



Al contestar cite este número
2023RS104619

Bogotá D.C., 11 de agosto del 2023

Doctor:
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
SECRETARIO GENERAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CALLE 10 NO. 7-50
COMISION.SEPTIMA@CAMARA.GOV.CO

Asunto: Observaciones Proyecto de Ley No 339 de 2023 *"Por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Secretario General, reciba un cordial saludo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil se permite exponer las consideraciones en relación a la posible inconstitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en el proyecto de Ley respecto a la naturaleza jurídica de los empleos en las entidades del sector salud, por las razones que se expresan en el presente documento:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política por regla general, los empleos en las entidades estatales, independientemente de su naturaleza, son de carrera administrativa, y que el ingreso y la permanencia en estos se hará exclusivamente a través del mérito.

Con esto en consideración, pasa la CNSC a referirse al articulado del Proyecto de Ley 339 de 2023 en los siguientes términos:

SOBRE EL TRÁMITE QUE SE DEBE IMPARTIR AL PROYECTO DE LEY

La reforma a la salud propuesta se considera como un tema que afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a la salud. Según la clasificación en la legislación colombiana, las leyes estatutarias regulan los derechos fundamentales, mientras que las leyes ordinarias no abordan estos temas y tienen un trámite más sencillo.

Originalmente, la salud en la Constitución de 1991 no se estableció como un derecho fundamental, sino como un derecho social, económico y cultural. Sin embargo, la Corte Constitucional en 2008 con Sentencia T-760-08, elevó el estatus de la salud como un derecho fundamental. Posteriormente, en 2015, se expidió la Ley 1751 para regular el derecho fundamental a la salud, misma a la que se le dio trámite de Estatutaria.

El nuevo proyecto de reforma propone cambios significativos en el sistema de salud, como la transformación de las EPS, la ADRES como único administrador del sistema y los nuevos prestadores de salud, así como el régimen de vinculación de los trabajadores a dichos prestadores. Estos cambios afectan aspectos esenciales y el núcleo del derecho a la salud, así

como otros derechos fundamentales conexos. Es por ello que el trámite que se le debe impartir es el de una ley estatutaria.

El debate sobre si la reforma debe ser tramitada como una ley estatutaria o una ley ordinaria implica diferencias en los requisitos y procedimientos legislativos. Una ley estatutaria requiere una mayoría absoluta de los miembros del Congreso para su aprobación, tiene un año para su discusión y está sujeta a control previo de constitucionalidad. En cambio, una ley ordinaria requiere una mayoría simple, dos años para su discusión y tiene un control de constitucionalidad posterior.

Aunado a lo expuesto, dicho proyecto de ley se refiere a aspectos relacionados con el empleo público y la carrera administrativa regulados específicamente por una Ley Marco, como lo es la Ley 909 de 2004, por lo que su articulado contraviene las disposiciones contenidas en el artículo 158 de la Constitución Política, que dispone:

“Artículo 158. *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”*

Así las cosas, un error en el procedimiento establecido inexorablemente puede generar que la Corte Constitucional lo declare inexecutable por vicios de forma.

IMPACTO DE LA REFORMA A LA SALUD A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Antes de proceder a pronunciarse específicamente respecto al texto del proyecto de Ley, a continuación, se realiza un análisis comparativo de la naturaleza, régimen jurídico, presupuesto y régimen laboral establecidos entre la actual normatividad y el citado proyecto de ley.

I) Naturaleza

Conservan la misma naturaleza y objeto, sin embargo, se presenta un cambio de designación:

Empresas Sociales del Estado E.S.E – Ley 100 de 1993	Instituciones de Salud del Estado – ISE Proyecto de Ley -Reforma a la Salud
<p>ARTÍCULO 194. Naturaleza. <i>La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo”</i></p>	<p>Artículo 36. Objeto, Naturaleza y Régimen Jurídico de las Instituciones de Salud del Estado ISE. El objeto de las Instituciones de Salud del Estado – ISE, será la prestación de servicios de salud, con carácter social, como un servicio público esencial a cargo del Estado.</p> <p>Las ISE constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en esta Ley.</p>
<p>Numeral 2, artículo 195 Ley 100 de 1993</p>	<p>(...)</p>

<p>2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.</p>	<p>Parágrafo 1. El Instituto Nacional de Cancerología se regirá por las disposiciones de carácter especial que lo regulan.</p> <p>Parágrafo 2. Aquellos establecimientos públicos creados por la Ley, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales o Municipales, que estén adscritos a Ministerios, Departamentos, Distritos o Municipios que en el momento están desarrollando actividades de salud y saneamiento ambiental seguirán funcionando como lo hacen en la actualidad.</p>
---	---

II) Régimen jurídico

Empresas Sociales del Estado E.S.E – Ley 100 de 1993	Instituciones de Salud del Estado – ISE Proyecto de Ley -Reforma a la Salud
<p>ARTÍCULO 195. Régimen jurídico. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión "Empresa Social del Estado". 7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la Ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente Ley. 8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la nación o de las entidades territoriales. 9. Para efectos de tributos nacionales se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos. 	<p>Artículo 36. Objeto, Naturaleza y Régimen Jurídico de las Instituciones de Salud del Estado. ISE. Las Instituciones de Salud del Estado – ISE, se someterán al siguiente régimen jurídico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En su denominación se incluirá la expresión "Instituciones de Salud del Estado – ISE". 2. Conservarán el régimen presupuestal en los términos en que lo prevé el artículo 5º del Decreto 111 de 1996 y en esta materia las Empresas Sociales del Estado se entienden homologadas a las Instituciones de Salud del Estado. 3. Podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la nación o de las entidades territoriales. 4. Para efectos tributarios se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.

III) Presupuesto

Empresas Sociales del Estado E.S.E – Ley 100 de 1993	Instituciones de Salud del Estado – ISE Proyecto de Ley -Reforma a la Salud
<p>ARTÍCULO 265. Presupuestos de las Entidades. El proyecto de presupuesto anual de las entidades públicas del orden nacional, se presentará al Congreso de la República clasificado en gastos de funcionamiento e inversión de cada seguro económico.</p> <p>El presupuesto anual de las entidades públicas de seguridad social del orden nacional se regirá por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, sin perjuicio de lo establecido en esta Ley.</p>	<p>Artículo 38. Elaboración y aprobación del presupuesto de las Instituciones de Salud del Estado ISE. Las instituciones de Salud del Estado- ISE se regirán por presupuestos, según los estándares definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Tales presupuestos obedecerán a la estandarización de los servicios ofrecidos según las tipologías de los territorios para la gestión en salud que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>El presupuesto de las Instituciones de Salud del Estado – ISE se elaborará teniendo en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La tipología y nivel de cada Institución de Salud del Estado- ISE.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. El portafolio de servicios de acuerdo con el plan de salud, la tipología y nivel. 3. Proyección de la cantidad de servicios que se prestará a la población. 4. El costo del trabajo del personal sanitario, medicamentos, suministros y gastos que complementen la atención, para garantizar la disponibilidad del portafolio de servicios de acuerdo con la demanda y el plan de salud. 5. Los lineamientos técnicos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. <p>En ningún caso, la administradora de recursos para la salud ADRES, o las autoridades territoriales, según corresponda, podrán autorizar gastos en el presupuesto para pagar los servicios de salud a su cargo, por fuera de los estándares de eficiencia establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Para el caso de los CAPS el presupuesto será estándar y por oferta.</p> <p>Para la aprobación del presupuesto de las Instituciones de Salud del Estado – ISE de mediana y alta complejidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el mes de julio de cada vigencia el director de la Institución de Salud del Estado ISE-presentará la propuesta de presupuesto al Consejo Directivo de la entidad para su validación, según los estándares definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. 2. El presupuesto validado deberá ser remitido a la Dirección de Salud respectiva quien deberá dar concepto técnico sobre la propuesta de presupuesto y los supuestos utilizados para su elaboración. 3. De acuerdo con la Dirección de Salud Territorial se estructurará un presupuesto integral, que garantice el cierre financiero del presupuesto anual integrando los recursos de venta de servicios con los recursos departamentales y nacionales que cofinanciarán dicho presupuesto. 4. Cuando se trate de cofinanciación del presupuesto de la Institución de Salud del Estado – ISE por parte del nivel Nacional se examinará su coherencia financiera por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y de conformidad con las normas presupuestales. 5. Una vez aprobado, por el Consejo Directivo, será remitidos al director de la Institución de Salud del Estado – ISE para su ejecución. 6. Con cargo al presupuesto nacional se
--	---

	<p>garantizarán recursos anuales para el proceso de formalización laboral.</p> <p>Parágrafo 1. Las Instituciones de Salud del Estado de Mediana o Alta complejidad, del orden municipal, tendrán el mismo régimen presupuestal de las departamentales y distritales.</p> <p>Parágrafo 2. Las Direcciones Departamentales y Distritales organizarán el presupuesto para el cierre financiero de los hospitales de mediana y alta complejidad, con las fuentes de financiamiento.</p>
--	---

IV) Régimen Laboral

Empresas Sociales del Estado E.S.E – Ley 100 de 1993	Instituciones de Salud del Estado – ISE Proyecto de Ley -Reforma a la Salud
<ol style="list-style-type: none"> 1. Servidores con derechos en carrera administrativa. 2. Empleado Público- profesional de la salud vinculado mediante una relación legal y reglamentaria (nombramiento y posesión) 3. Trabajador Oficial – Contrato de trabajo como trabajador oficial 4. Contratos de Prestación de servicios 	<p>Artículo 40. Régimen de contratación de las ISE. Las instituciones de salud del Estado- ISE en materia contractual se regirán por el derecho privado, pero podrán utilizar discrecionalmente las cláusulas exorbitantes prevista en el Estatuto General de Contratación de la administración pública y, en todo caso, deberán atender los principios de publicidad, coordinación, celeridad, debido proceso, imparcialidad, economía, eficacia, moralidad y buena fe.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 44. Régimen Laboral de las ISE. En los términos de la normatividad vigente los servidores públicos de la salud, salvo excepciones establecidas en la ley o pactadas con las organizaciones sindicales, seguirán siendo de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa y trabajadores oficiales.</p> <p>Los servidores públicos de instituciones de salud mixtas con participación del Estado igual o superior al 90%, se regirán por la presente Ley.</p> <p>Son normas especiales y generales del régimen laboral de los servidores de las Instituciones de Salud del Estado- ISE, las siguientes: (...)</p> <p>Artículo 45. Derechos de permanencia de los servidores.</p> <p>Los empleados públicos con derechos de carrera administrativa o nombrados en provisionalidad de las Empresas Sociales del Estado del orden nacional y territorial, a la vigencia de la presente ley, serán vinculados en las Instituciones de Salud del Estado- ISE, sin solución de continuidad y sin que se desmejoren sus condiciones laborales.</p> <p>Los servidores públicos que tengan la calidad de trabajadores oficiales, a la vigencia de la presente</p>

	<p>ley, conservarán tal calidad, sin solución de continuidad en los términos establecidos en los contratos de vinculación, y se entenderá que la nueva relación contractual continuará con la respectiva Institución de Salud del Estado- ISE. En ningún caso, habrá desmejoramiento de las condiciones laborales.</p> <p>Para efectos de la laboralización ordenada por la Corte Constitucional, las personas que, a la vigencia de la presente ley, se encuentren laborando más de tres años continuos en cargos de carrera administrativa, bajo cualquier modalidad de vinculación, serán vinculados en las Instituciones de Salud del Estado- ISE, en las condiciones laborales, salariales y prestacionales propias del respectivo cargo sin solución de continuidad y según su antigüedad.</p> <p>Parágrafo 1. Los contratos de prestación de servicios a cargo de las Empresas Sociales del Estado que, a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren en ejecución se entenderán subrogados en las Instituciones de Salud Estado- ISE.</p> <p>Parágrafo 2. El Gobierno Nacional establecerá un sistema de estímulos para los servidores públicos de la salud que laboren en las regiones dispersas y de difícil acceso.</p> <p>Parágrafo 3. El régimen de los trabajadores oficiales se continuará rigiendo conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.</p>
--	--

En concordancia, el texto aprobado en primer debate estipula en sus articulados lo siguiente:

Artículo 44 Régimen Laboral de las ISE. *En los términos de la normatividad vigente los servidores públicos de la salud, salvo excepciones establecidas en la ley o pactadas con las organizaciones sindicales, seguirán siendo de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa y trabajadores oficiales.*

Los servidores públicos de instituciones de salud mixtas con participación del Estado igual o superior al 90%, se regirán por la presente Ley.

Son normas especiales y generales del régimen laboral de los servidores de las Instituciones de Salud del Estado- ISE, las siguientes:

1. *El gobierno Nacional y las respectivas autoridades competentes en el orden territorial, en la norma que defina la planta de personal de la Institución de Salud del Estado – ISE, señalará el número de servidores públicos de la salud requerido para la prestación de servicios, su modalidad y naturaleza, de acuerdo con la ley, las tipologías y niveles de Instituciones de Salud del Estado- ISE que determine el Gobierno Nacional.*
2. *En materia de la jornada laboral, los servidores públicos de las instituciones de salud del Estado- ISE, se regirán por el Decreto Ley 1042 de 1978 y por el Decreto 400 de 2021, o por las normas que los modifiquen, adicionen, o sustituyan.*

3. *Para la negociación de los servidores públicos se aplicará la constitución, los acuerdos internacionales de la OIT ratificados por Colombia, las leyes, los decretos y lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 4 de 1992, según el caso. A los trabajadores oficiales, además de lo anterior, lo que resulte de sus respectivos acuerdos o convenciones colectivas.*
4. *En lo relacionado con la administración del personal, a los servidores públicos de la salud le serán aplicables, en lo pertinente, las disposiciones del Decreto Ley 2400 de 1968, Ley 909 de 2004 y las demás normal que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.*
5. *La remuneración de los empleados públicos de las Instituciones de Salud del Estado- ISE será fijada por las respectivas autoridades competentes, con sujeción a las previsiones de la ley 4 de 1992 y el resultado de las negociaciones de las condiciones de empleo.*

Los servidores públicos que tengan la calidad de trabajadores oficiales, a la vigencia de la presente ley, conservarán tal calidad, sin solución de continuidad en los términos establecidos en los contratos de vinculación, y se entenderá que la nueva relación contractual continuará con la respectiva Institución de Salud del Estado- ISE.

Parágrafo 1. Los contratos de prestación de servicios a cargo de las Empresas Sociales del Estado que, a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren en ejecución se entenderán subrogados en las Instituciones de Salud Estado- ISE.

Parágrafo 2. El Gobierno nacional establecerá un sistema de estímulos para los servidores públicos de la salud en las Instituciones de Salud del Estado-ISE.

Parágrafo 3. El régimen de los trabajadores oficiales se continuará rigiendo conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.

Artículo 45. Derechos de permanencia de los servidores. *Los empleados públicos con derechos de carrera administrativa o nombrados en provisionalidad de las Empresas Sociales del Estado del orden nacional y territorial, a la vigencia de la presente ley, serán vinculados en las Instituciones de Salud del Estado-ISE, sin solución de continuidad y sin que se desmejoren sus condiciones laborales.*

Los servidores públicos que tengan la calidad de trabajadores oficiales, a la vigencia de la presente ley, conservarán tal calidad, sin solución de continuidad en los términos establecidos en los contratos de vinculación, y se entenderá que la nueva relación contractual continuará con la respectiva Institución de Salud del Estado- ISE. En ningún caso, habrá desmejoramiento de las condiciones laborales.

Para efectos de la laboralización ordenada por la Corte Constitucional, las personas que, a la vigencia de la presente ley, se encuentren laborando más de tres años continuos en cargos de carrera administrativa, bajo cualquier modalidad de vinculación, serán vinculados en las Instituciones de Salud del Estado- ISE, en las condiciones laborales, salariales y prestacionales propias del respectivo cargo sin solución de continuidad y según su antigüedad.

Parágrafo 1. *Los contratos de prestación de servicios a cargo de las Empresas Sociales del Estado que, a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren en ejecución se entenderán subrogados en las Instituciones de Salud Estado- ISE.*

Parágrafo 2. *El Gobierno Nacional establecerá un sistema de estímulos para los servidores públicos de la salud que laboren en las regiones dispersas y de difícil acceso.*

Parágrafo 3. *El régimen de los trabajadores oficiales se continuará rigiendo conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.*

Al respecto, en primera medida resulta pertinente reiterar lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución Política, conforme al cual, **por regla general**, los empleos de las entidades del Estado son de carrera administrativa y el ingreso y ascenso a los mismos, se hará a través de un concurso público de méritos, cuyas reglas y condiciones serán previamente establecidas en la ley. En este sentido, quiso el Constituyente establecer un procedimiento para la selección de servidores públicos que, con base en los principios de libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, transparencia, objetividad, eficiencia, eficacia, confiabilidad y mérito, sea el candidato más competente, idóneo y capacitado para el ejercicio del cargo.

Como se desprende de la norma superior en cita, la carrera administrativa es la regla general de vinculación en todas las entidades del Estado, incluidas aquellas que prestan servicios de salud, así las cosas, el proyecto de ley objeto del presente análisis NO contempla el cumplimiento de este precepto Constitucional y por el contrario, tiende a desconocerlo y establece como generalidad una forma de vinculación con el Estado diferente al sistema de carrera, contrariando evidentemente la carta política.

Por su parte, la Ley 909 de 2004 prevé los regímenes aplicables a los servidores públicos de las entidades Estatales, estableciendo en igual sentido que los empleos por regla general, serán de carrera administrativa, con las excepciones establecidas en la Constitución y la ley.

Ahora bien, la norma en cita, en su artículo sexto, prevé:

ARTÍCULO 6. Cambio de naturaleza de los empleos. El empleado de carrera administrativa cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual o superior a las del empleo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal; en caso contrario, continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él.

Cuando un empleo de libre nombramiento y remoción sea clasificado como de carrera administrativa, deberá ser provisto mediante concurso. (Énfasis fuera de texto).

De esta normativa, la cual se encuentra vigente y es específica en materia de carrera administrativa, si bien dispone la posibilidad de cambio de naturaleza de un empleo de carrera, es lo cierto que esta posibilidad solo se contempla respecto a empleos de libre nombramiento y remoción, y no así en relación a un vínculo diferente, disponiendo dos posibilidades para el servidor con derechos de carrera que los desempeñen, ser reubicados en otro empleo de carrera y; de no ser posible, el derecho a permanecer desempeñando el mismo cargo, **conservando los derechos de carrea mientras permanezca en él.**

De lo anterior se desprende no solo la primacía y la generalidad que los empleos del Estado son de carrera administrativa, y que en caso de que exista un cambio de naturaleza de dichos empleos, como se pretende con el proyecto de Ley, deben primar y conservarse los derechos de quienes los ostentan.

Así mismo no puede perderse de vista que, la pérdida de derechos de carrera administrativa se encuentra expresamente reglamentada en el artículo 42 de la Ley 909 de 2004, norma en la que expresamente se dispone:

Artículo 42. Pérdida de los derechos de carrera administrativa.

1. *El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el artículo anterior, implica la separación de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo cuando opere la incorporación en los términos de la presente ley.*
2. *De igual manera, se producirá el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de libre nombramiento y remoción sin haber mediado la comisión respectiva.*
3. *Los derechos de carrera administrativa no se perderán cuando el empleado tome posesión de un empleo para el cual haya sido designado en encargo.*

Este marco normativo permite inferir, sin lugar a dudas, la protección que tanto la Constitución y la ley han establecido a los derechos adquiridos de aquellos servidores que pertenecen a la carrera administrativa, quienes solo pueden ser retirados de la misma por las causales contempladas en la ley, derechos que no solo tienen relación con la permanencia, sino que corresponden a todas aquellas prerrogativas que genera el sistema de carrera, tales como el encargo, los incentivos, las comisiones, la capacitación, por mencionar algunos.

Al respecto, es importante resaltar que, conforme lo señala el artículo 27 de la Ley 909 de 2004, la Carrera Administrativa es 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. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

En este sentido, la carrera administrativa regula el ingreso y permanencia a través de los procesos de selección, la Evaluación de Desempeño Laboral, la capacitación, los estímulos y el retiro de los servidores públicos, buscando la profesionalización del talento humano del sector público, bajo el imperio del mérito como principio de ingreso y ascenso a los cargos públicos, con el fin de fortalecer la transparencia y el buen gobierno del país.

Frente al particular, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-1230 de 2005, reiteró como único criterio diferenciador para el ingreso a la carrera administrativa, el mérito, véase lo siguiente:

“Conforme lo ha reconocido esta Corporación en innumerables pronunciamientos sobre la materia, el Constituyente del 91, siguiendo el derrotero trazado en la reforma plebiscitaria de 1957, acogió el mérito como el criterio imperante para el acceso al servicio público, buscando mantener con ello un sistema efectivo de nombramiento y provisión de cargos que permitiera no solo cumplir con los fines y programas de la organización del Estado, sino también garantizar objetivos básicos de dicha organización como la moral administrativa, la imparcialidad política de los funcionarios, la igualdad de oportunidades para los aspirantes a los empleos públicos y la estabilidad en el servicio.

Refiriéndose al régimen de carrera, esta Corporación ha sosteniendo que su institucionalización e implementación, en los términos previstos por la Constitución Política y salvo las excepciones ya señaladas, busca que la administración pública cuente con servidores de las más altas calidades para enfrentar con Éxito las responsabilidades que la Constitución y las leyes han confiado a las entidades del Estado, responsabilidades que exigen, para su adecuado cumplimiento, la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública que posibiliten la realización de los fines y objetivos estatales más próximos, como lo son el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés

general y la efectividad de los principios, derechos y deberes que la propia constitución reconoce a todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional.

Así mismo, la sentencia C-285 de 2015 señala que el sistema de carrera hace parte de todo el entramado constitucional e irradia la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho, al punto que la jurisprudencia no ha dudado en calificarlo como un principio fundamental, pilar esencial y eje definitorio de la estructura básica de la Carta Política de 1991.

En Colombia la carrera administrativa se organiza en tres clases de sistemas:

- i. Sistema General de Carrera Administrativa.
- ii. Sistemas Especiales de Origen Constitucional.
- iii. Sistemas Específicos y especiales de Origen Legal.

El sistema general se aplica a las entidades que pertenecen a la Rama Ejecutiva, de los niveles nacional y territorial, centralizadas y descentralizadas y aquellas relacionadas en el artículo 3º de la Ley 909 de 2004.

Los Sistemas Especiales de Origen Constitucional, son los que por su naturaleza están sujetos a una reglamentación diferente y corresponden, según la clasificación constitucional, a los regímenes de:

- Las Universidades Estatales (art. 69CP), Las Fuerzas Militares (art. 217 CP),
- La Policía Nacional (art. 218 CP),
- La Fiscalía General de la Nación (art. 253 CP) entidad donde a su vez se encuentra adscrito el Instituto Nacional de Medicina Legal,
- La Rama Judicial (art. 256-1 CP),
- La Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 266 CP),
- La Contraloría General de la República (art. 268-10 CP) y de la Procuraduría General de la Nación (art. 279 CP)

Los Sistemas Específicos de Origen Legal son aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública de conformidad con el numeral 1 del art 4º de la Ley 909 de 2004.

Entre ellos, se encuentran el que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros.

Ahora bien, las Empresas Sociales del Estado pertenecen al Sistema General de Carrera Administrativa y las normas especiales y generales del régimen laboral de los servidores de las instituciones de Salud del Estado - ISE que pretende implementar el proyecto de ley, en la modificación de derechos de carrera deben tener en cuenta lo siguiente:

“Ley 909 de 2004 “Artículo 5. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices (...)

b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos (...)

c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;

d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;

f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera”.

Así las cosas, se resalta una vez más que, la regla general es que en las entidades a las que se aplica la Ley 909 de 2004, incluidas aquellas del sector salud, los empleos son de carrera administrativa.

Según el Estatuto de la Carrera Administrativa, los empleados públicos de carrera gozan de estabilidad laboral, garantías de ascenso y promoción, derechos adquiridos y protección contra despidos injustificados. Estos derechos se adquieren mediante la superación de procesos de selección, cumpliendo los requisitos y méritos establecidos.

Contrario a lo indicado, la modificación de la naturaleza de los empleos que establece el proyecto de ley, afecta los derechos de carrera de los funcionarios que accedieron a los mismos mediante un concurso público de méritos, ya que a la final éstos y quienes se hallen nombrados en provisionalidad gozarán de las mismas prerrogativas laborales, salariales y prestacionales que otorga la carrera administrativa.

Así mismo, esta modificación desconoce figuras propias de la carrera administrativa como como son la incorporación, la reincorporación o la indemnización, las cuales toman relevancia ante la supresión de empleos, pero no fueron tenidas en cuenta en el proyecto de ley, toda vez que la forma preferente de vinculación es a través de un contrato laboral.

Ahora bien, establece el Decreto 785 de 2005, lo siguiente:

Artículo 3. Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades territoriales se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial.

Artículo 4. Naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

4.1. Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de Dirección General, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

4.2. Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección territorial.

4.3. Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

4.4. Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

4.5. Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

Parágrafo. Se entiende por alta dirección territorial, los Diputados, Gobernadores, Concejales, Alcaldes Municipales o Distritales, Alcalde Local, Contralor Departamental, Distrital o Municipal, Personero Distrital o Municipal, Veedor Distrital, Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos Administrativos, Gerentes de Unidades Administrativas Especiales y Directores, Gerentes o Presidentes de entidades descentralizadas.

Como se desprende de la norma, también para el sector salud se dispuso una nomenclatura de empleos en sus diferentes niveles, frente a lo cual nada se dispone en el proyecto de ley, en el que no se evidencia cuáles serán realmente las condiciones en las que los servidores con derechos de carrera continuarán vinculados.

Para mayor ilustración, recordemos el caso particular de los empleos de Comisarios de Familia, los cuales con la Ley 2126 de 2021, fueron modificados en su naturaleza pasando de ser de carrera administrativa a empleos directivos de período, no obstante, la Ley 2294 de 2023 en su artículo 83, volvió a establecer que dichos empleos son de carrera administrativa, ajustándose al artículo 125 constitucional.

En concordancia, y teniendo como ejemplo el caso de los Comisarios de Familia, los empleos de las Instituciones de Salud del Estado - ISE, deben ser de carrera administrativa con las prerrogativas que le son propias a los empleos de esta naturaleza y predicables únicamente por quienes con fundamento en el artículo 125 CN, vigente, ingresaron o ascendieron al régimen de carrera. Lo contrario, contraría de manera flagrante el citado precepto de rango constitucional.

Sobre este punto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2009, ratificado en la sentencia C-249 de 2012, señaló:

La Corte Constitucional ha afirmado, con base en las previsiones constitucionales, que 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 admite las excepciones expresamente contempladas en la misma disposición superior glosada, 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, y en el caso presente, la carrera administrativa no constituye un referente aislado, pues sus relaciones con distintos contenidos constitucionales se despliegan en tres órdenes, relativos al cumplimiento de los fines del Estado, a la vigencia de algunos derechos fundamentales y al respeto del principio de igualdad, todo lo cual demuestra que en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la carrera administrativa constituye un eje definitorio de la identidad de la Constitución y que su ausencia trastoca relevantes contenidos de la Carta adoptada en 1991.

El espíritu del proyecto de ley si bien hace alusión a la desprotección del personal de salud, dada su forma de vinculación a través de la celebración de contratos de prestación de servicios, no ofrece una opción diferente a largo plazo, pues como se ha señalado se desconocen prerrogativas propias de quienes por mérito accedieron a la carrera administrativa. Al equiparar a los servidores con derechos de carrera administrativa con aquellos nombrados en provisionalidad, la norma omite regular la forma de ingreso y ascenso a la carrera administrativa en armonía con la previsto en la Constitución, circunstancia que en modo alguno abre una compuerta a prácticas de vinculación que no atienden al principio de mérito, como el clientelismo, amiguismo o nepotismo, por mencionar algunas.

La Corte Constitucional en Sentencia C-011 de 1996 manifestó lo siguiente:

La Corte Constitucional se ha referido al mérito como fundamento consagrado en la Carta Política para el ingreso y ascenso a la carrera pública, en los siguientes términos:

"La ratio iuris de una carrera no es otra que la de racionalizar la administración mediante una normatividad que regule el mérito para el ingreso, el ascenso, los concursos, la capacitación, las situaciones administrativas y el retiro del servicio. Con ello se objetiviza el manejo del personal y se sustraen los empleos de factores subjetivos. La idea de "mérito" es la piedra de toque del ingreso a la carrera. Tal idea es heredera espiritual de las ideas platónicas acerca del filósofo-rey. (Corte Constitucional C-071 del 25 de febrero de 1993. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Así mismo, en sentencia C-040 del 9 de febrero de 1995, con ponencia del Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, la Corporación señaló al respecto:

"Dado que la carrera administrativa se basa única y exclusivamente en el mérito y la capacidad de los aspirantes, es deber de la administración escoger o seleccionar a aquellas personas que por su capacidad profesional y condiciones personales, son las que requiere el servicio público, pues la eficiencia y eficacia del mismo, dependerán de la idoneidad de quienes deben prestarlo. Así, la carrera administrativa se constituye "en el instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública, asegurando su acceso en condiciones de igualdad (art. 13 de la C.N.), promoviendo una lógica de méritos de calificación, de honestidad y eficiencia en la prestación del trabajo humano,

alejando interesadas influencias políticas e inmorales de relaciones de clientela. Conceptos estos de eficiencia que comprometen la existencia misma del Estado."

Constituye, entonces, de superior relevancia para el Estado colombiano el imperativo dispuesto en el artículo 125 constitucional que establece como regla general que los empleos que sean de carrera administrativa, dada la connotación y alcance de la misma como el instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para la eficiencia de la función pública. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2001, manifestó:

El artículo 125, inciso primero, de la Constitución, establece como regla general el sistema de carrera, al señalar: "Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley".

Teniendo en cuenta la existencia de cargos de dirección, que por su naturaleza implican un régimen distinto al de carrera, el Constituyente prescribió cuatro excepciones: a) los empleos de elección popular; b) los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales, y d) los demás que determine la ley.

Con respecto a este último punto, la norma constitucional indica que pueden excluirse, además de los ya exceptuados expresamente por la propia Constitución, aquellos empleos que el legislador determine. Sobre este particular se ha pronunciado ya esta Corporación en la Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993, indicando:

"De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera ...; las que determinen el sistema de nombramiento cuando considere que no debe procederse mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta".

De otro lado, la Corte Constitucional ha establecido que la competencia legislativa para la definición de cargos de libre nombramiento y remoción no supone una facultad absoluta que pueda desvirtuar la propia regla general de la carrera administrativa. Así, en atención a los límites a los que debe someterse el legislador cuando hace uso de la facultad otorgada por la Constitución, la Corte ha expuesto que está "facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere la naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema."¹

Por ello la Corte ha precisado la naturaleza de los cargos públicos de libre nombramiento y remoción:

"Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-195 de 1994. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata. Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho².

De ese modo, la facultad del legislador para desarrollar la excepción a la regla general de carrera administrativa debe estar orientada por principios que racionalicen dicha excepción establecida en la Constitución.

Al respecto, en Sentencia C-195 de 1994 la Corte precisó:

En primer término, que tenga fundamento legal; pero, además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que, por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación.

Entonces, si el legislador no puede desvirtuar la esencia de la gestión de los servidores del Estado, no es admisible que incluya empleos públicos en la categoría de libre nombramiento y remoción sin tener en cuenta la vigencia de la regla general, el principio de razón suficiente y la naturaleza de la función asignada. Y ello es así porque la instancia legislativa no ejerce una capacidad omnímoda pues el ejercicio de la facultad que le ha sido conferida se encuentra limitado por las situaciones que la Carta ha tenido en cuenta para la fijación del régimen de carrera y por los criterios jurisprudenciales desarrollados por esa Corporación.

De allí porqué el legislador se encuentre en la obligación de ejercer esa facultad de manera detallada, esto es, indicando las circunstancias en las cuales puede haber lugar a designaciones como excepción al régimen de carrera pues:

"Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades".³ (Subrayado fuera del texto).

Bajo este entendido, el proyecto de ley puede ser razonable y proporcional al establecer que los servidores públicos con funciones de dirección, conducción, orientación y asesoría institucional cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices o los de confianza que estén al servicio del director general de las Instituciones de Salud del Estado - ISE, sean empleados de libre nombramiento y remoción, pues, tal como lo define la reiterada jurisprudencia, son empleos de dirección, conducción y confianza.

² Corte Constitucional. Sentencia C-514 de 1994. Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-514 de 1994. Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo.

Sin embargo, no encontramos un criterio razonable y proporcional para que el proyecto de ley determine en el artículo 44, que “Los servidores públicos de las Instituciones mixtas con participación del Estado igual o superior al 90%, se regirán por la presente Ley, toda vez que no se les garantizaran los derechos adquiridos por medio del mérito, desconociendo abiertamente la regla general del artículo 125 constitucional, pues, elimina para estas ISE la carrera administrativa y en consecuencia, la imposibilidad del ingreso y el ascenso a través de concurso de méritos y en consecuencia, hace violatorio el principio del mérito, no hace posible ejercer el derecho a la estabilidad propio de la carrera administrativa y no garantizan los principios de imparcialidad y moralidad de la función pública, los cuales no solamente están respaldados con la estabilidad en el cargo⁴ sino que son los propósitos subyacentes al citado mandato constitucional, que expresa: *“En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”*, máxime cuando el nominador de la ISE es nombrado por el jefe de la entidad territorial o por el Presidente si se trata de una entidad del orden nacional.

Aunado a lo anterior, el sistema de carrera administrativa, sustentado en el principio de imparcialidad de la función pública, propugna por la profesionalización de la administración pública. En efecto, la alta discrecionalidad otorgada a las ISE de determinar el contrato laboral que realizará, no garantiza el desarrollo de una debida profesionalización del talento humano de las ISE, por cuanto los contratos de trabajadores de la salud, si bien pueden ser a término indefinido como lo prevé el proyecto de ley, los que se realicen a término definido, o por obra o labor contratada, que son las otras dos opciones que tiene el gerente de las ISE para vincular el personal resultan ser vinculaciones cortas en el tiempo que desestimulan la capacitación y especialización del personal y con ello la posibilidad de que se preste un servicio de salud de mayor calidad; así como la pérdida de memoria institucional. Sobre el particular, en la Sentencia C-110 de 1999, la Corte Constitucional manifestó:

2.2. Igualmente, la Corte⁵ ha expresado que la filosofía que inspira la carrera administrativa descansa en varios aspectos fundamentales íntimamente relacionados, como son:

- La búsqueda del buen funcionamiento del servicio público, es decir, que éste se preste en condiciones de eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad, lo cual se logra mediante la selección objetiva de los trabajadores estatales con base exclusivamente en el mérito y la capacidad.

- La necesidad de asegurar la efectividad del derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, así como el principio de igualdad de tratamiento y de oportunidades para los aspirantes a ingresar al servicio público, o para ascender dentro del mismo (art. 40).

- La protección de los derechos subjetivos derivados de la estabilidad en el cargo, del ascenso por méritos y de las posibilidades de capacitación profesional (arts. 53, 54 y 125).

Por otra parte, el mencionado articulado establece como excepción a los empleos de carrera administrativa, además de la ley, aquellos cuya naturaleza pacten las organizaciones sindicales, lo cual puede llegar a convertirse en un mecanismo de selección subjetiva que supliría los concursos de méritos para ingreso y ascenso.

La necesidad de un personal de carrera administrativa en las ISE tiene mayor fuerza atendiendo el objeto de dichas entidades, propuesto en el proyecto de ley: *“La prestación de servicios de*

⁴ Salvamento de voto a la Sentencia C-048 de 1997, de la Corte Constitucional.

⁵ Sentencias C-195/94, C-011/96. C 063/97, entre otras.

salud por la Nación y por las entidades territoriales tendrán carácter social, se hará a través de Instituciones de Salud del Estado– ISE hospitalarias o ambulatorias (...)”, pues, su misión va encaminada a prestar un servicio esencial del Estado como lo es la salud, lo cual conlleva a que al menos una parte importante del personal tenga carácter permanente, con vocación de profesionalización constante y continua, y que, además, sea escogida de acuerdo a sus competencias, conocimientos y habilidades, a través de un concurso de méritos, público y accesible a los ciudadanos colombianos con el propósito de escoger a los mejores. En ese sentido, si lo que se busca con las ISE es que tengan una planta flexible atendiendo a que estas trabajan por demanda de servicios (lo cual resulta ser circunstancias inciertas) y que, además, estas empresas al igual que las Empresas Sociales del Estado deben “a) Producir servicios de salud eficientes y efectivos que cumplan con las normas de calidad establecidas, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal propósito; (...) e) Garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera de la Empresa Social; [y] d) Ofrecer a las Entidades Promotoras de Salud y demás personas naturales o jurídicas que los demanden, servicios y paquetes de servicios a tarifas competitivas en el mercado;”⁶, la contratación laboral tendría sentido tal como ocurre con las empresas industriales y comerciales del Estado, por encontrarse en un entorno competitivo, pero, reiteramos, no para toda la planta de personal por la misión social y permanente de la prestación del servicio de salud a toda la población que lo necesite, que también deben garantizar.

Adicionalmente es pertinente advertir que la CNSC en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, y como materialización del principio constitucional del mérito, adelanta en conjunto con los delegados de **novecientos cincuenta y cinco (955)** Empresas Sociales del Estado - E.S.E., la etapa de planeación del proceso de selección para adelantar el concurso por mérito, en las modalidades de ascenso y abierto, con el fin de proveer los empleos en vacancia definitiva del Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de dichas entidades, lo cual no puede ser desconocido por el proyecto de ley, como en efecto sucede.

De conformidad con lo expuesto, y a manera de conclusión se resaltan los siguientes aspectos:

- El proyecto de ley desconoce sin justificación admisible el artículo 125 Constitucional, pues establece como regla general en el sector salud una forma de vinculación diferente a la carrera administrativa y al mérito. Equipara a los servidores en provisionalidad y a los servidores de carrera administrativa, sin distingo alguno.
- Se violan derechos adquiridos de los servidores de carrera administrativa que actualmente se encuentran vinculados en las E.S.E.
- Se evidencia la falta de un régimen de transición para aquellos servidores con derechos de carrera en el contexto de una transformación de cargos, la cual puede representar una violación a los derechos consolidados de las personas afectadas. Esta situación pone en desventaja a estos individuos al impedirles disfrutar de la estabilidad propia de la carrera administrativa, ya que el único criterio válido para su retiro debería ser el mérito y no la transformación de la estructura organizativa.

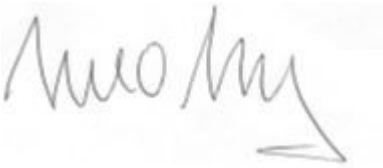
En resumen, de mantener el proyecto la modificación de la naturaleza de los empleos y los parámetros particulares en materia de empleo público, es fundamental que se establezcan mecanismos que protejan los derechos de carrera de las personas afectadas por una transformación de cargos, ya sea a través de un régimen de transición adecuado o mediante alternativas de reubicación. Esto permitirá preservar la estabilidad laboral y garantizar que los

⁶ Artículo 4 del Decreto 1876 de 1994.

cambios en la planta de personal se realicen respetando los méritos y logros individuales, en lugar de basarse únicamente en la transformación de la estructura organizativa.

En consecuencia, se solicita se modifique el articulado del proyecto, como lo son los artículos 44 y 45 y demás que sean concordantes, con miras a proteger los principios del mérito y la carrera administrativa, y en consonancia con éstos se contemplen normas claras que regulen el régimen laboral, para ingreso y ascenso, de las ISE; así como la protección de aquellos servidores de carrera administrativa de las Empresas Sociales del Estado – E.S.E., que pasaron hacer parte de las nuevas Instituciones de Salud del Estado; de lo contrario, se solicita en lo pertinente, se retiren aquellos artículos relacionados con el asunto objeto de censura.

Cordialmente,



MAURICIO LIÉVANO BERNAL
PRESIDENTE

Elaboró: ALEJANDRO CASTIBLANCO PAVA - CONTRATISTA - PRESIDENCIA.

*Aprobó: JHONATAN DANIEL ALEJANDRO SÁNCHEZ MURCIA - JEFE ASESOR JURÍDICO - OFICINA ASESORA JURÍDICA.
MÓNICA LIZETH PUERTO GUÍO - ASESORA PRESIDENCIA - PRESIDENCIA*