Bogotá, D. C., Octubre 31 de 2018

Señor Representante

**SAMUEL HOYOS MEJÍA**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

REF: INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 021 DE 2018

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, se procede a presentar informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, correspondiente al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.

La reforma propuesta, de iniciativa parlamentaria, pretende otorgarles los derechos de la carrera administrativa a aquellos servidores públicos que se encuentran prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004 y que a la fecha del otorgamiento, por medio de inscripción extraordinaria, se encuentren prestando el servicio en el mismo cargo ininterrumpidamente y cumplan con las calidades y requisitos académicos y de experiencia laboral que la ley exige para el desempeño de los mismos.

Para este efecto, la norma propuesta dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil implemente los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa, de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público, al servidor público que cumpla con los requisitos reseñados, en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo.

Por último, la reforma excluye de estos beneficios los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política, quienes desempeñen empleos públicos en el sistema general de carrera, los servidores públicos que presten sus servicios en empleos de carreras especiales, los Empleados Públicos de que trata la Ley 1033 de 2006, comisarios de Familia y los servidores públicos que en forma provisional estén prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera frente a los cuales ya se hayan adelantado trámites relacionados con el concurso público de mérito para proveer dichos empleos.

Por medio del Acto Legislativo 1 de 2008 se había dispuesto que durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de dicho acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementaría los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continuaran desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrían los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantaría los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumplía este procedimiento, se suspenderían todos los trámites relacionados con los concursos públicos que se estuvieran adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asistiera el derecho previsto en esa reforma y la Comisión Nacional del Servicio Civil debería desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a su publicación, instrumentos de calificación del servicio que midieran de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedaban exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtieran en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática y consular.

El Acto Legislativo 01 de 2008 fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-588/09 y ahora, en expresa contradicción con lo decidido en este fallo judicial, se pretende revivir el contenido de esa reforma, amparándose en los argumentos de los salvamentos de voto, que señalaban que la Corte carecía de competencia para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la misma.

Resulta al menos inaudito fundamentar la procedencia de una reforma constitucional en el criterio minoritario de la Corte y persistir en el desconocimiento del principio del mérito como fundamento democrático del acceso a los empleos públicos para, vía Constitución, establecer una norma ad hoc para favorecer a un grupo muy determinado de personas.

En momentos en que la opinión pública está exigiendo del Congreso una posición contundente contra la corrupción, resulta paradójico que a través de proyectos como este se persista en las viejas prácticas clientelistas que le han granjeado la merecida impopularidad de que goza en la ciudadanía.

Contrariamente a lo que pretende este proyecto de acto legislativo, la carrera administrativa, en cuanto instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para el manejo del elemento humano en la función pública es la regla general que solamente admite las excepciones expresamente contempladas en la misma disposición superior, y su aplicación como mecanismo para el acceso al empleo público, tiene plena justificación.

Asimismo, dentro de la estructura institucional del Estado colombiano, la carrera administrativa es un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional y, por lo mismo, una de las garantías cuyo desconocimiento podría acarrear la sustitución de la Constitución, cuando se la desconoce en conjunto con otras garantías constitucionales.

De conformidad con la interpretación realizada por la Corte Constitucional, la carrera administrativa se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público, mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde, siendo en consecuencia el factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público.

Estrechamente vinculado al mérito se encuentra el concurso público, que el Constituyente previó como mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa, constituyéndose el concurso en un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impedir que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios subjetivos e irrazonables.

La jurisprudencia constitucional, también ha manifestado que se quebranta la igualdad cuando se permite el acceso automático a la carrera administrativa, esto es, cuando a determinadas personas se les autoriza el ingreso a la carrera sin necesidad de pasar por un proceso orientado a valorar sus capacidades o méritos y con fundamento en la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera, y se quebranta por cuanto no tienen adquirido un derecho de ingreso a la carrera, ni siquiera por el simple hecho de haber ejercido el cargo por un periodo largo de tiempo.

La mención de una inscripción “extraordinaria”, que estaba prevista en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008 y que ahora se pretende revivir, llama la atención sobre la existencia de un régimen ordinario que deja de aplicarse y que es el régimen de carrera establecido en el artículo 125 de la Constitución que tiene carácter de principio constitucional y de regla general que sólo admite las salvedades contempladas en su propio texto e impone interpretarlas restrictivamente, introduciéndose así una excepción al régimen general de carrera administrativa, distinta de la que claramente surge del contenido del artículo 125 superior, excepción que afecta algunos otros elementos del régimen de carrera, al igual que suspende efectos de algunas disposiciones superiores, sin que dicha suspensión se encuentre prevista en una regulación legal o constitucional, lo cual es susceptible de configurar una nueva forma de sustitución de la Carta, además de propiciar modificaciones tácitas con menoscabo del status constitucionalmente reconocido y asegurado a todos los asociados, sin distinción.

Así, la reforma propuesta no sólo se proyecta a la regulación de la carrera administrativa establecida en el artículo 125 y en el resto de disposiciones superiores referentes a los regímenes especiales de carrera, por la interrupción del principio del mérito y del mecanismo del concurso público, sino que por obra de la modificación planteada, se interrumpiría también de manera temporal el nexo intrínseco que la Corte ha encontrado entre la carrera y la realización de los fines del Estado y de la función pública en particular, así como la vigencia del artículo 40-7 que deja, durante cierto tiempo, de amparar el derecho de acceso al desempeño de cargos públicos a los ciudadanos que no ocupan en provisionalidad o por encargo los empleos de carrera a los que se refiere la reforma, y lo propio cabe aseverar del derecho a la igualdad que, durante idéntico lapso temporal, dejaría de aplicarse a los mismos ciudadanos y todo para otorgarle viabilidad al privilegio reconocido a los beneficiarios del ingreso automático a carrera, mediante la inscripción extraordinaria establecida en las condiciones de la norma propuesta.

**PROPOSICIÓN:**

De conformidad con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo 021 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.

De los Sres. Representantes,

**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Ponente