la vinculación a la carrera administrativa de los empleados que actualmente ocupan cargos de carrera, pero que no pertenecen a ella.
  - b. Reemplazar los sistemas tradicionales de ingreso a la carrera por el de acreditar los méritos del funcionario frente a su propio cargo.
  - c. Dotar a la Administración de variados sistemas de equivalencias entre educación y experiencia para acreditar dichos méritos.

Este proyecto de Decreto cuenta por lo demás con el concepto favorable del Consejo de Estado.

El Decreto 1732 de 1960 estableció en su Artículo 4o. que para el desarrollo de la Carrera Administrativa en los órdenes departamental y municipal, las asambleas departamentales deberían crear las Comisiones de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina y las Secciones del Servicio Civil, disposición a la cual no se ha dado aplicación.

Algunas de las normas contenidas en los mencionados decretos 2400 y 3074 de 1968 se refieren a la Carrera Administrativa, la cual tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en ella. Posteriormente durante el gobierno del doctor Misael Pastrana Borrero se expidió el Decreto Reglamentario 1950 de 1973.

A pesar de que los decretos citados regulan el régimen de la carrera para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, están excluidos de ella aquellos funcionarios que se encuentran cobijados por disposiciones especiales de Administración de Personal, como es el caso de los servidores de la Seguridad Social y los que pertenecen a las carreras carcelaria y penitenciaria, diplomática, consular y docente. Igualmente están excluidos de la carrera los trabajadores oficiales y los llamados Auxiliares de la Administración, en razón del vínculo que tienen con la Administración Pública.

La evolución de las normas de la carrera administrativa en nuestro país refleja un proceso en búsqueda del acomodamiento de la técnica a la realidad, que necesita sin embargo de una mayor agilización del sistema, para hacerla más operativa y práctica. Por otra parte, aunque la Carrera Administrativa no ha tenido hasta la fecha mayor desarrollo, el sistema de administración de personal en el sector público no se ha paralizado.

## II

### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

De esta breve reseña histórica sobre la Carrera Administrativa en nuestro país, puede observarse que existe un extenso régimen normativo en la materia, que se remonta al año de 1938. Sin embargo, este sistema de administración de personal no ha tenido mayor operancia en nuestro medio por distintas razones, entre las cuales enumeramos las siguientes:

1. La falta de un auténtico apoyo político, que ha traído como consecuencia la resistencia a la aplicación de la Carrera Administrativa que sólo tiene en cuenta el mérito para ingresar a ella. Se ha querido con



Como simultáneamente con la elaboración del citado proyecto el Departamento Administrativo del Servicio Civil tuvo que abocar el estudio de un proyecto de ley alternativo al que cursaba en la Comisión VII del Senado, que había sido presentado en tres legislaturas durante el gobierno anterior y que tiene que ver con el desarrollo de la carrera administrativa, en virtud del dispendioso trámite que representa el escalafonamiento de los funcionarios de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, se ha considerado más conveniente incorporar su texto al proyecto de ley que se piensa presentar por el Ejecutivo a consideración del Congreso Nacional, que reforma la carrera administrativa, permitiendo el ingreso a ella de funcionarios no escalafonados por mandato de la Ley, como se explicó anteriormente; esto no es óbice para expedir el citado decreto en caso de que se considere necesario.

5. Además de lo anterior, el Departamento Administrativo del Servicio Civil estudia la factibilidad de crear una Caja de Compensación Familiar en el sector público, para beneficio de los funcionarios, y revisa los programas de bienestar social a fin de que tengan una mayor cobertura en todo el territorio nacional. Tal es el caso del Club de Empleados Oficiales, en donde se busca una mejor prestación de los servicios actualmente a su cargo.
6. En cuanto a la capacitación adelanta conjuntamente con la Escuela Superior de Administración Pública, la revisión de la política gubernamental sobre la materia, de manera que se actualicen los sistemas de acceso a la misma, los pénsumes académicos y que los empleados públicos también puedan contar con programas de capacitación a distancia.
7. Es de anotar que el Departamento Administrativo del Servicio Civil hará llegar a la comisión de reforma del Código Laboral, planteamientos sobre temas de mucho interés como son la reglamentación del servicio público para el efecto del derecho de huelga, el derecho de asociación sindical y de contratación colectiva de los empleados oficiales.

Todo lo anterior ha sido realizado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil en interpretación de la política del Señor Presidente de la República de tecnificar la Administración, de manera que sirva los mejores intereses de la comunidad y de que exista un clima de paz laboral y de diálogo del Gobierno con los servidores públicos, teniendo como telón de fondo el rescate del criterio de servicio a esta misma comunidad.

El Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública esperan que al celebrar sus veinticinco años en 1983, puedan concretarse todas estas medidas, y desde ahora los invitan a vincularse a esta celebración.

## PROYECTO DE LEY NUMERO 89 DE 1983

Por la cual se regulan algunos aspectos de la Administración de Personal, sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

### DECRETA:

#### Artículo 1o.- **Ambito de aplicación.**

Las normas que regulan la Administración del personal civil que presta sus servicios en la rama ejecutiva del poder público, se aplican en los órdenes nacional, departamental, municipal, el Distrito Especial de Bogotá e Intendencias y Comisarías.

#### Artículo 2o.- **Del Consejo Superior y Consejos Regionales de Servicio Civil:** El Consejo Superior del Servicio Civil, estará integrado por:

- El Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien lo presidirá;
- El Director de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP;
- Tres (3) representantes del Presidente de la República escogidos por éste de ternas que le presente el honorable Consejo de Estado; y un (1) representante de los empleados de Carrera, elegido mediante sufragio universal y secreto.

En cada ciudad capital de departamento, intendencia y comisaría, funcionará una dependencia del Consejo Superior, denominada Consejo Regional del Servicio Civil, integrada así:

- El Jefe Regional del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien lo presidirá;
- El Director Regional de la Escuela Superior de Administración Pública;
- Tres (3) representantes del Gobernador, Intendente, Comisario o Alcalde Mayor, según el caso, escogidos por éste de ternas que le presente el honorable Tribunal Administrativo Seccional de la jurisdicción, y , un (1) representante de los empleados de Carrera, del respectivo territorio, elegido mediante sufragio universal y secreto.

El Consejo Superior y los Consejos Regionales, tendrán un período de cuatro (4) años.

Los candidatos que integran las ternas a presentar por el honorable Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos Seccionales, deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser Consejero de Estado o Magistrado de Tribunal, respectivamente.

**Artículo 3o.- Clasificación de los empleados oficiales.** Las personas que prestan sus servicios al Estado en los órdenes nacional, departamental, municipal, el Distrito Especial de Bogotá y las Intendencias y Comisarías, se clasifican así:

**1o. Funcionarios o agentes políticos,** son aquellos cuyos cargos comportan el ejercicio del poder, autoridad, representación y dirección política del Estado, tales como:

- a) **En el nivel nacional:** Los de Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Subjefes de Departamento Administrativo, Viceministro, Secretarios Generales, Consejeros, Asesores, Directores Generales, Superintendentes, Superintendentes Delegados, Jefes de Unidades Administrativas Especiales, Secretarios Privados, Jefes de Oficina y todos los Jefes de Dependencias que tengan una jerarquía superior a Jefes de División.

En los establecimientos públicos los de Presidente, Director o Gerente y Rector; los de Vicepresidentes, Subdirector o Subgerente, Vicerrector y Decano; los de Secretario General, Secretario de Junta y Secretario Privado; los de Asesor y Consejero, y todos los Jefes de Dependencias que tengan una jerarquía superior a Jefes de División. Los empleados de los Despachos de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Viceministros y Presidentes, Di-

rectores o Gerentes de Establecimientos Públicos, Rector, Vicerrector y Decanos.

Los de la Presidencia de la República.

Los empleos del Servicio Exterior de conformidad con las normas que regulan la Carrera Diplomática y Consular.

Los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que por disposiciones especiales estén calificados como de libre nombramiento y remoción.

Los de la Dirección General de Aduanas.

Los de la Dirección General de Impuestos.

Los de Agente Secreto y Detective.

Los empleos públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Los de tiempo parcial.

- b) **En el nivel territorial:** Los Jefes de las Administraciones Seccionales, Secretarios y Subsecretarios de Gabinete, Directores y Subdirectores, Asesores, Jefes de Oficina, Secretarios Privados y los funcionarios que tengan un nivel superior a la de Jefe de División.

Los de Gerente, Director, Presidente, Subgerente, Subdirector, Vice-

presidente, Secretario General, Secretario de Junta y Secretario Privado de los Establecimientos Públicos y los Jefes de Dependencia que tengan una jerarquía superior a la de Jefe de División.

Los empleos de los Despachos de los Jefes de las Administraciones Seccionales, Secretarios de Gabinete y Presidentes, Directores o Gerentes de Establecimientos Públicos.

Los empleos públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Y los Alcaldes Municipales.

**2o. Empleados Públicos Administrativos**, son aquellos cuyos cargos carecen de las características anteriores y actúan en función subordinada y técnica, auxiliar y operativa administrativa.

**3o. Trabajadores Oficiales**, son aquellos que no actúan en función administrativa propia, exclusiva y soberana del Estado, sino, en actividades secundarias, ejecutables por los particulares o de simple construcción, conservación, operación o sostenimiento de bienes u obras estatales o contratadas para su servicio.

Los funcionarios o agentes políticos carecen de manera absoluta de derechos sindicales.

Los Empleados Públicos-Administrativos tienen derecho a la Contratación Colectiva y al Fuero Sindical.

Los trabajadores oficiales tienen los derechos vigentes.

**Artículo 4o.- Clasificación en libre nombramiento y remoción y de Carrera:** Son de libre nombramiento y remoción, los cargos correspondientes a los funcionarios o agentes políticos.

**Artículo 5o.- Inscripción en la Carrera de los actuales empleados.** Los empleados que actualmente, con una antigüedad superior a un (1) año, desempeñen cargo de Carrera, que no hayan sido legalmente sancionados disciplinariamente en ese mismo lapso y reúnan los requisitos para el cargo, quedan inscritos en la Carrera Administrativa.

Quienes tengan los mismos requisitos, pero no acrediten los exigidos por el cargo actual, serán reubicados de acuerdo con la equivalencia, en base a antigüedad, experiencia, eficiencia, cursos de formación y conocimiento, quedando igualmente en Carrera.

**Artículo 6o. Responsabilidad por violación de la ley:** El funcionario o agente responsable de violación de las normas sobre Carrera Administrativa y Administración de Personal del Servicio Civil o de generar condenas por su actuación ostensiblemente ilegal contra el Estado, será sancionado así:

1o. Con suspensión disciplinaria.

2o. Con inhabilitación administrativa para desempeñar cargos públicos.

3o. Con la obligación de reembolsar al Estado, el valor de la condena patrimonial impuesta judicialmente.

Para aplicar la sanción y el grado de ella, han de tenerse en cuenta las circunstancias, modalidad y motivos de la transgresión, que el Gobierno reglamentará.

**Artículo 7o. De los Administradores Públicos.** Los Administradores Públicos, ingresarán automáticamente a la administración pública en período de prueba en aquellos cargos que exijan como prerrequisito grado profesional de Administrador Público. La no ubicación implica causal de mala conducta para el nominador que incumpla esta disposición. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, enviará semestralmente al Departamento Administrativo del Servicio Civil, la lista de egresados incluyendo el rendimiento académico.

**Artículo 8o.- La presente ley rige a partir de su sanción.**

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por el suscrito.

**José Vicente Berardinelli Solano,**  
Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral de la Guajira.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Desde su creación, mediante la Ley 165 de 1938, la Carrera Administrativa no ha tenido aplicación real.

Actualmente existe y está vigente el estatuto integrado por los Decretos números 2400 de 1968, modificado por el 3074 del mismo año, y su reglamentario número 1950 de 1973 y las disposiciones del 1732 de 1960 en lo pertinente a los empleados de orden departamental y municipal.

La Carrera Administrativa no ha tenido relevancia y aplicación práctica no por falta de estatutos jurídicos que son suficientes, coherentes, y ágiles, sino por la ausencia de un propósito político- partidista y gubernamental.

Por ello, el país, la civilización político-administrativa y la racionalización en la perspectiva de eficiencia del Estado reclaman la toma de conciencia y la materialización de los ya históricos principios y postulados de la Carrera Administrativa, nuestro patrimonio legal de 45 años desde 1938 y sugeridos en el año de 1886.

Creo que basta simplemente una reforma parcial dirigida a actualizar el estatuto vigente y de personal y hacerlo extensivo al régimen departamental, comisarial, intendencial, y municipal para adecuarlo a los distintos cambios que ha sufrido la administración pública.

No comparto el criterio de negar todo lo existente, de derogarlo o modificarlo cuando realmente lo que se haría, sería una copia o transcripción sin innovar, pues no habría lugar a ello.

Así, propongo la actualización de la Carrera en los siguientes aspectos:

#### **1o- Ambito de aplicación:**

Actualizando el precepto del Decreto reglamentario 1732 de 1960 (Artículos 4o y 168), sobre aplicación de la Carrera a nivel territorial, de manera tal, que se recoja y reitere que la Carrera se aplica en los órdenes nacional, departamental, comisarial, intendencial y municipal.

#### **2o Sobre el Consejo Superior y los Consejos Regionales del Departamento Administrativo del Servicio Civil:**

Se conserva la estructura vigente del Consejo Superior del Servicio Civil, integrado por: El jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Director de la Escuela Superior de Administración Pública y los representantes del Presidente de la República pero, se introducen algunas reformas accesorias para darle asiento a la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República y a un vocero de los empleados de la Carrera, elegido por sufragio universal y secreto. Se establece que el honorable Consejo de Estado presente al Presidente de la República ternas de candidatos

para que éste los escoja, integradas de especialistas en Administración y que reunan los mismos requisitos exigidos para ser Consejero de Estado.

De manera equivalente, se integrarán los Consejos Regionales, de manera tal, que haya unidad directiva y operativa, nacional y regional de la Carrera Administrativa.

#### **3o. Clasificación de los Empleados Oficiales.**

Considero conveniente establecer una clasificación específica de los servidores públicos en las siguientes categorías:

- a) Funcionarios o agentes políticos.
- b) Empleados Públicos-Administrativos y,
- c) Trabajadores Oficiales.

#### **4o. Sobre clasificación en libre nombramiento y remoción:**

Está estructurado sobre los criterios de clasificación respectiva.

#### **5o. Sobre Inscripción de los actuales empleados en la Carrera:**

Parto del presupuesto evidente, de que la responsabilidad por la omisión de la ley en cuanto a su selección de los actuales empleados (el 99o/o), ha sido gubernamental y que éstos, en la práctica, han rebasado la formalidad y han demostrado y pueden hacerlo, que reunen los requisitos directamente o

por equivalencias, para continuar en sus cargos o semejantes, mediante su inscripción en la Carrera Administrativa, como medio de solucionar un alarmante problema nacional.

Así se daría un paso real, que deberá ser reglamentado para hacer justicia a quienes fueron víctimas de la omisión inveterada de la ley.

#### **6o. Sobre responsabilidad por violación de la Ley en Carrera:**

Uno de los principales medios para la violación o inaplicación de las leyes de Carrera, ha sido la impunidad sobre los transgresores.

El Estado ha debido soportar generalizadas y cuantiosas condenas económicas, derivadas de la violación sistemática de la ley.

Por ello, si se trata de impulsar efectivamente el Estatuto sobre Carrera Administrativa, ha de establecerse en forma expresa y precisa, los diferentes tipos de responsabilidad que ha de caber, a quienes ostensible y flagrantemente den lugar a dichas condenas.

#### **7o. De los Administradores Públicos:**

La Escuela Superior de Administración Pública es un organismo del Estado, creado para formar recursos humanos altamente especializados para la administración pública y resulta indispensable determinar el ingreso automático a la Carrera de sus egresa-

dos, por su formación académica concomitante con la filosofía del sistema de Carrera Administrativa. De otro lado, el Estado está invirtiendo recursos para su formación los cuales podrían ser trasferidos a la empresa privada si no se toma una decisión favorable.

Actualmente existen en el país 1.200 administradores públicos egresados de la ESAP, en su mayoría sin trabajo y otros en el sector privado.

De los honorables Congresistas, atentamente,

**José Vicente Berardinelli Solano,**  
Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral de la Guajira.

Bogotá, D.E., 21 de septiembre de 1983.

### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

El proyecto de ley que el Gobierno presenta a consideración del Congreso Nacional tiene como objetivo el de dar adecuado desarrollo a la Carrera Administrativa en nuestro país, así como el de tecnificar la Administración y hacerla más eficiente, garantizando a sus funcionarios la estabilidad en los empleos que desempeñan y la promoción en los mismos con base exclusivamente en sus méritos, la honestidad y eficiencia en las instituciones del Estado.

Como lo expresó el Primer Mandatario de la Nación, en reunión efectuada en el Palacio de Nariño el día 18 de mayo del año en curso, ante los distintos dirigentes de los partidos políticos, el proyecto de ley sobre la Carrera Administrativa es uno de los instrumentos básicos para la apertura democrática en nuestro país, tarea en la cual se encuentra comprometido el Gobierno Nacional.

El Gobierno cree que el desarrollo de la Carrera Administrativa es un compromiso histórico de los partidos tradicionales ya que este sistema ha sido incorporado en nuestra Constitución desde el plebiscito de 1957 y constituye el mecanismo idóneo para devolver plenamente la administración a la comunidad y ponerla en actitud de servicio con creciente eficiencia, solidaridad y progreso.

Esta política, por otra parte, ha sido incorporada en el Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad" del actual Gobierno. Sobre este particular se ha notado que la complejidad de los procesos sociales, el aumento de la participación del gasto social en el presupuesto nacional y el crecimiento de los organismos del Estado que prestan servicios a la comunidad, demandan un gran esfuerzo, tendiente a la modernización de las instituciones públicas, en cuyo contexto el fortalecimiento progresivo de la Carrera Administrativa desempeña un papel importantísimo en la tecnificación del servicio público, de modo que se exalten la competencia, la responsabi-

lidad y la eficiencia de los funcionarios. En el Plan de Desarrollo se indica así mismo que se requiere del especial énfasis en la formación de los recursos humanos para los diversos niveles de la administración, labor en la cual desempeñará un papel estratégico la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

En la elaboración del Proyecto de ley ha trabajado el Departamento Administrativo del Servicio Civil y su Consejo Superior, y en virtud de instrucciones impartidas por el Jefe del Estado se constituyó una comisión gubernamental de alto nivel, integrada por los señores Ministros de Gobierno, Trabajo y Seguridad Social, Comunicaciones y Desarrollo Económico, para revisarlo y estudiar su viabilidad, su estrecha coordinación con la Comisión VII del Senado, especialmente con los Parlamentarios Marino Rengifo Salcedo y Jorge Valencia Jaramillo, Rodrigo Marín, Hernán Villegas y Raimundo Emiliani, entre otros.

*Finalmente, el proyecto fue puesto en conocimiento de los señores Ministros del Despacho, de los Jefes de Departamento Administrativo, de los Exjefes del Servicio Civil, de los representantes de los empleados públicos y de egresados de la ESAP, para oír sus opiniones respecto de su contenido e introducirle a su texto las modificaciones pertinentes, según las observaciones y sugerencias que se hicieron llegar al Servicio Civil.*



Son características principales del proyecto de Ley sobre Carrera Administrativa las siguientes:

1. Reestructuración del régimen del servicio civil y Carrera Administrativa con miras a la implantación de un sistema ágil y dinámico en la administración, encaminado a obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios frente a la comunidad y un mayor desarrollo de los recursos humanos que participan en la prestación de dichos servicios.
2. Incorporación a la Carrera de los actuales empleados públicos al servicio de la administración que no se encuentren inscritos, previo el cumplimiento de los requisitos que el proyecto establece.
3. Extensión de la Carrera Administrativa a nivel departamental y municipal por cuanto se establece que sus normas se aplicarán a todos los empleados civiles del orden nacional y territorial, con respecto de las autonomías territoriales y de las normas especiales de Carrera.
4. Definición de los cargos de libre nombramiento y remoción y de Carrera Administrativa. Así mismo, determinación de lo que debe entenderse por empleado público y por trabajador oficial.
5. Definición de los derechos, deberes y prohibiciones de los empleados públicos y flexibilización del régimen disciplinario, garantizando el derecho de defensa del funcionario.
6. Definición de canales de comunicación entre la administración y sus empleados y de participación de éstos en el estudio de las condiciones y de la organización de su trabajo, a través de la creación de comisiones paritarias de servicio público, estas, de empleadores y empleados.
7. Actualización de los sistemas de ingreso y ascenso a la Carrera Administrativa. Para el ascenso de los funcionarios se determina la posibilidad de promoverlos a una categoría superior dentro del propio empleo o mediante la promoción a otro cargo a través del mecanismo idóneo que se determine en el reglamento.
8. Desconcentración de la administración del sistema de Carrera Administrativa tanto en el proceso de selección como en la incorporación a la misma, bajo la responsabilidad de cada organismo.
9. Reestructuración de los organismos y dependencias encargadas de la administración de personal en el sector público y fortalecimiento del Consejo Superior del Servicio Civil

como órgano de control de la Carre-  
ra.

El Gobierno tiene la convicción de que el Congreso Nacional una vez realice el estudio exhaustivo del Proyecto que se pone a su consideración, dará a la comunidad un nuevo ejemplo de espíritu patriótico en tan trascendental tema de la vida institucional de nuestro país.

De los honorables Congresistas,

**RODRIGO ESCOBAR NAVIA,**  
Ministro de Gobierno