

Diferenciación entre ingreso y ascenso en la función pública colombiana como garantía de un actuar eficaz de los diferentes órganos estatales

MÓNICA LILLY SERRATO MORENO¹

RESUMEN

En Colombia existió una legislación en la que el ascenso para los empleados públicos con derechos de carrera tenía un alcance mayor; la reglamentación actual dejó de lado un sistema cerrado que, lejos de ser discriminatorio, permitiría hacer efectiva la garantía de una ventaja para quien podía aspirar a obtener un ascenso a partir del mérito y la experiencia adquiridos con anterioridad a su proceso de promoción. Hoy existe la necesidad de implementar mecanismos que permitan al empleado de carrera ascender, crecer y desarrollarse; la consolidación de un sistema protector, impulsador y profesionalizante, que incentive a los servidores en los cuales recae la responsabilidad de mantener vivo el aparato estatal.

1 Abogada de la Universidad Libre, Bogotá. Máster en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: monicaserratom@gmail.com. Fecha de recepción: 13 de febrero de 2014; Fecha de modificación: 19 de mayo de 2014; Fecha de aceptación: 3 de octubre de 2014. Para citar el artículo: Serrato Moreno, Mónica Lilly (2014). "Diferenciación entre ingreso y ascenso en la función pública colombiana como garantía de un actuar eficaz de los órganos estatales", en *Revista Digital de Derecho administrativo*, n.º 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 193-222.

Palabras clave: Ascenso; Carrera administrativa; Movilidad; Profesionalización; Empleo público.

Career advancement in Public Employment in Colombia, a look at the Colombian State Management System

ABSTRACT

In Colombia, a public employee doesn't seem to have rights to career advancement based on merit and experience. The current public hiring system seems to ignore experience, interest and effort made by an employee, at the time of considering a potential advancement to an upper-level position, which would assign new tasks and greater responsibilities. That is why there is a need for the implementation of different mechanisms, to increase employees' career advancement possibilities based on merits accredited with tasks such as academic papers, institutional project management and public policy management, academic degrees, as well as experience, research and time of service. This paper, developed with a critical perspective of the problem, proposes alternatives to overcome this challenge.

Keywords: Career; Civil Service; Merit; Public Employee; Talent Management.

1. CARRERA ADMINISTRATIVA COMO SINÓNIMO

1.1 EL CONCEPTO DE CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa en Colombia se determina a partir de la Constitución Política de 1991 (art. 125), que expresa: "los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera". Asimismo, la Ley 909 de 2004 (art. 27), norma que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, define la carrera administrativa como "un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público", cuyo objetivo se logrará mediante la realización de procesos de selección transparentes y objetivos, en los que el ingreso y la permanencia en la carrera administrativa se hará única y exclusivamente con base en el mérito.

La carrera administrativa se concibe desde el surgimiento de lo que se conoce como administración de personal, la manera como el empleado del sector público es administrado, seleccionado y promovido, teniendo como punto de partida los principios de igualdad, capacidad y mérito del individuo, enfocado al éxito de la gestión pública mediante la escogencia de personas idóneas y calificadas. La carrera administrativa es el desarrollo de la línea que sigue un empleado de la administración pública en tres etapas: ingreso, ascenso y retiro del servicio, a partir del mérito y ligado a la estabilidad laboral, que apunta a realizar los principios constitucionales de eficiencia y eficacia en la función pública en busca de la excelencia, que hace uso de la igualdad e imparcialidad con el propósito de seleccionar el personal apto, capacitado e idóneo que permite al Estado prestar un buen servicio, con miras a satisfacer el interés general.

De acuerdo con GUARÍN DURÁN (2011: 266), la carrera administrativa "es una estructura que organiza la totalidad de los empleos de la Administración Pública, a través del cumplimiento de los principios establecidos constitucionalmente para la función administrativa en el artículo 209 de la Constitución Política". Así mismo, en la Sentencia C-486 de 2000 se expone que

[La carrera], como el legislador la ha definido y la ha entendido la jurisprudencia, es un sistema técnico de administración de personal de los organismos y entidades del Estado cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores [...] (Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2000, M.P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO).

A lo anterior se le suma el procurar la mejor calidad en la prestación del servicio, una administración pública eficiente, y garantizar la igualdad en oportunidades de acceso a empleos públicos, el ascenso al interior del servicio público y las calidades de los aspirantes.

En Colombia coexisten tres modelos de carrera administrativa: por una parte, el sistema general; por otra, los sistemas específicos o de creación legal, y las carreras especiales o regímenes especiales de origen constitucional. Al respecto valga citar que:

Las carreras o regímenes especiales de origen legal, llamadas también sistemas específicos de Carrera Administrativa de origen legal, son constitucionalmente admisibles siempre que las normas de la carrera general no permitan a las entidades cumplir adecuadamente con sus funciones, o interfieran negativamente en la consecución de sus objetivos (Corte Constitucional, Sentencia C-308, M.P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA).

Para el caso que en adelante nos ocupa se entenderá que se está frente al sistema general.

La carrera administrativa en nuestro país constituye un principio constitucional de aplicación a todo el ordenamiento jurídico, un principio ligado al derecho al trabajo, al derecho a la igualdad, e igualmente en conexidad con el pleno ejercicio de funciones públicas y el derecho a ocupar cargos públicos, al derecho que adquiere el empleado de la administración a ser protegido por un Estado Social de Derecho, y la garantía de la independencia del funcionario frente a los intereses de terceros y la discrecionalidad utilizada en pro del favorecimiento a grupos políticos. Un principio encaminado al cumplimiento de objetivos como la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la administración, la igualdad de oportunidades de ingreso y ascenso, y la protección de los derechos de los empleados que adquieren dicho estatus; siendo el mérito el eje sobre el cual se funda la carrera administrativa, se entiende que es este el motor que permite al Estado hacer la mejor selección de su personal. Para ingresar a la carrera administrativa el aspirante debe inscribirse en un concurso de méritos, público y abierto, cumplir con la totalidad de los requisitos de formación y experiencia exigidos, y superar las pruebas de aptitudes y conocimiento con el más alto puntaje, ocupar el cargo en un periodo de prueba durante seis meses y obtener una calificación del desempeño como mínimo satisfactoria, para así poder ser inscrito en un registro público de carrera cuya administración está a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y adquirir en definitiva el estatus de empleado público con derechos de carrera y después de un tiempo disfrutar de algunos beneficios temporales como situaciones administrativas y capacitación.

Es decir que la carrera administrativa en Colombia, al menos lo que tiene que ver con el sistema general que abarca casi todos los empleos públicos, es un sinónimo de estabilidad laboral y aplicación de igualdad entendida como la posibilidad de acceder a un empleo público mediante un concurso público y abierto en el que se participa en las mismas condiciones que las de los demás aspirantes. La estabilidad laboral es tal vez el principal motivo que lleva al común de los técnicos y profesionales en el país a ser parte de la administración pública: la remuneración fija mensual, el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y seguridad social contrapuestos a las inmediatas obligaciones económicas y familiares, logran acrecentar en las mentes de los aspirantes la expectativa de ocupar un cargo en el cual se garanticen su salario y permanencia.

Tal como la define la Ley 909 de 2004, la carrera administrativa en nuestro país es un sistema que permite administrar el personal vinculado a la administración pública en calidad de empleado público con derechos de carrera, un sistema compuesto por reglas y normas organizadas con el objetivo de definir cómo ingresa, asciende y se retira dicho empleado; un sistema que cuenta con un registro que le permite ser consultado, que arroja datos y que en definitiva debe mantenerse actualizado; un operativo sistema administrado por un órgano

de creación constitucional, diferente e independiente del gobierno nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio.

1.2 LA CARRERA COMO SINÓNIMO DE PROGRESIÓN PROFESIONAL

Para la Corte Constitucional, la carrera administrativa fue concebida por el constituyente de 1991 como un régimen orientado a la promoción de competencias a partir del mérito, la capacitación y las aptitudes específicas de cada persona que aspira ingresar a ocupar un empleo público, lo que implica el reclutamiento de los más capaces, la vinculación de los mejores. Sin embargo, la Ley 909 de 2004 se ocupó de dejar el concepto de carrera en un mero tecnicismo para administrar la vinculación y retiro del talento humano al interior de las entidades públicas y ofrecer estabilidad laboral al empleado, un equivalente a remuneración y permanencia; contamos con un sistema de carrera desbalanceado que tiene como característica principal la estabilidad laboral, pero a su vez le falta ser un sistema profesional cuyo eje sea la movilidad.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua española (2001, párr. 1) define progreso como la "acción de ir hacia adelante, avance y perfeccionamiento"; hacer carrera implica tener cada vez mayores y más responsabilidades, evolución, escalonamiento, valoración de competencias y experiencia calificadas, promoción de expertos y especialistas, movilidad y ascenso en orden jerárquico, crecimiento profesional, laboral y económico, evaluación de factores razonables, objetivos y ciertos que permitan al empleado básicamente subir y desarrollarse. La permanencia por el contrario integra el principio de la estabilidad laboral, aspecto que se equipara a la inamovilidad y en consecuencia a la imposibilidad de hacer carrera.

Un inconveniente más es que el gobierno nacional se reserva la totalidad del nivel directivo y asesor, es decir que el empleado con derechos de carrera solo podrá aspirar a subir hasta el último grado de su nivel, esperando tener la oportunidad de incurrir en una situación administrativa especial que temporalmente le permita ocupar un rango más alto.

Cuando se llevan años en un mismo empleo se adquiere experiencia y conocimiento técnico y específico como consecuencia directa del ejercicio de las funciones propias de dicho empleo, factores ciertos integrantes del mérito y que pueden ser valorados de manera razonable, que bien podrían significar un elemento base, el punto de partida en un esquema de avance y crecimiento profesional.

Para que la carrera administrativa en Colombia sea un sinónimo de progresión profesional es necesario generar mecanismos efectivos que permitan la movilidad y ascenso de los empleados vinculados con derechos de carrera en cada entidad del Estado, dar valor a la experiencia y al tiempo de servicio para que sirvan de medida para subir de nivel, y llevar a la práctica nuevos conceptos como el de la profesionalización del empleo público. Una nación que se

propone tener una administración pública profesional apunta a la prestación de un buen servicio y al fortalecimiento de sus instituciones.

En cuanto al concepto de profesionalización en el empleo público, es un tema que podría abordarse "desde una visión política, esto es, a partir del reconocimiento de la profesionalización del empleo público como una política pública que impacte en las demás políticas" (MARTÍNEZ PUÓN, 2006: 241), e igualmente puede definirse desde un entender técnico y organizacional, es decir "como un instrumento de gestión de recursos humanos que contribuye a mejorar el desempeño de los servidores públicos y por ende el bienestar general de los ciudadanos" (ídem: 242).

Lo que implica la necesidad de una función pública que supone como una garantía que los servidores públicos sean poseedores "de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2003: 111)", atributos que solo es posible evaluar objetivamente cuando el empleado ya hace parte de la administración durante el ejercicio de su labor y no mediante pruebas de conocimientos aplicadas a cientos de concursantes y calificadas mediante el uso de plantillas, el análisis de hoja de vida, entrevistas y aplicación de pruebas psicotécnicas. Para que haya profesionalización del empleo público se requiere de formación de profesionales que hagan parte de la administración, que las entidades públicas fortalezcan su capacidad para formarlos, identificar las competencias de cada empleado y ubicarlos en donde obtengan un mejor desempeño, analizar sus intereses y necesidades particulares, e implementar prácticas innovadoras para sensibilizar y preparar las instituciones en una cultura de aceptación al cambio y el uso de un lenguaje común; para el caso colombiano será absolutamente necesario involucrar los avances en materia administrativa, aplicación de principios, gestión de la calidad, nuevas tendencias de la tecnología, modificación de directrices, análisis de procesos y procedimientos a partir de actuales y próximos precedentes judiciales, y elaborar una ley que regule el empleo público y la carrera administrativa pero con miras a la progresión profesional, la movilidad, la posibilidad de ascenso dentro de la misma, evaluación de competencias, valoración de títulos académicos y utilización del tiempo de servicio.

Igualmente, urge que se involucren los grupos que administran el recurso humano al interior de cada ente público, pues de ellos nace el compromiso de orientar la gestión del talento más allá del tecnicismo del sistema. Estos grupos deben trazar metas orientadas al mejoramiento de la dirección del personal y calidad en la prestación del servicio, es decir la buena gestión pública de cara a la satisfacción del interés general, adaptable a una sociedad cambiante; los grupos encargados de la administración del talento humano existen para contribuir en la formación de las personas, van más allá de la aplicación normativa

y la ejecución de procesos y estructuración de procedimientos a partir de la compilación de diversas actividades propias de su función:

La enorme visión será que absolutamente todo el personal de cualquier área de la organización esté preparada para ello, de modo que el tema de la dirección y gestión de las personas sea un hábito organizacional de todo mundo, y en ese sentido, el papel de las áreas de recursos humanos se magnifica y cobra un papel mucho más relevante del que pudiera tener ahora en el seno de las organizaciones públicas (MARTÍNEZ PUÓN, 2006: 247).

Los grupos de recurso humano deben encargarse de gestionar ese talento a partir de la selección de los perfiles teniendo en cuenta

[...] ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo (CLAD, 2003: 120).

La entidad pública como empleadora está en la obligación de modificar su estructura organizacional y fortalecer sus políticas dirigidas a la dirección de las personas de acuerdo con las necesidades de una sociedad impregnada de modernidad y cambio, analizar el estado del clima laboral para mejorar la satisfacción de necesidades individuales y colectivas, en tanto un empleado que se siente bien es un productivo y comprometido con el buen servicio.

Para cada empleo, las tareas deben definirse desde el puesto de trabajo, las responsabilidades deben ser asignadas conforme este puesto y su rol a desempeñar dentro de la estructura organizacional; el tipo de especialidad que responda a cada empleo deberá ubicarse según la competencia de cada individuo y ha de ser evaluada de forma periódica para medir el impacto y los resultados de la gestión y su funcionalidad; adicionalmente, la arquitectura de la organización y la ubicación de los puestos de trabajo junto con las tareas que se les asignan, son elementos que deben llevar a la movilidad como consecuencia del reconocimiento de los empleados cuando superen cada nivel de dificultad y demuestren que se encuentran en capacidad de pasar a la ejecución de tareas que impliquen un mayor nivel de responsabilidad. "Se busca de este modo, una mayor especialización a través del perfeccionamiento, entendido éste como una intensificación de las experiencias y un conocimiento profundo del funcionamiento del servicio prestado" (ídem: 510).

Asimismo, dentro de los criterios orientadores de la profesionalización del empleo se encuentra el factor de las competencias, el conjunto de cualidades que poseen las personas, y que en la ejecución de las tareas son las que definen su aptitud e idoneidad, y que más allá del saber y el saber hacer constituyen

la aplicación de habilidades y destrezas por parte del individuo y que pueden ser medibles, observables y objetivamente evaluadas, dependiendo del campo en el cual se esté desempeñando el empleado.

Hasta hoy en nuestro país se han hecho intentos por definir las competencias y regular su aplicación y valoración en las entidades públicas; el gobierno expidió el Decreto 2539 del 22 de julio de 2005, por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los decretos-ley 770 y 785 del mismo año, que a su vez establecen el sistema de requisitos generales de los empleos públicos del orden nacional y el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos del orden territorial conforme a lo dispuesto en la Ley 909 de 2004, que en su artículo 2° define las competencias laborales como la capacidad de una persona para desempeñar en diferentes contextos y con base en requerimientos de calidad y resultados esperados del sector público, las funciones inherentes a un empleo, capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público. Estanorma no se ocupa de la formación de los empleados y en cambio le deja a este la carga de probar que posee dichas competencias; adicionalmente, le impone a cada empleado público poseer y evidenciar unas competencias comunes allí clasificadas según el nivel al cual pertenezca. De igual forma, preceptúa que las entidades y organismos que integran el Estado deben ajustar sus manuales de funciones e incluir las competencias comunes por él definidas, tarea que debe hacerse conforme los lineamientos que para el efecto disponga la entidad competente, que en este caso es el Departamento Administrativo de la Función Pública. Con posterioridad al Decreto 2539 de 2005 se emitió el documento Conpes 3674 de julio de 2010, sobre los lineamientos de Política para el Fortalecimiento del sistema de Formación de Capital Humano –SFCH–, que establece las directrices de la ejecución de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia y que entre varios planes de acción tiene el n° 27, “De Educación y Competencias Laborales, que establece una serie de productos y actividades encaminadas a fortalecer la formación de capital humano” (Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010: 46).

Lamentablemente, más de ocho años después de la expedición de la primera norma en mención, el gobierno nacional no ha mostrado mayor avance en el desarrollo de tan importante temática: solamente y con sujeción a la norma, se ha encargado de la elaboración de una cartilla tipo guía con la que se expone la manera como se debe hacer y modificar el manual de funciones y competencias laborales en las entidades públicas, y tampoco en cumplimiento de lo señalado en el numeral 1° del artículo 2° del Decreto 188 de 2004 de las funciones generales del Departamento Administrativo de la Función Pública, este se ha ocupado de promover una política de empleo dirigida hacia la pla-

nificación y gestión del empleo público, de su organización y de sus relaciones humanas y sociales. Esta entidad de nivel nacional sí administra un Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), útil herramienta para la administración de personal vinculado al Estado colombiano, que contiene información sobre plantas de personal, datos de identificación, nomenclatura, escalas salariales, clasificación de empleos, manuales de funciones, hoja de vida y declaración de bienes y rentas de los empleados públicos pertenecientes a la rama ejecutiva del nivel nacional y que se encuentra aún en proceso de despliegue para el territorio. Y aunque el diseño y administración del sistema implica un gran compromiso institucional y la inversión de recursos de todo tipo, no es esta la única tarea del gobierno frente a la gestión del talento humano y ya debería haberse culminado una primera etapa de análisis de antecedentes, y estarse aplicando al menos un procedimiento claro de selección y evaluación de personal por competencias y no seguir a paso lento sin generar impacto o resultados visibles de su aplicación al interior de la administración pública.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que profesionalizar el empleo público requiere del diseño de planes de formación con base en las necesidades de cada institución y el establecimiento de políticas gubernamentales aplicables a todo el territorio nacional, que a partir de la formación dada al individuo, su aprendizaje pueda ser evaluado, que exista motivación por parte de los empleados y muestren satisfacción luego del esfuerzo que implica recibir dicha formación, y desde luego que la aplicación de las lecciones aprendidas en la realización de las tareas asignadas impacte directamente sobre la productividad de cada persona en su puesto de trabajo. Para ello también es necesario que el Estado se encargue de proporcionar recursos tecnológicos y financieros suficientes y analizar la condición laboral, social, económica, cultural y política de los empleados públicos y del gobierno, pues se requiere saber con exactitud cuáles son las necesidades productivas y sociales del país, que el talento humano profesionalizado deberá atender.

El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso" (CLAD, 2003: 112).

1.3 EL ASCENSO COMO DERECHO DISTINGUIBLE EN LA FUNCIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

En la actualidad y por mandato de la Constitución Política de Colombia se encuentra establecido que el ingreso y ascenso en los cargos de carrera se realizará previo cumplimiento de los requisitos que la ley determine con base en

las calidades y méritos de cada aspirante; es decir que teniendo como punto de partida que en Colombia puede haber acceso a un empleo público siempre y cuando se haga en igualdad de condiciones y que el mérito del aspirante sea el que permita elegir al mejor para cada cargo, así, y en aras de reglamentar el precepto constitucional contenido en el artículo 125 superior, el gobierno nacional tomó el cambio de precedente jurisprudencial expresado por la Corte Constitucional con respecto a la aplicación del principio de igualdad y el mérito en los concursos de ascenso, y con la expedición de la Ley 909 de 2004 eliminó los concursos cerrados y estableció que, para el ascenso al igual que para el acceso a los empleos de carrera administrativa en Colombia habría en adelante concursos públicos abiertos en los que puede participar toda persona que acredite el lleno de los requisitos establecidos en cada convocatoria, cuyo cumplimiento se considera suficiente para el buen desempeño del cargo que aspira ocupar.

Debido a ello, los particulares fueron equiparados en igualdad de condiciones a los empleados públicos de carrera administrativa, y con la posibilidad de presentarse a todo concurso para pertenecer a un órgano o entidad del Estado, lo que indudablemente beneficia a todo particular. Los empleados de carrera perdieron el privilegio que les brindaba el estar dentro del Sistema de Carrera y contar con una calidad especial al pertenecer a la carrera administrativa, después de haber presentado concurso o haber sido inscritos de forma extraordinaria como tal, haber superado un periodo de prueba y encontrarse en pleno ejercicio de sus funciones, lo cual desestima sus logros y lo ponen en desventaja paralelamente al particular.

Sin embargo, en nuestro país hubo una legislación anterior a la Constitución de 1991, mediante la cual el ascenso para los empleados con derechos de carrera al interior de las entidades públicas tenía un alcance mayor, que no se apartaba de la ventaja con la que llega a un concurso el empleado ya inscrito que espera obtener un ascenso con base en el mérito, la experiencia y resultados que ya ha adquirido con anterioridad al nuevo proceso de selección.

En Colombia, frente a toda iniciativa que busca regular las maneras de la administración del personal al servicio del Estado, ha agregado que

Se ha tenido como fundamento de dicha iniciativa la idea según la cual condicionar el ingreso y la permanencia de los servidores públicos a los cuadros de la función oficial, por razón de sus calidades y condiciones personales, así como por su perfeccionamiento, permite obtener mejores rendimientos de los mismos y, por tanto, una más eficiente y respetable gestión del servicio público (MENDOZA VERGARA, 2011: 93).

Por lo tanto, se hablaba de promoción, motivación a los funcionarios y calidades de los aspirantes, por ejemplo la Ley 165 de 1938, por la cual se crea la carrera administrativa para empleados nacionales, departamentales y munici-

pales que estuviesen prestando sus servicios al Estado en forma permanente, en su artículo 2º estableció que dicha carrera administrativa consiste en el reconocimiento del derecho que tiene un empleado a no ser removido de su cargo luego de haber superado un periodo de prueba y a ser ascendido a cargos vacantes en mejores condiciones, de acuerdo con sus méritos y competencias.

La Corte Constitucional, con posterioridad a la Constitución de 1991, se pronunció al respecto al expresar:

El ascenso como la palabra lo indica, busca seleccionar para un rango superior a quien, ya estando incorporado, muestre de manera comprobada méritos suficientes para subir en la escala jerárquica del organismo al que pertenece o en otros de la Administración, imponiéndose por sus calidades, aptitudes y preparación sobre otros aspirantes (Corte Constitucional, Sentencia C-486, M.P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO).

La Corte interpreta que para ascender dentro de la carrera es requisito válido estar dentro de ella, y reconoce que con la aplicación de concurso abierto se pierde el mérito que previo a la realización de la prueba ha obtenido el empleado con el simple desempeño de sus funciones, ni sus calificaciones, ni sus esfuerzos por cumplir y por capacitarse, puesto que

[...] fácilmente podrían resultar descartados todos esos elementos mediante el ingreso de alguien que no ha iniciado la carrera ni ha sido sometido a prueba dentro de la misma. Ello significaría desestimulo y frustraría en buena parte los propósitos del sistema (ídem).

Se confirma el surgimiento de la institución del ascenso en el Sistema General de Carrera Administrativa como la posibilidad de ir ascendiendo escalonadamente al interior de la administración y de tener movilidad funcional sin perder la estabilidad laboral, el ascenso como

Una forma concreta de movilidad funcional de carácter voluntario que, como su nombre lo indica, se presenta cuando al participar un funcionario en un proceso de selección demuestra su interés en mejorar su trayectoria profesional mediante la asunción de nuevas funciones y responsabilidades (RINCÓN CÓRDOBA, 2010: 531).

Así entonces, la Constitución del 91 no hace ninguna diferencia entre concurso de ingreso y concurso de ascenso, y en consecuencia se tiene la interpretación, que tomando como base el que si la norma constitucional no se permite hacer diferenciaciones, así mismo no le está al legislador permitido hacerlas. Además de la equivocada interpretación que se le viene dando a la palabra cerrado, al equipararlo a desigualdad, discriminación y otorgamiento de privilegios en detrimento de otros.

El ascenso debe ser un derecho único de los empleados públicos con derechos de carrera, un derecho exclusivo del que solo ellos pueden hacer uso, un derecho que distinga al empleado público vinculado con derechos de carrera de los demás funcionarios que gozan de otro tipo de vinculación, y de los particulares. Lógicamente, para ascender al interior de una organización cualquiera, es absolutamente necesario que ya se pertenezca a ella, pues se define el ascenso como una promoción dentro de una organización de la carrera y del empleo en grados jerárquicos.

La institución del ascenso existe para promocionar a los empleados que hagan parte de la carrera administrativa, y que puedan demostrar la existencia de méritos suficientes que le sirvan para subir dentro de una escala jerárquica al interior de la entidad pública a la que se encuentre vinculado o en cualquier otra de la administración; los méritos y las capacidades demostradas solo pueden competir contra las de otros aspirantes que igualmente hagan parte del Sistema de Carrera Administrativa, en un escenario de valoración de la misma experiencia, calidades humanas, aptitudes y preparación académica, en el que solo es posible una justa competencia entre los que cuenten con la misma condición. Así las cosas, aparte de ser un sistema técnico de administración de personal de las entidades del Estado, la carrera tiene además el propósito de conservar la estabilidad laboral y garantizar la promoción de sus empleados. Cabe de nuevo entonces la posibilidad de regresar a la práctica de concursos cerrados dirigidos a quienes estando dentro de la administración y en niveles considerados inferiores, deseen acceder a empleos de grado superior, como una protección a las personas que ya superaron un proceso de selección, que "se puede observar como una forma concreta de gestionar los recursos humanos dentro de una organización de carácter público en donde se da preferencia al mercado laboral interno sobre el externo (RINCÓN CÓRDOBA, 2010: 500)". Se entiende que el funcionario que accede a un empleo público tiene una relación laboral perdurable en el tiempo, que permite hacer carrera y a su vez ofrece posibilidades favorables especiales como el ascenso, se constituye una relación laboral como un estilo de vida por el que opta el empleado como si fuese un seguro que solo puede romperse con la comisión de delitos, faltas disciplinarias o violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los funcionarios del Estado.

Un sistema de función pública basado en la carrera requiere de un personal con calidades, aptitudes, actitudes, competencias y de una formación diferente a la académica, obtenida al interior de la administración. Se habla de ingreso al sistema o, en palabras del español RAMÓN PARADA (2012: 375), el ingreso a un cuerpo, lo que significa

[...] que el reclutamiento se hace para ingresar no para un puesto concreto, sino al colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público, en el que se permanece de por vida ocupando

sucesivamente los empleos que ese cuerpo tiene reservados, cada vez de mayor importancia, responsabilidad y remuneración.

Considera este tratadista que la selección no se hace para un empleo o puesto de trabajo, sino para pertenecer a un cuerpo dentro del cual hay progresión.

Ya la Ley 909 de 2004 de hecho reconoce para los empleados de carrera derechos por estar vinculados a estas situaciones administrativas especiales a las que solo puede acceder un servidor con derechos de carrera, lo que significa que el funcionario que hace parte del sistema cuenta con un status especial, requisito indispensable para obtener beneficios, un estatus que diferencia a estos funcionarios de los demás que no hacen parte de este, y que al igual que el ascenso constituyen un derecho distinguible. En definitiva,

Si se justifica la diferenciación no puede pensarse en que nos encontremos ante una medida desproporcionada, la finalidad perseguida es diferente: se busca la reutilización del personal, el aprovechamiento de la experiencia adquirida dentro del servicio, la disminución de gastos en la celebración de concursos, la correcta planificación en materia de recursos humanos (RINCÓN CÓRDOBA, 2010: 532).

Desde luego, lo dable en las sociedades es una mixtura entre sistema cerrado y abierto, la creación de una mixtura en la que

Así, en muchos países la seguridad y estabilidad en el empleo van siendo, cada vez más, un elemento natural en las relaciones laborales, de estas, a su vez, los funcionarios han tomado modos de comportamiento y derechos que hace sólo medio siglo hubieran escandalizado a los teóricos del Estado y de la Administración, como la sindicalización y la huelga [resultantes a causa de la falta de escalonamiento y desproporción salarial] (PARADA, 2012: 375).

El ascenso debe entenderse y aplicarse como un derecho distinguible en la función pública colombiana, exclusivo de los empleados públicos inscritos en carrera administrativa, el cual puede ser ejercido de manera separada poniendo en funcionamiento mecanismos diferentes al concurso público y abierto de ingreso, y en el que se involucren personas de igual situación y status.

2. LOS ARGUMENTOS QUE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO DESNATURALIZAN LA CONFORMACIÓN DE UN DERECHO DE ASCENSO

2.1 EL ROMPIMIENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Durante varios años, para la Corte Constitucional, el que los empleados públicos de carrera gozaran de privilegios era parte del común desarrollo de la

carrera administrativa. Se consideraba que la ventaja era adquirida desde la capacitación y la estabilidad, y en consecuencia era el lógico requisito previo que tenían los empleados públicos para optar por el ascenso. Desde esta perspectiva era abiertamente inconstitucional que el Estado se permitiera ir en contravía de los propósitos del constituyente y eliminara las disposiciones existentes en pro de la protección de la formación y promoción de los funcionarios que se encontraban vinculados al servicio con derechos de carrera, tanto así que existe jurisprudencia que declara exequibles los concursos cerrados para ascenso. Se afirmó al respecto que

[...] tal instrumento tiene fundamento en las normas constitucionales y, además, es razonable y proporcional a las finalidades constitucionales que se persiguen con la carrera administrativa, porque no excluye de manera absoluta el derecho de los no escalafonados en la carrera de la entidad a participar en un concurso de ascenso que sea mixto (Corte Constitucional, Sentencia SC-1262 M.P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO).

Protección constitucional del derecho que tiene el empleado de acceder a un cargo público de mayor jerarquía, sin encontrar que dicho privilegio vulneraba la igualdad en oportunidades y el menoscabo del derecho que tienen los particulares para ingresar a la administración pública, además de ser considerado un estímulo para el servidor y una garantía del aprovechamiento de la experiencia y la antigüedad.

No obstante, la misma corporación mostró un cambio de precedente jurisprudencial radical y, contrario a lo que se venía guardando con respecto a los concursos de ascenso, en la Sentencia C-266 de 2002 la Corte Constitucional expresó que la jurisprudencia anterior era contradictoria de la norma superior en cuanto no es posible la admisión de concursos cerrados de ascenso, debido a que el artículo 125 constitucional no hace tal diferenciación, y que la selección de personal debe ser mediante un concurso de méritos público y abierto que otorgue idénticas oportunidades también a los particulares aspirantes. La igualdad pasó a ser un principio considerado de manera distinta para todos aquellos que se encontraban en una misma situación, a un aspecto inherente al sistema de carrera aplicable a toda persona que desee acceder a un cargo público, sin diferencia o privilegio, en cuanto se limitaría el legítimo derecho a participar en igualdad de oportunidades para los particulares que aspiren a desempeñar un empleo público.

Así, la Corte concluye que las normas aplicables a la provisión de empleos públicos de carrera no pueden atender a distinciones entre el personal externo y el ya vinculado a la entidad y para que esto sea posible indica que se deben diseñar concursos que contengan las mismas condiciones para quienes pretendan ingresar y para quienes quieras ascender al interior del sistema. Aunado a lo anterior, reafirma su posición aduciendo que si bien el concurso

cerrado cumple con el objetivo de estimular al empleado inscrito en carrera administrativa, el mismo resulta

[...] innecesario en el entendido que puede acudirse a otros métodos menos lesivos de las garantías reconocidas a terceros, quienes también por sus calidades podrían acceder al cargo y, a su vez, más apropiados e idóneos para asegurar tanto la observancia de tales fines lícitos, como la eficiencia de la función pública y la igualdad en la posibilidad de acceso a la misma en todas sus fases" (Corte Constitucional, Sentencia T-610 de 2002, M.P.: RODRIGO ESCOBAR GIL).

Otro factor que justifica el cambio de precedente y en el que la Corte basa la declaratoria de inconstitucionalidad de los concursos cerrados, y al mismo tiempo fundamenta la realización de concursos públicos y abiertos para ingreso y ascenso a los cargos de carrera, es la evaluación objetiva del mérito, en cuanto la evaluación establecida para los concursos debe poderse aplicar a todos los concursantes vinculados o no a la administración sin que se otorguen privilegios en menoscabo de otros.

Con base en los argumentos expuestos, fue expedida la Ley 909 de 2004, que eliminó por completo la existencia de concursos de ascenso, y consideró el mérito como uno de los principios que orientan el acceso a los empleos públicos de carrera:

Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos (art. 28).

Sin embargo, y a pesar de los intentos del legislativo por crear en Colombia una política de empleo público profesional, hoy contamos con una Ley de Carrera Administrativa y Empleo Público en la que se buscó dar un papel de importancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil, como garante en la aplicación del principio del mérito, y el fortalecimiento de una función pública encaminada a satisfacer las necesidades propias de los retos que exige la sociedad moderna. Sin embargo, la manera de lograrlo fue dando cabida a la realización de concursos con carácter mixto, es decir un concurso en el que puede participar todo empleado público junto a cualquier ciudadano que posea los requisitos mínimos exigidos en cada convocatoria, en donde a los empleados de carrera se les tendrá en cuenta la experiencia obtenida en su desempeño. De esta manera se intentó implementar un modelo de Sistema de Carrera Administrativa. Queda claro entonces que la actual interpretación y aplicación del concepto de igualdad como derecho fundamental es el que tiene toda persona a que la norma no establezca privilegios excluyentes, que resulten en detrimento de otros.

En conclusión, para la Corte Constitucional y la Ley 909 de 2004, norma vigente en materia de carrera administrativa y empleo público, el concurso público y abierto es la única forma de garantizar la evaluación del mérito y la selección de los mejores y más idóneos, siempre que se dé bajo condiciones de estricta igualdad, considerando además que dicha igualdad no afecta a los empleados que ya hacen parte de la carrera, teniendo en cuenta que estos también tienen derecho a concursar y sus conocimientos y experiencia integran una ventaja que les otorga una mayor probabilidad de éxito.

2.2 LA NECESIDAD DE GARANTIZAR EL ACCESO A TODOS LOS CIUDADANOS A LOS EMPLEOS Y CARGOS PÚBLICOS

El problema jurídico del cual resulta la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a cargos públicos consiste en que, por mandato constitucional, los empleos de las entidades del Estado son de carrera y estos deben ser provistos mediante la realización de concursos públicos, en los que la aplicación del principio de igualdad se resume en la posibilidad de acceder a un empleo público en igualdad de condiciones y mismas oportunidades; frente a ello, el que el legislador haya creado concursos cerrados de ascenso en los que solo podrán participar los empleados que ya se encuentran inscritos en carrera, constituye una flagrante discriminación que vulnera disposiciones constitucionales, considerando que los ciudadanos cuyo propósito es ingresar a ocupar un empleo público, son externos que ya se encuentran en una situación de desventaja en contraposición de los funcionarios de carrera, situación que les impediría acceder al empleo público que desean ocupar.

A pesar de haberse considerado el concurso cerrado de ascenso un beneficio dado con base en el factor de la experiencia y bajo el entendido de que el ascenso es únicamente para los empleados de carrera que ya superaron exitosamente un primer concurso público y abierto que los aventaja del particular, lo cual resultó en su momento adecuado y se vio como un estímulo razonable, pasó a ser irracional y desigual debido a que

[...] el artículo 125 de la Constitución consagra dos reglas generales: los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones constitucionales y legales; además, el nombramiento de los funcionarios debe hacerse por concurso público, salvo que el sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, lo que no se aplica a los empleos de carrera (Corte Constitucional, Sentencia C-266 de 2002, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA).

Se considera además que al establecer la existencia de concursos cerrados de ascenso, el legislador violó el derecho a la igualdad en cuanto no permitió las mismas oportunidades a los ciudadanos no inscritos en carrera que aspiran a

ocupar cargos públicos, vulneró el principio de imparcialidad al dar privilegios a los ya empleados de carrera, pues se creó una modalidad de concurso de ascenso que bajo este entendido resultó ser excluyente, irracional, desproporcionada y desigual frente a la expectativa y derecho de acceso a cargos públicos que poseen los demás ciudadanos.

Es por ello que en aras de la igualdad, la imparcialidad y el mérito, la Ley 909 le apuntó a la implantación de un modelo de carrera administrativa que garantizara a todos los aspirantes tanto externos como ya vinculados, el pleno derecho al acceso a cargos públicos, mediante la participación en concursos públicos y abiertos, basados en la evaluación del mérito y la capacidad.

2.3 LA NECESIDAD DE APLICAR EN TODO MOMENTO LOS PRINCIPIOS DE MÉRITO Y CAPACIDAD

De este modo, con la necesidad de garantizar el acceso a todos los ciudadanos a los empleos y cargos públicos, se imponen al interior del sistema de Carrera el mérito y la capacidad como norma constitucional aplicable a todos aquellos que ingresen al servicio público. El mérito, entendido como excelencia e idoneidad, y capacidad como talento y aptitud, aspectos que al ser evaluados no permiten cosa distinta a la elección de los mejores. En principio, el acceso a cargos públicos no está supeditado a la discrecionalidad de la administración; lo reglado es que los empleos se asignen a quienes demuestren mayor mérito y capacidad: el acceso a un cargo público "se supedita a una doble condición: que los funcionarios acrediten la capacidad profesional necesaria para desempeñar el cargo, y que sus conocimientos y destrezas de este orden superan a la de otros posibles competidores también aspirantes al mismo empleo" (PARADA, 2012: 54).

Para la provisión de empleos públicos en nuestro país se hace un concurso, proceso de selección consistente en la valoración del mérito y las capacidades; sin embargo, en la práctica es contradictorio e irregular, pues aunque se intenta disminuir la participación de los grupos políticos de turno en la designación y retiro de funcionarios, al igual que el uso de la discrecionalidad en la vinculación de personal que temporalmente ocupa cargos de carrera –como es el caso de la provisionalidad, o en el caso de la reserva de los cargos de confianza, niveles directivo y asesor–, la tendencia es modernizar las entidades mediante procesos de rediseño organizacional, con los que se crean y suprimen cargos, modificaciones a las plantas de personal cuya directa consecuencia es la inmediata provisión de empleos y vinculación de provisionales y de libre nombramiento y remoción que tan solo presentan una prueba sicotécnica y jamás se someten a un concurso público y abierto, como debería ser.

En Colombia puede considerarse que a la fecha la aplicación del principio del mérito no ha funcionado, puesto que

Uno de los principales factores que ha contribuido en el lento desarrollo de los sistemas de personal en Colombia es la cultura. El sistema cultural (cultura política, social y administrativa) y las normas legales sobre el sistema de mérito en Colombia históricamente se contradicen, no van en la misma dirección, pues los funcionarios y ciudadanos no tienden a actuar de acuerdo a las normas y reglas legales establecidas formalmente, sino primordialmente con base en sus tradiciones, valores y principios culturales (ÁLVAREZ COLLAZOS, 2009: 102).

Es claro entonces que las contradicciones normativas sobre la aplicación del principio del mérito en Colombia como eje de la carrera administrativa constituye un problema político y no técnico, puesto que la carrera que tenemos equivale a la postura de un nombre que en últimas no regula un mecanismo efectivo de promoción, y lo que la ley sí garantiza es la inamovilidad en el cargo. "La garantía de la inamovilidad y la inexistencia de una real carrera han creado apatía, falta de motivación y carencia de dinamismo en el desempeño de los cargos" (ídem: 148).

3. ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN UN DERECHO A ASCENDER DISTINGUIBLE DEL INGRESO

3.1 LA IGUALDAD DEBE TENER UNA LECTURA DISTINTA PARA QUIENES SE ENCUENTRAN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Es entonces necesario dar una interpretación diferente al aplicar el principio y derecho fundamental de la igualdad a los empleados públicos de carrera cuando se trate de la posibilidad de acceder a un nuevo cargo público, pero esta vez en la modalidad de ascenso, la regla que establece, que tanto para ingresar como para ascender en el Sistema General de Carrera Administrativa en Colombia, afecta en su igualdad pero a los funcionarios que ya hacen parte del sistema y a los que se les limita al desconocerles que estos ya concursaron, ingresaron, fueron y vienen siendo evaluados y en consecuencia superaron su periodo de prueba, equiparar a los empleados de carrera al particular externo, hoy ha logrado hacer casi imposible el ascenso como estímulo materializado en el mérito y las competencias ya probados; el concurso de ascenso no constituye un privilegio para los ya escalafonados, sino un estímulo razonable que premia la experiencia en la carrera.

La igualdad de oportunidades

[...] 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 (Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2000, M.P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO).

Es por ello que en el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1976), los Estados parte reconocieron la igualdad en la oportunidad que tiene toda persona de ser promovida en su trabajo a una categoría superior según le corresponda, considerando únicamente factores de capacidad y tiempo de servicio.

No puede entonces tratar de establecer una desigualdad frente a destinatarios en misma situación, como el caso de los empleados de carrera que ya hacen parte tanto del Sistema de Carrera como de la administración, argumentando exclusión a los ciudadanos que aspiran a ingresar a ocupar un empleo y no a una etapa de promoción. La lógica simple permite a cualquier ciudadano entender que para obtener una promoción en su trabajo, primero es necesario obtenerlo.

Por ello la lectura que en este caso se debe hacer es a partir de dos elementos: el primero, que el derecho fundamental a la igualdad debe ser aplicado desde la óptica de la existencia de situaciones o hechos, similares o iguales; y segundo, que habiendo diferencias normativas, no implica una flagrante vulneración al derecho a la igualdad, siempre que estas sean justificadas de manera razonable. La Corte Constitucional ha sido igualmente coherente con esta posición en cuanto que

La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionales a aquéllas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta (Corte Constitucional, Sentencia sc-1079 de 2002, M.P.: RODRIGO ESCOBAR GIL).

En el caso que aquí nos ocupa, la violación al derecho a la igualdad sería predicable si existiera una discriminación infundada y odiosa entre personas que gozan del mismo privilegio o requieren un trato en igualdad de oportunidades, precisamente por su misma condición, lo que significa que dicha igualdad no es posible aplicarla entre ciudadanos comunes que desean concursar para acceder a un empleo público, y los funcionarios que ya pasaron por esta etapa y esperan ser promovidos.

En conclusión, no es posible atentar contra el derecho a la igualdad:

[...si la] igualdad que consagra la Constitución Política tiene una concepción objetiva y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción ésta que supera así la noción de la

igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta (*ídem*).

Un entender que no permite diferenciación entre supuestos iguales, similares o análogos; lo permitido sería entonces trato distinguible ante la existencia de una justificación razonable.

Con esto se concluye que la lectura que debe darse a la aplicación del principio de la igualdad, y que si bien este se encuentra constitucionalmente protegido, también es cierto que

El principio de igualdad, se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acontecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades (*ídem*).

De tal manera que el ciudadano que aspira a pertenecer a la administración pública o el recién vinculado a ella se equipare al funcionario que lleva años dentro de la administración y que por el simple hecho de haber estado ahí, merece haber tenido un recorrido, formación adicional y fortalecimiento de sus competencias, asignación de nuevas y mayores tareas y responsabilidades, en proporción al aumento de la remuneración en cada promoción y al término de su vida laboral.

3.2 LA ADMISIÓN DE CONCURSOS CERRADOS EN LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE CARRERA

A todo lo ya expuesto se suma que hoy en nuestro país contamos con sistemas especiales a los cuales ingresan servidores públicos a través de concurso público y abierto, y ya vinculados, les es posible ascender. Es el caso del magisterio, en el que los docentes son regidos por un Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto 1278 de 2002, cuyo objeto es regular las relaciones entre el Estado y los educadores, buscar que la profesión sea ejercida por personal idóneo, idoneidad medida a partir de la experiencia, formación y competencias de cada docente, con el propósito de mejorar la prestación del servicio –que aquí es la educación– y obtener el crecimiento profesional de cada maestro; es decir que se tienen en cuenta los mismos elementos del Sistema General de Carrera Administrativa: idoneidad, experiencia, formación y competencias. Lógicamente, para ingresar al servicio educativo estatal se requiere haber superado un concurso de méritos público y abierto; la diferencia es que aquí existen categorías que el docente va alcanzando con el pasar de los años, con la formación académica, elaboración de textos y la dirección y ejecución de proyectos educativos; el educador ingresa al sistema y a partir de ahí comienza

a contar su tiempo dentro de un escalafón, o sea una clasificación de rangos o categorías jerarquizadas. Lo mismo ocurre con los docentes antiguos regidos por el Decreto 2277 de 1979.

La Carrera docente se define como el régimen de los docentes al servicio del Estado el cual

Se basa en el carácter profesional de los educadores; depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas; garantiza la igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para el efecto; y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón (art. 16).

Y dentro de esta deben ser agotados los requisitos exigidos para inscripción y ascenso en el escalafón docente, sin que medie la exigencia de concursar nuevamente. La igualdad que se garantiza equivale a la oportunidad que tiene cada educador ya inscrito en la carrera docente, iguales condiciones para ascender, situación que por su connotación de sistema especial en lo que refiere a la aplicación del principio de igualdad no genera debate alguno.

El ascenso, el concurso cerrado, interno e institucional prevalece en regímenes de carrera especiales regulados en normas vigentes, como es el caso de las Fuerzas Militares y la Carrera Diplomática y Consular, regulada en el Decreto 274 del 22 de febrero de 2000, en la que hay lugar a escalar en "ascensos progresivos en estricto orden jerárquico" (VILLEGAS ARBELÁEZ, 2011: 96). Conforme lo establecido en el artículo 25 del mencionado Decreto, el ascenso dentro de la Carrera Diplomática y Consular consiste en una promoción a una categoría superior inmediatamente siguiente dentro de la estructura jerárquica o escalafón previsto dentro de la misma norma.

En la carrera diplomática y consular existen seis (6) categorías, que son: tercer secretario, segundo secretario, primer secretario, consejero, ministro consejero y ministro plenipotenciario, siendo este último el escalón más alto; por ejemplo, según el artículo 27 de dicho decreto, para llegar a ser tercer secretario es necesario tener un tiempo de servicio igual o mayor a tres años, contados a partir de fecha en que es aprobado el periodo de prueba; para ser desde segundo secretario hasta ministro consejero, serán necesarios cuatro años para alcanzar cada categoría, y para ser ministro plenipotenciario se requiere de cinco años más; para un diplomático formado será necesario haber tenido por lo menos 24 años de servicio, siendo a la antigüedad un factor determinante en cada promoción.

Para alcanzar cada categoría, además del tiempo de servicio se requiere de la aprobación de un examen de idoneidad profesional que el diplomático deberá presentar un año antes de cumplir el tiempo para solicitar un ascenso, y de una calificación satisfactoria de la evaluación del desempeño correspondiente al año inmediatamente anterior al cumplimiento del mismo tiempo.

También el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con una Academia Diplomática que a través de su Consejo Académico brinda a sus funcionarios cursos de capacitación y formación cada anualidad. Ello constituye una manera de actualización, refuerzo y preparación para cada funcionario en pro del mejoramiento del servicio y como actividad preparatoria del examen de idoneidad. El examen de idoneidad

[...] podrá estar integrado por una o varias pruebas y tiene por finalidad evaluar la calidad del funcionario y fomentar su crecimiento profesional en orden al mejor ejercicio de sus funciones y al cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con los principios rectores del servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular (Decreto 274 de 2000, art. 29).

Y así mismo, la evaluación y calificación del desempeño tiene la finalidad de "establecer de manera objetiva y transparente, la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones y la conducta laboral del funcionario" (Decreto 274 de 2000, art. 32).

Es así como queda demostrado que en Colombia se da vía libre a la admisión de concursos cerrados y en consecuencia se sigue considerando la figura del ascenso como un derecho propio de los funcionarios de carrera al interior de los sistemas especiales, un derecho que los diferencia de los demás ciudadanos y por ende les es aplicable el principio de igualdad solo a quienes ostenten las mismas calidades y condiciones.

3.3 LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MECANISMOS QUE GARANTICEN UNA VERDADERA EVALUACIÓN DE LA LABOR DESARROLLADA

Finalmente, y como se ha venido exponiendo en páginas anteriores, en Colombia existe un Sistema de Carrera Administrativa, en el que no se hace carrera, las posibilidades de progresión profesional son mínimas y la posibilidad de ascenso a través de la realización de concursos cerrados es inexistente, y no tiene en nuestro ordenamiento jurídico sustento legal vigente. Además se acentúa cada vez más la facilidad para modificar plantas de personal, la reciente reforma administrativa y creación, fusión, escisión y supresión de entidades que abrió demasiado espacio a los nombramientos en provisionalidad, situación que dejó de ser excepcional para convertirse en regla. Estas situaciones producen una nueva versión de la función pública con tendencia a dejar de lado la carrera y favorecer intereses diversos, corrupción y desuso del mérito y las competencias.

Por ello es necesaria la implementación de mecanismos que permitan la promoción interna, el ascenso del empleado de carrera administrativa basado en el mérito y las competencias, pero que a su vez puedan ser acreditadas demostrando el cumplimiento de otro tipo de tareas, de actividades que desde

hace años vienen siendo desarrolladas por los empleados públicos en el ejercicio diario de sus funciones, por ejemplo: la elaboración de textos, investigación, dirección y liderazgo de proyectos institucionales y políticas públicas, capacitación en temas de competencia de la entidad en la que se está prestando servicio, experiencia, tiempo de servicio, obtención de títulos académicos con los que no contaba el funcionario al momento de su ingreso a la carrera, desarrollo de aplicativos, *software*, y nuevas tecnologías para la prestación de un servicio público de calidad.

En Colombia podrían tomarse ejemplos como el español, y pensar en la creación de cuerpos, es decir de colectivos de personas según sean funcionarios de especial materia o generales, que conforman la administración pública y dentro de los que es posible la movilidad, en donde los empleados sean considerados como integrantes de un grupo al que ingresan y en el que se reúnen con empleados de igual o similar formación, iguales responsabilidades y, en consecuencia, mismas expectativas frente a la carrera, "de forma que ingresando en el cuerpo, sirviendo al cuerpo, sacrificándose por el cuerpo, dignificando al cuerpo, el funcionario ingresa, se sacrifica, sirve y dignifica al Estado" (PARADA, 2012: 389). En el cuerpo, el criterio fundamental para obtener un ascenso es el de antigüedad: con el paso de los años, la permanencia en los cargos da al empleado la posibilidad de adquirir especial experiencia y aumentar tareas y responsabilidades a su cargo.

La selección no se hace para un puesto de trabajo, sino para ingresar en un cuerpo, y dentro de él se tiene derecho a una progresión profesional reglada, un derecho al ascenso, a hacer carrera. La formación funcional no se confía al sistema general de instrucción pública, sino que, o bien se crean escuelas especiales de funcionarios al modo de las academias militares, o, partiendo de las titulaciones profesionales, se potencia los conocimientos de los aspirantes (ídem).

Se requiere un escalafón en el que predominen la técnica, la labor intelectual, los títulos académicos, la antigüedad y la experiencia como factor indispensable para medir el mérito y las competencias.

La progresión:

[...] no depende de haber desempeñado un puesto de trabajo a satisfacción durante un tiempo, de la existencia de una vacante en un puesto superior y ser el funcionario de mayor grado y antigüedad, sino de la oportunidad de haber sido designado por concurso o libre designación para un puesto y de desempeñarlo durante un determinado tiempo, pasado el cual se consolida el nivel así (ídem: 400).

La experiencia: debe ser considerada como un factor razonable para evaluar el mérito; "la experiencia es uno de los patrimonios en el concurso de ascenso, o interno o institucional para la movilidad horizontal y vertical" (VILLEGAS ARBELÁEZ, 2011: 100). Se requiere de la existencia de sistemas escalonados o

escalafonados que permitan la movilidad jerárquica, y debe haber coherencia entre el nivel de responsabilidad dado al funcionario y su retribución mensual. Talento humano con movilidad salarial y jerárquica

Acondicionamiento de manuales de funciones: se debe hacer un ajuste a los manuales en cuanto sea posible la disminución de funciones, es decir establecimiento de mínimas tareas esenciales a partir de la identificación de competencias, combinación de habilidades y destrezas de origen técnico y de formación académica. Si se lograra modernizar los manuales de funciones, se necesitaría hacer algunas modificaciones a las convocatorias públicas adelantadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), y en los procesos de selección de personal en cada ente público, se requiere de una nueva política de empleo público basada en competencias, en donde se busque establecer en cada individuo sus competencias técnicas, aquellas que le son específicas al cargo que se piensa ocupar; competencias básicas, que son las habilidades de primer nivel, como saber leer y escribir, o el dominio de operaciones matemáticas básicas, generalidades de uso y utilidad de la tecnología; y competencias conductuales, tales como habilidades comunicativas, trabajo en equipo, adaptación al cambio, aptitud laboral positiva y vocación de servicio; estas últimas se pueden evaluar mediante pruebas sicotécnicas.

Política de empleo público: en la que se involucren beneficios e incentivos como una herramienta para motivar a los empleados públicos y lograr productividad, rentabilidad, vocación de servicio y competitividad entre entidades públicas; política de empleo que debe armonizar la clasificación de cargos por grados y niveles, con un avance progresivo salarial y funcional. El otorgamiento de beneficios e incentivos debe darse dentro de un sistema de compensación.

Evaluación: se necesita un instrumento que valide y evalúe el rendimiento del individuo y del grupo al que pertenece, instrumento dirigido a la evaluación de resultados, previo establecimiento de competencias, objetivos institucionales e indicadores exactos; no debe haber lugar a interpretaciones diversas y subjetivas; hay que evitar la tendencia al castigo, la persecución, acoso laboral y no darle la oportunidad al evaluador se sesgar la objetividad con arbitrariedad.

Grupos de Talento Humano: su fortalecimiento es inminente. Los grupos encargados de la gestión del talento humano son el lazo entre la alta dirección encargada de la toma de las decisiones, y los demás niveles encargados del funcionamiento del aparato institucional; los funcionarios que conformen estos grupos deben ser los mayores concedores de las políticas de empleo público, el régimen salarial, los procesos de selección, los planes de formación, capacitación y bienestar, por lo cual su selección deberá ser más rigurosa y su proceso de capacitación debe ser permanente.

Planes de Formación: para los empleados públicos, podría tomarse como punto de partida la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, institución educativa fundada con el propósito de preparar a quienes, se supone, deben integrar la administración pública. Los empleados públicos requieren de capacitación permanente y el gobierno debe implementar planes y escuelas de formación especiales para funcionarios públicos, que puedan certificar su idoneidad y competencias.

Tiempo de servicio: la antigüedad es el factor que reviste mayor importancia en los sistemas escalafonados; ligado a la experiencia el tiempo de servicio permite la promoción interna y la Implementación de concursos cerrados de ascenso.

3.4 LA SEPARACIÓN ENTRE MOVILIDAD VERTICAL Y MOVILIDAD HORIZONTAL

Otro aspecto a considerar es la separación entre movilidad vertical y movilidad horizontal, es decir, si se entiende que la carrera administrativa debe ser un sinónimo de progresión tanto profesional como salarial, entonces habrá lugar a dicha progresión cuando se pase de una situación a otra, cuando exista movilidad horizontal, movilidad salarial como principio, cambio de grado salarial, o movilidad vertical, cambio de nivel jerárquico.

Lógicamente habrá lugar a ello dentro de una planta de personal, entendida esta como aquella que se forma con empleos que de manera permanente necesita la administración para cumplir con sus objetivos institucionales y ejercer sus funciones, empleos que conforme a las normas vigentes se encuentran identificados y jerarquizados dentro de una nomenclatura y con una clasificación y remuneración establecidas. Una planta de personal global refiere a la relación de empleos que conforman la entidad, que se encuentren debidamente organizados conforme clasificación, nomenclatura y remuneración, y que no pertenecen a cargos de confianza, cuyo desempeño de funciones tiene que ver con asesoría institucional, de apoyo o asistenciales adscritos al despacho de la máxima autoridad, o que le estén prestando a este un servicio de manera directa.

En el caso de los docentes, se habla de reubicación del nivel salarial cuando un educador pasa a un nivel superior, pero sin cambiar de grado, y se habla de ascenso o promoción cuando el docente alcanza un grado superior dentro del escalafón, caso en el cual al cambiar de grado conserva el nivel que alcanzó dentro del grado inmediatamente anterior; en la carrera diplomática y consular se denota una movilidad vertical, cambio de nivel inferior a superior, evolución jerárquica.

Dentro del Sistema General de Carrera Administrativa se entiende que existe movilidad cuando un empleado público tiene la opción de ser trasladado siempre que esta posibilidad se sustente en necesidades del servicio; el traslado puede darse internamente o puede ser interinstitucional. Dicha figura se encuentra legalmente regulada en el Decreto 1950 de 1973, artículos 29 a 33,

figura dentro de la que se concibe la movilidad, pero que de ninguna manera implica mejora salarial ni promoción o cambio de nivel jerárquico, sino que, por el contrario, constituye un simple cambio de puesto de trabajo.

Bajo la misma errada interpretación, el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–, a través de su Dirección Jurídica, mediante oficio 20126000018911 emitido en febrero de 2011, ha conceptuado que los actuales modelos de planta de personal tienen algunas ventajas, como son: la flexibilización de la administración de las personas cuando se trasladan de un área a otra, y la reubicación según destrezas del empleado, para facilitar la organización de grupos y considerando que tales movimientos contribuyen a la gestión de una entidad pública, y que de esta manera se termina con el vicio de la inamovilidad del recurso humano. De lo anterior se puede colegir que para el gobierno nacional aún no se evidencia un claro problema de inamovilidad que esté afectando a los empleados públicos de carrera y al buen desarrollo de la gestión del Estado y la administración de sus recursos humanos.

Un verdadero sistema de carrera supone una estructura con grados jerarquizados y reglas para ascender. No hay que dejar lugar a la confusión entre la materialización de situaciones administrativas a las que tienen derecho los funcionarios de carrera y las posibilidades de ascenso que implican movilidad.

3.5 LAS VENTAJAS QUE REPORTA PARA LA ADMINISTRACIÓN EL CONCURSO CERRADO

Desde luego, es indispensable hablar un poco acerca de las ventajas que reporta para la administración el concurso cerrado. Así puede indicarse que un individuo que se vincula a la carrera administrativa espera mucho más que una estrecha y duradera relación laboral con la administración pública; el aspirante lleva consigo una expectativa de permanencia, crecimiento, ascenso, carrera, formación, mejoramiento de condiciones socio económicas y la posibilidad de cambiar de tareas y con el tiempo asumir nuevas y mayores responsabilidades que contribuyan cada día a la consecución de una madurez laboral y un mejor status profesional y social.

Con la puesta en marcha de concursos cerrados de ascenso, la administración puede gestionar el talento humano en su favor, a través del aprovechamiento de la experiencia, las competencias comportamentales, la competitividad entre funcionarios, las lecciones aprendidas, la vocación de servicio, el análisis de resultados y la evaluación de la gestión institucional, el entrenamiento que ya ha recibido el empleado que ingreso a la carrera y que se encuentra inscrito; sin que las entidades públicas pongan en riesgo la prestación del servicio y el cumplimiento de sus objetivos institucionales al ser obligadas a posesionar personal que a pesar de tener el lleno de los requisitos académicos y de experiencia exigidos en la convocatoria pública, y la aprobación de la prueba de conocimientos, queda por encima de los ya inscritos y más expertos, pro-

vocando un estancamiento al desarrollo de los objetivos institucionales; esto necesariamente implica preparar de nuevo a un funcionario, y esperar a que culmine un proceso de adaptación y aprendizaje de por lo menos el tiempo que dure el periodo de prueba; situación que genera no solo un desgaste para la administración, sino también una carga adicional, además de la afectación del clima laboral que produce la llegada del inexperto.

Lo ideal es reclutar personal para que ingrese a la carrera, pero no con miras a ocupar un puesto de trabajo y tener únicamente estabilidad laboral, sino que apunte a pertenecer a una colectividad compuesta por funcionarios con formación, experiencia y entrenamiento específico para encargarse de la prestación de un servicio público o gestionar una determinada materia de la administración, colectividad en la que se tiene derecho a ascender, ingresar a un "colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público, en el que se permanece de por vida ocupando sucesivamente los empleos que ese cuerpo tiene reservados, cada vez de mayor importancia, responsabilidad y remuneración", que le permiten al individuo principalmente crecer y desarrollarse.

Otra ventaja del concurso cerrado es la economía en dinero, en cuanto significa una baja en el costo que tiene para la administración la elaboración de cada convocatoria, la realización del concurso y el gasto económico que genera hacer uso de las listas de elegibles; y en tiempo, el cual se ve disminuido considerablemente, puesto que sería la entidad misma la encargada de realizar el concurso cerrado y ocupar las vacantes en menor tiempo, por funcionarios competentes, evitando el mal manejo de la discrecionalidad de la administración, en la proliferación de nombramientos provisionales, por amiguismo, botín político, sin el agotamiento de un proceso de selección y demás condiciones negativas que desnaturalizan el principio del mérito y la capacidad, garantía constitucional del acceso al empleo público.

Una de las mayores fortalezas del concurso cerrado es por supuesto la movilidad: el fomento de la promoción interna permite desplazamiento al interior de cada nivel, si se abre la posibilidad de rotarse horizontalmente entre grados y remuneración, y la de movilidad vertical, cuando la promoción sea un ascenso, cambio de nivel, mayor rango, mayor salario. Sin duda, la promoción interna motiva, cultiva y beneficia al empleado. Un empleado motivado es un empleado comprometido con el servicio, y un empleado que presta un buen servicio contribuye al buen funcionamiento de la administración, la hace eficaz y eficiente, la pone de frente al ciudadano, desarrolla los objetivos institucionales, satisface las necesidades de los administrados y entrega como resultado el cumplimiento de los fines esenciales de un Estado de Derecho, social y garantista.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ COLLAZOS, A. (2009). *La Historia del Sistema de Mérito y la Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia*. Bogotá: ESAP.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2001). *Empleo Público: Entre el Estatuto Funcional y el Contrato Laboral*. Madrid: Marcial Pons.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración y Reforma del Estado*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Colombia. (1997). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Colombia, Congreso de la República (23 de septiembre de 2004). "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", en *Diario Oficial* n° 45.680.
- Colombia, Presidencia de la República (24 de septiembre de 1973). Decreto 950 de 1973 "Por el cual se reglamentan los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil", en *Diario Oficial* n° 33.962.
- Colombia, Presidencia de la República (22 de febrero de 2000). Decreto 274 de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática", en *Diario Oficial* n° 43.906.
- Colombia, Presidencia de la República (20 de junio de 2002). Decreto 1278 de 2002 "Por el cual se expide el estatuto de Profesionalización Docente", en *Diario Oficial* n° 44.840.
- Corte Constitucional, Sentencia SC-1079/02 (5 de diciembre de 2002). M.P.: RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional, Sentencia C-486 (4 de mayo de 2000). M.P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Expediente D-2613.
- Corte Constitucional, Sentencia C-266/02 (13 de abril de 2002). M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Expediente D-3726.
- Corte Constitucional, Sentencia T-610/02 (2 de agosto de 2002). M.P.: RODRIGO ESCOBAR GIL. Expedientes T-583474 y T-586912.
- Corte Constitucional, Sentencia SC-1262 (5 de diciembre de 2005). M.P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Expediente OP 103.

Corte Constitucional, Sentencia C-308 (3 de mayo de 2007). M.P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Corte Constitucional, Sentencia T-279 (19 de abril de 2010). M.P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Expedientes T-2342562, T-2416964, T-2431198, T-2484493, T-2471210, T-2484872, T-2475220 (Acumulados).

Departamento Administrativo de la Función Pública (6 de febrero de 2012). Concepto Jurídico número 20126000018911, Empleos, Plantas de Personal, Movilidad de empleados públicos.

Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010). Conpes 3674, Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación del Capital Humano SFCH. 19 de julio de 2010. Bogotá, D.C.

DUEÑAS QUEVEDO, C. (2008). *Derecho Administrativo Laboral: Tendencias Jurisprudenciales, Doctrina y Legislación*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, E. (2000). *El Régimen de Carrera Administrativa en Colombia*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

GUARÍN DURÁN, A. (2011). *Manual de Derecho Administrativo Laboral, Doctrina y Jurisprudencia* (2ª ed.). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

MARTÍNEZ PUÓN, R. (27 al 29 de septiembre de 2006). La profesionalización del Empleo Público. *Memorias XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centromericano, Panamá y República Dominicana: Globalización, Buen Gobierno y Función Pública*. Guatemala, Disponible en <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/ICAP/UNPAN026098.htm>.

MEDELLÍN, M. (1993). *Aspectos Generales de la Carrera Administrativa*. Municipio de Medellín: Imprenta Municipal.

MENDOZA VERGARA, L. E. (2011). *La Carrera Administrativa: Ley 909 de 2004* (16ª ed.). Bogotá: LEYER.

Organización de las Naciones Unidas –ONU– (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y culturales ICESCR. 1976.

PARADA, R. (1993). *Derecho Administrativo II: Organización y Empleo Público*. Madrid: Marcial Pons.

PARADA, R. (2012). *Derecho Administrativo II: Organización y Empleo Público*. Madrid: Marcial Pons.

Real Academia Española (2001). *Progreso*. Obtenido de Diccionario de la Lengua Española. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=progreso>.

RINCÓN CÓRDOBA, J. I. (2010). *Derecho Administrativo Laboral, Empleo Público, Sistema de Carrera Administrativa y Derecho a la Estabilidad Laboral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SOLANO SIERRA, J. (2005). *Nuevo Régimen de Carrera Administrativa: Addenda*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

VILLEGAS ARBELÁEZ, J. (2011). *Carrera Administrativa y Concurso*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

VILLEGAS ARBELÁEZ, J. (2013). *Derecho Administrativo Laboral I: Principios, Estructura y Relaciones Individuales*. Bogotá: Legis S.A.

YOUNES MORENO, D. (2013). *Derecho Administrativo Laboral: Régimen de los Servidores Públicos en Colombia*. Bogotá: Temis S.A.