



88113-059-05

## EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO PÚBLICO

*Elaboró: Mercedes Hernández Campos*

*Carmen Elisa Cruz Bernal*

*Tatiana Rojas Cetina*

*Fecha: junio 15 de 2009*

*Ubicación: [Scges]61 2009/88113-174/Apoyo al proceso auditor*

*Revisión # 1: Mercedes Hernández Campos*

*Fecha: junio 30 de 2010*

*Revisión # 1: Alfredo José Delgado Dávila*

*Fecha: agosto 09 de 2010*

*Revisión # 2: Comité de Estudios Sectoriales*

*Fecha: agosto 17 de 2010*

### CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. MARCO CONCEPTUAL.....	3
2. MARCO LEGAL.....	5
3. PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PRAP. 8	
3.1 Síntesis de reformas del PRAP.....	12
3.1.1 Reformas transversales.....	12
3.1.2 Reformas verticales.....	12
3.2 Resultados de las reformas de entidades y empleos públicos.....	14
3.2.1 Evolución de la cantidad de entidades públicas.....	15
3.2.2 Evolución del empleo público 2004-2009.....	19
3.2.3 Indicadores de Servicio Civil 2000-2008.....	24
3.2.4 Modificaciones al régimen de carrera administrativa sobre el sistema de méritos.....	26
3.3 Sistemas de información del empleo público.....	38
3.3.1 Sistema Único de Información de Personal, SUIP.....	38
3.3.2 Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).....	41
CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFIA.....	43

### INTRODUCCIÓN

Como respuesta al compromiso adquirido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha establecido los objetivos estratégicos de crecimiento económico sustentable y reducción de la pobreza, abordados mediante las áreas prioritarias de competitividad, desarrollo social, integración regional y modernización del Estado.



En Colombia la modernización de la administración pública se proyectó con la finalidad de lograr un crecimiento sostenible y equitativo, como también para contar con un Estado eficiente, transparente y democrático, que promueva el crecimiento económico y brinde un marco regulatorio confiable, un entorno macroeconómico estable, seguridad pública, capacidad de implementar políticas económicas y sociales enfocadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Banco.

En este contexto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, se incluyó la estrategia “Programa de Renovación de la Administración Pública” (PRAP), la cual fue financiada parcialmente con recursos del BID préstamo 1561/OC- CO, suscrito el 9 de septiembre de 2004, aprovechando las experiencias y estudios desarrollados por dicho organismo.

Es importante anotar que dentro de los lineamientos establecidos para los préstamos y operaciones de cooperación en América Latina el BID contempla cuatro campos de acción: sistema democrático; Estado de derecho y reforma judicial; Estado, mercado y sociedad y, gestión pública, este último para el desarrollo y fortalecimiento de los sistema de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad<sup>1</sup>.

El PRAP fue creado en 2003 y constituye esencialmente una reforma a la gestión pública, implementando modificaciones profundas en el sistema administrativo. Dos aspectos esenciales de esta reforma son la reducción del gasto público, especialmente de la planta de personal y corregir problemas de improductividad e ineficiencia ocasionados por desorganización y desarticulación de las funciones administrativas del Estado y la alta complejidad administrativa<sup>2</sup>.

La reestructuración y racionalización de la administración pública nacional fue propuesta inicialmente en la Directiva Presidencial número 10 de agosto de 2002 y la Circular DNP 530 de 2002, en las que se establecieron las herramientas y metodologías para la reestructuración interna de los ministerios y entidades del Gobierno Nacional.

Posteriormente se expidió el Documento Conpes 3248 de octubre de 2003 que contiene el PRAP, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en colaboración con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). A estos organismos les compete, igualmente, el desarrollo de mecanismos e instrumentos de orden metodológico para asegurar la implantación de la reforma de la administración pública en todos los sectores.

Dada la importancia de la política de empleo público, en término de costos y de eficiencia de la administración pública, el presente estudio pretende realizar un análisis sobre la

<sup>1</sup> Programa del Banco Interamericano de Desarrollo “Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil”.

<sup>2</sup> La reforma atañe no sólo al empleo y salarios, sino a la propuesta de garantizar el acceso y la permanencia en el servicio público con fundamento exclusivo en el mérito, la capacidad y el profesionalismo de quienes prestan sus servicios al Estado colombiano.



evaluación del tamaño y costo de la nómina del Estado bajo la perspectiva de avances y resultados de la reforma de la administración pública y su incidencia en las finanzas estatales.

En el primer y segundo capítulo se expone el marco conceptual y legal del sistema del servicio civil en Colombia; en el capítulo tres se presentan los objetivos y resultados del PRAP en lo referente a la gestión del empleo y los sistemas de información.

La evaluación de los resultados se realiza mediante: el análisis de la evolución de entidades públicas de la rama ejecutiva, en el nivel central y descentralizado, durante el período 2000-2009, por tipo de entidad, sector y nivel; el estudio de la evolución del empleo público durante 2004 - 2009 de las entidades del gobierno central y establecimientos públicos, con datos del Presupuesto General de la Nación; la aplicación de indicadores de seguimiento del servicio civil desarrollados por el Banco Mundial a las entidades de la rama ejecutiva central en el periodo 2000 – 2008, y la presentación de los principales cambios en el régimen de carrera administrativa. Finalmente se plantean las conclusiones del estudio.

## 1. MARCO CONCEPTUAL

El manejo y administración de personal que hace parte de las nóminas gubernamentales de los diferentes países ha sido objeto de estudio y de regulación por parte de organismos internacionales, y con base en los que se han realizado acuerdos y compromisos con otras naciones, las cuales en el caso colombiano están plasmadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP)<sup>3</sup>

Dicha carta establece unas bases comunes sobre las cuales debe diseñarse y ejercer el funcionamiento de los sistemas de administración y control de los recursos humanos al servicio del Estado, con criterios armónicos e implementando elementos de eficiencia y transparencia, así como criterios para la vigilancia de la sociedad civil.

Las directrices del ejercicio de la función pública están contenidas en la Constitución Política colombiana, que en el Título V, Capítulo 2, reglamenta el ejercicio de la función pública. Específicamente el Artículo 125 otorga el beneficio de carrera para los empleos de los órganos y entidades del Estado, previa las excepciones constitucionales y de ley; también ordena que el ingreso y permanencia se fundamenten en el mérito y que el retiro se produzca por desempeño no satisfactorio, además de las causales ya establecidas en la Ley.

De manera complementaria, el Artículo 130 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil otorgándole como función administrar y vigilar la carrera en forma autónoma e independiente, excepto las entidades con carácter especial. Además, debe liderar el sistema

---

<sup>3</sup> Documento elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Naciones Unidas en junio de 2003; aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y respaldada en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en noviembre de 2003 y convertida en documento oficial de Naciones Unidas por su Asamblea General.



de provisión de cargos de carrera administrativa, separando la potestad nominadora de la selección de empleos de carrera.

En el Estado colombiano el DAFP es el organismo competente para liderar la política de empleo público, por lo tanto entre sus funciones están fijar las directrices para que el talento humano enfoque sus funciones a la cultura de servicio y la confianza ciudadana; consolidar la gerencia pública como eje del desarrollo institucional de la administración pública; promover la cultura de mejoramiento sostenible e innovación en el sector público, y aplicar directrices para el desarrollo de organizaciones que presten un mejor servicio público a la ciudadanía y partes interesadas.

Para ello y con el fin de reducir el costo de funcionamiento de la estructura administrativa el Gobierno Nacional propuso racionalizar el aparato estatal a fin de liberar parte del presupuesto con destino a la inversión social. Lo anterior para impactar positivamente la producción y consecuentemente que el Estado recupere la capacidad de cumplir eficaz y eficientemente sus funciones.

En lo concerniente a la política del empleo público, el objetivo propuesto corresponde a ejecutar una gestión integral dirigida a la búsqueda de la institucionalidad renovada, moderna y eficiente en la gestión del recurso humano del Estado, especialmente de la rama ejecutiva del orden nacional, departamental y municipal, basado en experiencias internas y de otros países, y buscando un nuevo esquema de regulación y administración del empleo público.

Dicha reforma corresponde a la Ley 909 de 2004, o nuevo estatuto de carrera administrativa, la cual dispuso la provisión de empleos por el sistema de mérito como principio esencial del ingreso al servicio público; separación entre empleo de carrera y ejercicio de la potestad nominadora del representante de cada entidad; provisión por encargo; provisión por concurso de 120.000 empleos de carrera ocupados por encargos y nombramientos provisionales<sup>4</sup>, fijando un año de plazo a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para su desarrollo; incorporación de concursos generales para flexibilizar la provisión de personal y ampliación del uso de la lista de elegibles con fines de reducción de costos.

La provisión del empleo de carrera se realiza mediante tres mecanismos: a) ordinario, con base en la lista de elegibles del concurso de méritos vigente durante dos años en los que se pueden proveer empleos iguales o equivalentes; b) lista de elegibles general para proveer empleos comunes en plantas de personal de varias entidades y organismos públicos, y c) quien ocupe el primer lugar en concurso de méritos que se realice para suplir específicamente la vacante respectiva<sup>5</sup>. La norma incorpora un mecanismo extraordinario que prevé la provisión de empleos de carrera por decisión de autoridad judicial, ordenando

---

<sup>4</sup> La provisionalidad es de carácter transitorio y se da cuando en la planta de personal no hay empleado de carrera que reúna los requisitos para ser encargado en el empleo vacante.

<sup>5</sup> HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso, La provisión de empleos de carrera en Colombia. Lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público, Bogotá D.C., agosto de 2005.



la incorporación en el empleo público de empleados retirados ilegalmente del servicio.

Otro aspecto reformado es el de nomenclatura y clasificación de empleos de entidades de la rama ejecutiva en todos los órdenes y niveles, por intermedio de la Dirección de Desarrollo Organizacional del DAFP para conformar las denominaciones, códigos y grados salariales de los empleos de cada nivel jerárquico, así como apoyar, orientar y asesorar a las entidades territoriales al respecto.

Todo ello propende porque se modifiquen las costumbres de los servidores públicos, se mejore la calidad del servicio público y se viabilice la función integral del Estado.

## 2. MARCO LEGAL

El marco normativo de la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales que presten servicios administrativos permanentes se originó con la expedición de la Ley 165 de 1938. Desde entonces se propuso que el acceso a cargos públicos se efectuara con base en el mérito, garantizando igualdad de condiciones en el acceso, permanencia, ascenso y retiro del servicio público. Dichas disposiciones se incorporaron en la reforma constitucional de 1957 y se mantuvieron en la Constitución de 1991<sup>6</sup>.

Con fundamento en la Constitución de 1991 se expidió la Ley 27 de 1992, con base en la cual se consolidó lo relacionado con el empleo público y la carrera administrativa, extendiendo la inscripción automática a servidores públicos que se encontraban excluidos del sistema, con lo cual que se pretendía brindar estabilidad a los funcionarios, aunque no se tuvo en cuenta si cumplían con los perfiles para el ejercicio del cargo.

Esta norma fue modificada por el Artículo 30 de la Ley 344 de 1996, que facultó al gobierno para adoptar medidas de racionalización y disminución del gasto público, a fin de garantizar su financiamiento y reasignar recursos hacia sectores deficitarios de la actividad estatal para mantener el equilibrio financiero y garantizar el cumplimiento de principios de economía, eficacia y celeridad en el uso de los recursos públicos. Entre las facultades se dispuso la capacidad de suprimir dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva; fusionar entidades o refundir en un solo organismo sus correspondientes funciones y separar la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Posteriormente se expidió la Ley 443 de 1998, para la gestión del talento humano, estableciendo medidas para el ingreso y retiro de la carrera administrativa; esta norma fue demandada en diversas ocasiones habiéndose expedido, entre otras, la Sentencia C-030 de 1997 de la Corte Constitucional que estableció un impedimento para evitar la incorporación extraordinaria en carrera administrativa y la Sentencia C-372 de 1999 que declaró

---

<sup>6</sup> De acuerdo con el Artículo 125, inciso 3, de la Constitución de 1991, “El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”.



inexequible la parte pertinente de la Ley 443 de 1998 referente a que fuera únicamente la CNSC la competente para adelantar los procesos de selección de los empleos de carrera.

La inexecutable trajo como consecuencia el aumento del número de empleados en interinidad, motivando la expedición de la Convocatoria 001 de 2005 encaminada a promover un solo proceso de selección masivo para la totalidad de empleos vacantes de las entidades del Estado.

De acuerdo con el DAFP a partir de 1999, en lugar de suspender los procesos de ingreso al empleo público de carrera, se aumentó de manera desproporcionada la cantidad de provisionales y empleos provistos por encargos, convirtiendo el sistema de carrera en un “mero adorno”, disminuyendo la calidad y profesionalismo en el empleo público. También manifestó desconocer el número total de provisionales aunque en cifras aproximadas correspondían a treinta mil en el orden nacional y a noventa mil en las entidades territoriales<sup>7</sup>.

Estos antecedentes y los acuerdos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>8</sup>, suscrita por el Gobierno colombiano en 2003 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), fueron fundamentos para que se expidiera la Ley 909 de 2004 que propende por implementar un sistema de empleo con diseño adecuado en la estructura de cargos, enmarcado en planes anuales de necesidades, profesionalización de los empleos públicos incluyendo a directivos, y definiendo competencias laborales como criterio básico para el ingreso y permanencia en el servicio.

La Ley 909 a su vez establece la importancia de las funciones, tareas y responsabilidades del servidor público, en función del cumplimiento de planes de desarrollo y fines esenciales del Estado y con fundamento en tres aspectos básicos:

- i. El empleo público con nuevas posibilidades de vinculación como la contratación temporal para ejecutar proyectos específicos y actividades accesorias, reconociendo algunas garantías prestacionales. Contempla la flexibilización de las jornadas en lo que respecta a la intensidad horaria e incluye la implementación del Sistema de Gestión por competencias laborales y su evaluación.
- ii. La carrera administrativa sustentada en los méritos para el ingreso, permanencia y retiro del funcionario público. Designa a la CNSC para la administración y vigilancia, como una institución autónoma, independiente del ejecutivo, constituida por tres comisionados que ostentan el rango ministerial.

---

<sup>7</sup> Sentencia C-733/05. Corte Constitucional. Intervenciones ciudadanas y de autoridades públicas, numeral 2

<sup>8</sup> Los principios y orientaciones dadas en materia de empleo público por la Carta Iberoamericana de la Función Pública fueron la base para la elaboración del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 909 de 2004. Estos principios son: profesionalización de la administración pública; flexibilidad en la organización y gestión de la función pública; responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado; retiro o causas de desvinculación del servicio.



- iii. Gerencia pública mediante la vinculación de directivos con base en el mérito, aunque conservando el carácter de cargos de libre nombramiento y remoción; aumento de la autonomía y responsabilidad de los administradores; establecimiento de parámetros mínimos y requisitos para el desempeño de estos cargos; realización de acuerdos de gestión con acciones y metas concretas acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, y evaluables para verificar cumplimiento y eficiencia del funcionario. Para ello el DAFP instauró un programa con el fin de designar por méritos a los gerentes públicos.

En el Cuadro 1 se relacionan las principales normas de carrera administrativa.

**CUADRO 1. RESUMEN DE NORMAS DE EMPLEO PÚBLICO Y CARRERA ADMINISTRATIVA**

NORMA No.	FECHA EXPEDICIÓN	TEMÁTICA
Ley 165	29/10/1938	Creación de la carrera administrativa para los empleados del nivel nacional, departamental y distrital, define el concepto del mérito como requisito de acceso a los cargos públicos, adicionalmente delimita los empleos de carrera administrativa y los de libre nombramiento y remoción.
Ley 19	18/11/1958	Reorganiza la administración pública en temas como estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; ordenamiento racional de los servicios públicos y descentralización; simplificación y economía en los trámites y procedimientos; duplicidad funciones y propicia el ejercicio de un adecuado control administrativo.
Ley 61	30/12/1987	Inscripción automática en el escalafón de carrera a los servidores que estuvieran determinado tiempo de servicio específico en el cargo, y definición de los procedimientos técnicos de selección bajo criterios de méritos.
Constitución Nacional	1991	Consagró un capítulo especial a la función pública, reiteró el concepto de ingreso y permanencia de los servidores públicos (integra a todos aquellos que prestan servicio público permanente, trabajadores oficiales y empleados públicos), está supeditado fundamentalmente al mérito. Creó La CNS.
Ley 27	23/12/1992	Inscripción automática en la carrera a los servidores públicos de departamentos y municipios que estaban fuera del sistema.
Ley 443	11/06/1998	El espíritu de la Ley es crear un estatuto integral de la gestión del talento humano, incluye el tema específico de ingreso y retiro de la carrera, y los elementos centrales como la capacitación, el bienestar social y la evaluación de los empleados.
Ley 909	23/09/2004	Regula la carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública. Pretende la profesionalización de todo empleo público estatal.
Decreto 785	17/02/2005	Establece los criterios y la obligatoriedad de las entidades del orden nacional y territorial para definir e incorporar los manuales específicos de funciones en cada entidad, descripción de empleos, identificación de requisitos mínimos y máximos de estudio y experiencia para cada nivel jerárquico.
Decreto 760	17/03/2005	Establece los mecanismos de asignación y el ejercicio de las funciones de la Comisión Nacional del servicio Civil, entre ellos los concursos o procesos de selección, las reclamaciones y su contenido, las decisiones y los procedimientos para sanciones y multas.
Decreto 770	19/03/2005	Establece las funciones y requisitos generales para el acceso a cargos del Estado.



<b>NORMA No.</b>	<b>FECHA EXPEDICIÓN</b>	<b>TEMÁTICA</b>
Decreto 1227	21/04/2005	Reglamenta parcialmente la Ley 909 con relación a los empleos temporales, los empleos de medio tiempo y la vinculación en carrera administrativa.
Decreto 1228	21/04/2005	Reglamenta las comisiones de personal en las entidades públicas
Decreto 2539	22/07/2005	Identifica y desarrolla esquema de las competencias comportamentales comunes a los servidores públicos y las propias de cada nivel jerárquico, es la base para la apertura de los procesos de selección.
Decreto 2489	25/07/2005	Establece el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos públicos de instituciones pertenecientes a la rama ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional y dicta disposiciones de aplicación de equivalencias, empleos suprimidos y otros.
Decreto 2772	10/08/2005	Establece funciones y requisitos generales para empleos públicos de organismos y entidades del orden nacional.
Decreto 3820	26/10/2005	Autoriza a la CNSC para nombrar provisionales sin necesidad de concurso por un periodo no mayor a seis meses a entidades en reestructuración, fusión o liquidación.
Decreto 4500	05/12/2005	Establece las fases que surten el proceso de selección para proveer cargos públicos.
Convocatoria 001 de 2005	05/12/2005	Reglamenta el Artículo 24 de la Ley No. 443/98 (exequible) fundamento para la realización de la convocatoria 001 del 2005, cuyo fin es proveer en un solo proceso de selección masivo las vacantes provisionales de las entidades Públicas
Decreto 1746	01/06/2006	Modifica el decreto 1227 de 2005 en cuanto a la equivalencia de cargos.
Ley 1033	18/07/2006	Excluye al sector defensa de la convocatoria y la carrera administrativa especial para los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector defensa
Ley 1093 de 2006	18/09/2006	Se adiciona el Artículo 5 de la Ley 909 de 2004, que permite la inclusión de empleos de entidades territoriales en la norma anteriormente expedida.
Acta Legislativo 001 de 2008	26/12/2008	Inscripción 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.

Fuente: Recopilación normas CGR- DES Gestión Pública e I.F.

### **3. PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PRAP**

Este programa se creó con el propósito de adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado comunitario mediante la racionalización de funciones; redimensionamiento de las estructuras administrativas; fortalecimiento de la capacidad institucional; adecuación de la administración pública a las necesidades de los ciudadanos;





fortalecimiento de la capacidad para brindar seguridad democrática; saneamiento de las finanzas públicas, promoción de la equidad y garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía<sup>9</sup>.

En el marco del Estado comunitario, además, se promueve la descentralización, delegación y desconcentración de funciones para procurar una distribución de actividades ajustada a las capacidades de las distintas instancias del gobierno, del orden nacional y regional, del nivel central.

Los principales objetivos del programa son:

- Diseñar y desarrollar un instrumento de evaluación del desempeño que permita asociar y evaluar la gestión individual a la gestión institucional del DAFP.
- Diseñar un nuevo modelo de gerencia pública que incorpore los acuerdos de gestión como herramienta de gestión, evaluación y permanencia en los altos niveles de la administración.
- Diseñar un sistema de gestión del talento humano que permita que la selección, capacitación, evaluación y desarrollo de personal se realice con base en competencias laborales.

El costo del PRAP se calculó en US\$19.267.250 de los cuales US\$10.346.000 provienen del contrato de préstamo BID 1561/OC-CO y US\$8.921.250 de recursos de contrapartida del gobierno nacional.

Los componentes establecidos fueron: i) una administración pública nacional reestructurada y ii) una gestión del empleo público mejorada. A su vez cada componente tiene unos propósitos y productos que para el primero comprendió la reorganización y racionalización de ministerios y entidades prioritarias de la Administración Pública Nacional (APN) y la ejecución del Plan de Protección Social para la Rehabilitación Laboral (PPS). Para el segundo componente los productos establecidos fueron los de implementar instrumentos de promoción de la meritocracia en el empleo público y un sistema de información y gestión del empleo público diseñado e implementado. Los indicadores de logro, medios de verificación y supuestos de cada uno de estos propósitos se describen en el Cuadro 2.

**CUADRO 2. INDICADORES DE LOGRO Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN DEL PRAP**

PROPÓSITO	INDICADORES DE LOGRO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTANTES
APN con productividad incrementada a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales.	Sube la productividad promedio en la APN y se reduce en el 10% el costo real de la nómina en la rama ejecutiva del orden nacional. COL\$4.164.674 millones en el 2002 (empleados públicos y trabajadores oficiales; excluidos maestros de	Estadísticas oficiales del Gobierno de gasto de la APN (MHCP), de gastos de personal (DNP y DAFP), y de provisión de bienes y servicios públicos.  Informes de evaluación	El núcleo estratégico de la reforma (DNP, MHCP, y DAFP).  Mantienen como su prioridad política el incremento sostenido de la eficiencia, eficacia y transparencia en la APN, y siguen trabajando de forma

<sup>9</sup> Documento Conpes 3248 de 2003, que creó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP).



PROPÓSITO	INDICADORES DE LOGRO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTANTES
	educación media y básica, y uniformados).	de medio término y final del programa.	integrada.
<b>COMPONENTES Y PRODUCTOS:</b>			
<b>1) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL REESTRUCTURADA</b>			
PROPÓSITO	INDICADORES DE LOGRO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTANTES
Estructuras organizativas más adecuadas a una acción gubernamental más eficiente, con el fortalecimiento del rol de la APN como formuladora de políticas y proveedora de servicios.	(i) Disminuye la dispersión institucional en la APN con la reducción del 10% del número total de entidades (302 en el 2002, mientras que en 1990 eran 189); (ii) Disminuye el número de puestos de trabajo en la APN (excluidos maestros de educación media y básica, uniformados, y vacantes) en 15% (155.000 en 2002, mientras que en 1993 eran 100.000).	Información oficial del Gobierno (DAFP y DNP) e informe anual de seguimiento del programa.	Los ministerios y entidades seleccionadas por el DNP como prioritarios para recibir asistencia participan activamente en el PRAP y mantienen condiciones políticas, económicas y organizacionales adecuadas para planes de reestructuración propuestos.
a) Reorganización y racionalización ministerios y entidades prioritarias de la APN. (i) Elaboración de estudios técnicos y publicación decretos de nuevas estructuras organizacionales (incluye redefinición de plantas de personal).  (ii) Implantación de planes de mejoramiento de la gestión organizacional (ejecución estrategias especializadas de gestión, revisión o reingeniería de procesos, y estrategias pensionados).  b) Ejecución del PPS.  (i) Asistencia y orientación profesional inicial (asistencia psicosocial).	a) Reorganización y racionalización  (i) Unidades reestructuradas/total unidades. <b>Meta:</b> reorganización de 110 ministerios y entidades publicadas (37% de la APN), incluyendo eliminación superposiciones, liquidaciones, reducción niveles jerárquicos, cambios adscripción, supresión vacantes, y reagrupamiento de actividades fragmentadas. (ii) Hasta 15 entidades prioritarias apoyadas en sus planes de mejoramiento de la gestión organizacional.  b) Plan de rehabilitación laboral ofertado a 100% de servidores desvinculados, con la siguiente cobertura esperada hasta el final de 2005, en relación con el número de desvinculados: (i) Asistencia psicosocial a 50%.	a) Reorganización y racionalización  (i) Decretos de reestructuración publicados.  (ii) Informe anual de seguimiento Programa e informes evaluación de medio término y final.  b) Informe de seguimiento del PPS al final del 2005	

PROPÓSITO	INDICADORES DE LOGRO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTANTES
(ii) Intermediación laboral (búsqueda nuevo empleo). (iii) Apoyo al auto-empleo (asistencia nuevos negocios) (iv) Capacitación (control calidad servicios). (v) Gestión central (sistema información, comunicaciones y seguimiento, control).	(ii) Intermediación laboral a 30%. (iii) Apoyo al auto-empleo a 15%. (iv) Capacitación a 30%.		
<b>2) GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO MEJORADA:</b>			
<p><b>Productos:</b></p> <p>a) Instrumentos de promoción de la meritocracia en el empleo público implementados, incluyen:</p> <p>(i) Simplificación y racionalización estructura de empleo, incluyendo cuadros funcionales de empleo.</p> <p>(ii) Nuevo modelo evaluación desempeño implementado.</p> <p>(iii) Implementación de a Acuerdos de gestión como instrumentos de evaluación de la Gerencia Pública.</p> <p>b) Sistema de información y gestión del empleo público diseñado e implementado, incluyendo:</p>	<p>a) Instrumentos promoción de la meritocracia.</p> <p>(i) Disminuye al menos el 20% la tipología de puestos de la APN (tipos de puestos, denominaciones y grados salariales); y cuadros funcionales de empleo definidos;</p> <p>(ii) Nuevo modelo de evaluación del desempeño implementado;</p> <p>(iii) Catálogo de puestos y modelo de acuerdos de gestión, basados en mérito, elaborados.</p> <p>b) Sistema de información y gestión del empleo público:</p> <p>(i) por lo menos 20% de las entidades de la APN integradas al nuevo sistema, y que correspondan a por lo menos el 40% de los funcionarios de la APN (excluidos uniformados);</p> <p>(ii) conformación de una base única de datos de personal y nómina, basada en información de calidad, accesible, y transparente;</p> <p>(iii) la implantación de filtros y trillas de auditoría automatizada generan ahorros acumulativos en la nómina total de la APN;</p> <p>(iv) planes anuales de previsión de necesidades de recursos humanos elaborados por 20% de las entidades de la APN.</p>	<p>a) Nuevos reglamentos e informe anual seguimiento del programa.</p> <p>b) Informes de evaluación de medio término y final, de la implementación de los instrumentos de promoción de meritocracia y del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público.</p>	<p>El núcleo estratégico de la reforma (DNP, MHCP y DAFP) logra mantener condiciones políticas, económicas y organizacionales adecuadas para aprobar e implantar el nuevo marco reglamentario gestión del empleo público e incluir a las entidades y ministerios en el nuevo sistema de información y gestión del empleo público.</p>

Fuente: PRAP-BID, Marco Lógico Programa PRAP (CO-0266)



### 3.1 Síntesis de reformas del PRAP

Las reformas del PRAP son de tipo vertical y transversal; las primeras orientadas a la organización por sectores y las segundas a los procesos estructurales identificados por su incidencia en la eficacia y eficiencia de la administración pública y el ejercicio de las funciones. Las acciones desarrolladas en cada caso son:

#### 3.1.1 Reformas transversales

Comprenden los procesos estructurales con el objetivo de revisar y optimizar los procesos operativos básicos de la administración pública tales como el empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la Nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistemas de información, sistema de contratación pública, estrategia antitrámites, control interno y regulación y control<sup>10</sup>.

En lo referente a la Reforma en empleo público, el objetivo es la construcción de una política estatal integral sobre empleo público orientada a garantizar el ingreso, la permanencia y el retiro del cargo con base exclusiva en el mérito. Se refiere especialmente a la modernización de los procesos de selección de carrera administrativa y la evaluación de desempeño de los servidores públicos.

#### 3.1.2 Reformas verticales

Están enfocadas al rediseño institucional y tienen los siguientes objetivos<sup>11</sup>:

- Repensar el papel que debe cumplir el Estado en el sector.
- Diseñar una estructura organizacional para la entidad cabeza de sector, coherente con sus obligaciones redefinidas en función de la nueva concepción sectorial.
- Diseñar una red institucional coherente con las funciones de carácter misional que el Estado deba ejercer en el sector.
- Racionalizar la planta de personal y otros factores generadores de gasto, reduciendo costos de funcionamiento del Estado y liberando recursos para otros bienes y servicios públicos.

Comprenden las etapas de formulación de metodologías y la supresión de puestos vacantes, a concluirse en diciembre del 2002; desaparición, reestructuración o fusión de entidades, aplicando facultades extraordinarias aprobadas en diciembre del 2002 y, profundización progresiva de las reformas para el desempeño de las nuevas misiones, reestructuraciones internas y revisión de procesos de trabajo.

Implica una reforma constitucional y legislativa para simplificar y racionalizar la gestión del empleo público, mejorar la eficiencia y fortalecer la meritocracia; cambios en la

<sup>10</sup> Documento Conpes 3248 de 2003, que creó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP).

<sup>11</sup> Documento Conpes 3248 del 20 de octubre de 2003, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación.



reglamentación e instrumentos de gestión del empleo público de competencia del DAFP, correspondientes a las tipologías de puestos y sistemas salariales y diseño e implementación de instrumentos de evaluación de desempeño y nuevos modelos de gerencia pública para fortalecer la función pública.

Dentro de los productos a desarrollar también se incluyó el nuevo sistema de información de recursos humanos para corregir las inconsistencias de la información de personal, integrar la información generada por el SIIF del Ministerio de Hacienda y generar la información estratégica de personal requerida por el Gobierno para la toma de decisiones.

Estas reformas se han enfocado especialmente a entidades de la rama ejecutiva del orden nacional con base en las facultades otorgadas al Presidente de la República, a fin de mejorar la calidad y cantidad de bienes y servicios a cargo de la administración pública, especialmente aquellos que generan alto impacto social y fiscal. También comprende el rediseño de otras entidades para adaptar su funcionamiento al del respectivo sector, reduciendo plantas y gastos de funcionamiento.

De acuerdo con el Documento Conpes 3248 de 2003 entre las falencias o debilidades de la administración pública se encontraron proliferación normativa, desarticulación de niveles del Estado, complejidad administrativa, ausencia de transparencia, ineficiencia e ineficacia y deficiencia en los procesos estructurales.

También indica que durante el período 1990 a agosto de 2002 la rama ejecutiva pasó de 204 a 300 entidades; este crecimiento se consideró anti técnico porque no estuvo soportado en un modelo orientador o en la racionalización de la función administrativa. La distribución por sectores de la administración pública se muestra en el Cuadro 3.

**CUADRO 3. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ENTIDADES DE ESTADO, 1990 A 2002**

ENTIDAD	1990	1994	1998	2002 (*)
<b>Sector Central</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>43</b>	<b>40</b>
Ministerios	13	15	16	16
Departamentos Administrativos	8	6	6	6
Superintendencias	7	9	11	11
Unidades Administrativas Especiales sin P.J.	0	0	10	7
<b>Entidades Adscritas</b>	<b>132</b>	<b>98</b>	<b>93</b>	<b>83</b>
<b>Entidades Vinculadas</b>	<b>44</b>	<b>51</b>	<b>105</b>	<b>79</b>
<b>TOTAL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>204</b>	<b>179</b>	<b>241</b>	<b>202</b>
Organismos Autónomos	0	48	56	55
Otras	0	0	12	45
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>	<b>227</b>	<b>309</b>	<b>302</b>

\* Cifras con corte a agosto de 2002  
Fuente: Conpes 3248 de 2003, DNP



En agosto de 2002 el diagnóstico determinó que el Estado contaba con 805.512 servidores públicos, de esta cifra 590.000 (77%) pertenecían a la policía, fuerzas militares y docentes, y los restantes 215.512 (23%) a las demás entidades.

También se indicó que el 90% de funcionarios laboraban en sólo 50 entidades de las 300 existentes<sup>12</sup>, siendo representativos los casos del Ministerio de Defensa (sin incluir uniformados), Instituto de Seguros Sociales, Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura, con más de 20.000 funcionarios cada una; lo mismo que el INPEC, Colombia Telecomunicaciones, DIAN, Ecopetrol, SENA, DAS, ICBF con más de 5.000 funcionarios cada una.

Entre agosto de 2002 y febrero de 2007 el Programa del PRAP consolidó procesos de racionalización y reestructuración en 173 entidades. De este total, 55 entidades modificaron la planta y estructura, 37 fueron liquidadas, 8 se crearon, 7 se fusionaron, y en 65 se realizaron otros procesos<sup>13</sup>.

Debido a la importancia del PRAP en sus propósito de reorganizar y racionalizar la administración pública nacional, como también de adecuar a la gerencia pública de instrumentos para la promoción de la meritocracia del empleo y de un sistema de información y gestión del empleo público, en el siguiente acápite se analizan los cambios producidos en la estructura del Estado, con base en el estudio realizado de manera independiente por la Contraloría General de la República (CGR) especialmente en lo referente a la reducción de estructuras y la racionalización del gasto en el sector público del orden nacional.

### **3.2 Resultados de las reformas de entidades y empleos públicos**

El estudio realizado por la CGR comprende los siguientes aspectos:

3.2.1 Evolución de entidades públicas de la rama ejecutiva en el nivel central y descentralizado durante el período 2000-2009, analizado por tipo de entidad, sector y nivel de la administración pública nacional, y observando el efecto en la estructura del Estado.

3.2.2 Evolución del empleo público durante 2004 - 2009 de las entidades del gobierno central y establecimientos públicos.

3.2.3 Aplicación de los indicadores de seguimiento del servicio civil desarrollados por el Banco Mundial a las entidades de la rama ejecutiva central en el periodo 2000 – 2008.

3.2.4 Principales cambios en el régimen de carrera administrativa.

A continuación se desarrollan cada uno de estos aspectos.

<sup>12</sup> Documento Conpes 3248 del 20 de octubre de 2003, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación.

<sup>13</sup> <http://www.pmde.gob.pe/taller/presentaciones/sesion02/Castro.pdf>



### 3.2.1 Evolución de la cantidad de entidades públicas

El estudio se basó en diferentes fuentes de información, entre las que se incluyen el DAFP, Gobierno en Línea, el Anexo 7 del Documento Conpes 3248 de 2003 de la estructura del Estado colombiano, las páginas web de las entidades públicas y las resoluciones de sujetos de control fiscal de la CGR.

Para efectos del análisis se clasificaron las entidades de acuerdo con el nivel central o descentralizado. Pertenecen al primero ministerios, departamentos administrativos, superintendencias sin personería jurídica y unidades administrativas especiales sin personería jurídica; el nivel descentralizado está conformado por las entidades adscritas, vinculadas y otros organismos.

Es importante señalar que las cifras presentadas en este aparte corresponden esencialmente corresponden a cambios estructurales referentes a la reorganización de la administración pública, que afectaron la cantidad de entidades durante el periodo analizado.

Las entidades adscritas comprenden establecimientos públicos, fondos cuenta con personería jurídica, empresas sociales del Estado, superintendencias con personería jurídica y unidades administrativas especiales con personería jurídica. Las entidades vinculadas corresponden a empresas industriales y comerciales del Estado (EICE), sociedades de economía mixta (SEM) en las que el Estado tiene participación superior al 90% y otras sociedades de naturaleza especial; y el grupo de “otras entidades” incluye corporaciones u organismos autónomos, empresas de servicios públicos, entidades en liquidación y entidades de naturaleza específica.

De acuerdo con las cifras, durante el período 2000-2009, se redujo la administración pública en 68 entidades al pasar de 297 a 229. De estas el 4,5% correspondieron al nivel central de acuerdo con el siguiente detalle:

- Se fusionaron seis ministerios en tres<sup>14</sup>.
- Se fusionó por absorción la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores, adoptando la denominación de Superintendencia Financiera de Colombia, según Decreto 4327 de 2005.
- Se creó el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación “Conciencias”, a partir de la transformación de Colciencias, mediante Ley 29 de 1990.
- Se descentralizó una Unidad administrativa Especial sin personería jurídica y creó otra<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Mediante la Ley 790 de 2002 se fusionaron: Ministerio del Interior con el de Justicia en el Ministerio del Interior y de Justicia; Ministerio de Comercio Exterior y Ministerio de Desarrollo Económico en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud en el Ministerio de la Protección Social.

<sup>15</sup> De acuerdo con el Decreto 2684 de 2006 se traspasó la Escuela Nacional del Deporte al municipio de Cali; y según la Ley 1341 de 2009 se creó la Agencia Nacional del Espectro (ANE) como Unidad Administrativa Especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin personería jurídica, con autonomía técnica, administrativa y financiera.



El 95,5% de la disminución de entidades correspondió al nivel descentralizado, que se redujo en 64 entidades al pasar de 263 a 199. De esta cifra, el 32,8% a entidades adscritas, 26,9% a entidades vinculadas y 35,8% a otras entidades.

En cuanto a entidades adscritas se modificaron 18 establecimientos públicos, se liquidaron 11 y se crearon cuatro; se creó un fondo cuenta con personería jurídica y cinco unidades administrativas especiales con personería jurídica; de estas la unidad administrativa especial UNAT y la UAE de monitoreo seguimiento y control existieron legalmente por un año aproximadamente. Así mismo, se ordenó la escisión del Seguro Social y la creación de siete empresas sociales del Estado en el negocio salud, mediante Decreto 1750 de 2003, que se liquidaron entre 2006-2007. (Anexo No. 1).

De las entidades vinculadas se liquidaron en total 23 correspondientes a ocho EICE, trece sociedades de economía mixta con participación estatal superior al 90% y dos entidades de naturaleza especial<sup>16</sup>; así mismo, se crearon dos EICE y tres sociedades de economía mixta de las cuales se liquidaron dos, antes de 2009. (Anexo No. 2).

En el grupo de Otras Entidades se presentó una disminución neta de 24 entidades que corresponden a 14 corporaciones o universidades que en 2004 se transformaron en entes autónomos, 26 empresas de servicios públicos liquidadas y dos creadas; mientras tanto las entidades en liquidación se incrementaron en 14. Los cambios en la estructura estatal se muestran de manera resumida en el Cuadro 4, Gráfico 1 y Anexos 3 y 4.

**CUADRO 4. EVOLUCIÓN ENTIDADES APN, 2000 A 2009**

ENTIDADES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variac 2000- 2009
<b>Nivel Central</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>-3</b>
Ministerios	16	16	16	15	13	13	13	13	13	13	-3
Departamentos Administrativos	6	6	6	6	6	6	6	6	6	7	1
Superintendencias sin P.J.	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	-1
Unidades Administrativas Especiales sin P.J.	8	8	8	8	8	8	7	7	7	8	0
<b>Entidades Adscritas</b>	<b>94</b>	<b>94</b>	<b>94</b>	<b>98</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>86</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>72</b>	<b>-22</b>
Establecimientos Públicos	71	71	71	67	61	59	56	48	47	46	-25
Fondo Cuenta con Personería Jurídica	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	1
Empresas Sociales del Estado	4	4	4	11	11	11	10	6	4	4	0

<sup>16</sup> De las 23 se encuentran en liquidación siete que son Cajanal y seis sociedades de economía mixta (Banco Cafetero, Banco del Estado, Fiduestado, Fondo Ganadero Nariño, IFI y STF).

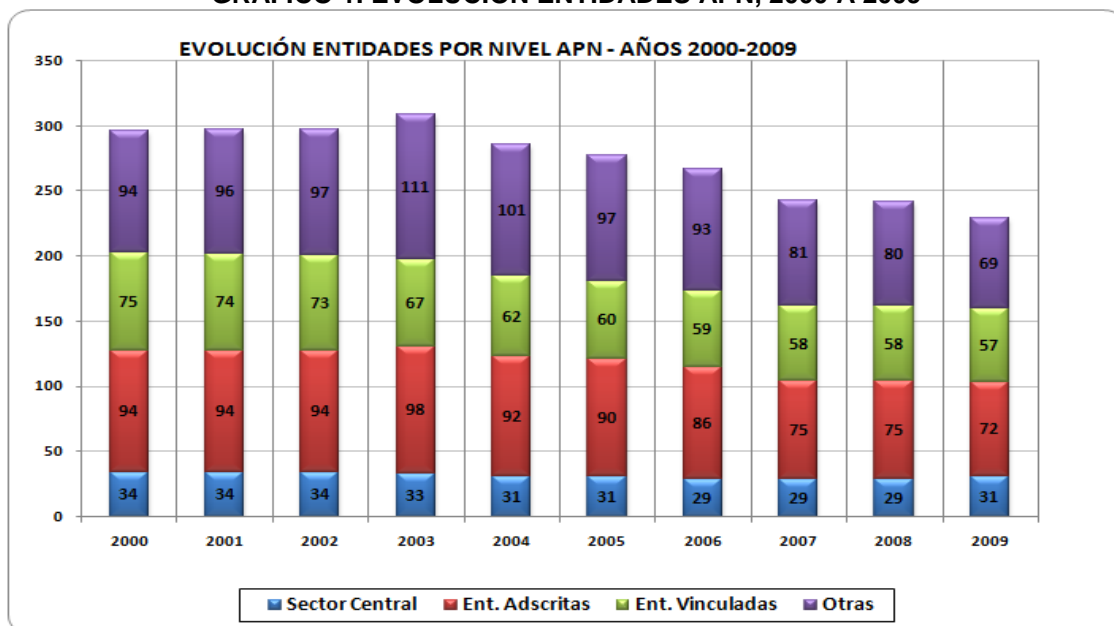




ENTIDADES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variac 2000- 2009
Superintendencias con P.J.	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0
Unidades Administrativas Especiales con P.J.	10	10	10	10	10	10	10	11	14	12	2
<b>Entidades Vinculadas</b>	<b>75</b>	<b>74</b>	<b>73</b>	<b>67</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>-18</b>
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	18	18	18	16	14	14	13	13	13	12	-6
Sociedades de Economía Mixta (part. mayor 90%)	53	52	51	49	46	44	44	43	43	43	-10
De naturaleza especial	4	4	4	2	2	2	2	2	2	2	-2
<b>Otras</b>	<b>94</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>111</b>	<b>101</b>	<b>97</b>	<b>93</b>	<b>81</b>	<b>80</b>	<b>69</b>	<b>-25</b>
Corporaciones	48	48	48	49	35	35	35	35	35	35	-13
Empresas de Servicios Públicos	44	44	44	31	29	28	28	28	28	19	-25
Entidades en liquidación	0	1	1	3	4	6	6	10	12	13	13
Entidades liquidadas	0	1	2	26	31	26	22	6	3	0	0
Otras	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
<b>TOTAL</b>	<b>297</b>	<b>298</b>	<b>298</b>	<b>309</b>	<b>286</b>	<b>278</b>	<b>267</b>	<b>243</b>	<b>242</b>	<b>229</b>	<b>-68</b>

Fuente: Cálculos DES Gestión Pública e Instituciones Financieras

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN ENTIDADES APN, 2000 A 2009**



Fuente: Cálculos CGR-DES Gestión Pública e IF.



Los sectores con mayor reducción de entidades fueron Educación (29), Comunicaciones (13) y Minas y Energía (12). En los demás sectores la reducción fue mínima, no existió o incluso se aumentó el número de entidades, valga el ejemplo de Protección Social (cuatro entidades) y Medio Ambiente (una entidad), como se muestra en el Cuadro 5.

**CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE ENTIDADES POR SECTOR, 2000 - 2009**

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL											
EVOLUCIÓN DE ENTIDADES POR SECTOR											
SUBSECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variac. 2000- 2009
Agricultura y Desarrollo Rural	41	41	41	43	40	37	38	37	37	36	-5
Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	42	42	42	43	43	43	43	43	43	43	1
Comunicaciones	23	23	23	25	25	27	24	9	9	10	-13
Comercio Exterior	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	-1
Cultura	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0
Defensa	19	19	19	19	18	18	16	16	16	16	-3
Desarrollo Económico	13	13	13	11	11	11	11	11	10	10	-3
Economía solidaria	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Educación Nacional	46	46	46	46	31	28	26	18	17	17	-29
Estadística	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Función Pública	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Hacienda y Crédito Público	19	19	19	18	18	17	15	15	16	16	-3
Interior y justicia	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	-1
Minas y Energía	30	30	30	32	31	30	29	28	27	18	-12
Planeación	6	6	6	6	6	6	5	5	6	5	-1
Presidencia de la República	3	3	3	2	2	1	2	2	2	2	-1
Protección Social	19	20	20	28	26	25	24	26	26	24	5
Relaciones Exteriores	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	-1
Seguridad	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Transporte	7	7	7	8	8	8	8	7	7	6	-1
<b>Total Entidades</b>	<b>297</b>	<b>298</b>	<b>298</b>	<b>309</b>	<b>286</b>	<b>278</b>	<b>267</b>	<b>243</b>	<b>242</b>	<b>229</b>	<b>-68</b>

Fuente: Anexo No. 7 Compes 3248 de 2003, Gobierno en línea, Cálculos CGR-DES Gestión Pública e I.F.

Los datos presentados difieren sustancialmente de lo afirmado en el Informe de Gestión del Departamento Nacional de Planeación vigencia 2008-2009<sup>17</sup>, según el cual entre agosto de 2002 y junio de 2009 se reestructuraron 431 entidades con base en la política del PRAP, tal como se describe en el Cuadro 6.

**CUADRO 6. ENTIDADES REESTRUCTURADAS POR EL PRAP, AGOSTO 2002 a MAYO 2009**

Tipo de entidad	Número de entidades reestructuradas
Entidades de los 19 sectores de la rama ejecutiva rediseñadas y renovadas	181
Hospitales modernizados	211
Empresas de servicios públicos intervenidas	39
<b>Total Entidades</b>	<b>431</b>

Fuente: Informe DNP al Congreso 2008-2009, julio de 2009

<sup>17</sup> Departamento Nacional de Planeación, Informe al Congreso, 2008-2009. Gestión del sector de Planeación Nacional, Bogotá D.C., julio de 2009.



También expresa que las 181 entidades de la rama ejecutiva reestructuradas se distribuyen en 52 con modificación de la planta y estructura organizacional; 42 con modificación de la planta; 47 liquidadas; 12 creadas; 7 fusionadas; cambio de adscripción a 5, descentralización de 11, 3 con modificación de estructura y 2 entidades escindidas.

En concepto del DNP uno de los mayores impactos esperados de la aplicación de la política del PRAP está determinado por la eficiencia y el ahorro que se obtiene de la reducción del tamaño de un sector, tanto en número de funcionarios de las entidades que lo integran como de la complejidad de su red institucional conformada por las entidades adscritas y vinculadas.

Debe mencionarse que el DNP tiene a su cargo el seguimiento a la implantación del PRAP, por lo cual debe reportar al CONPES los resultados del desarrollo del programa y verificar el impacto producido. Como parte de esta actividad la Dirección de Evaluación y Gestión por Resultados debe diseñar indicadores de evaluación financiera y de gestión de los organismos que forman parte de esta política.

Así mismo, se suscribió un convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, por parte del Estado Colombiano, el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de Comunicaciones (Fondo de Comunicaciones - Agenda de Conectividad) y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

El Convenio tiene por objeto analizar la implantación del PRAP. Comprende las vigencias 2002-2007 y tiene un presupuesto asignado de US\$7.076.132 de los cuales US\$3.827.105 aporta el Gobierno Nacional y US\$3.249.027 provienen de un crédito del BID.

De manera preliminar se puede establecer que el PRAP no ha cumplido con los principales propósitos de lograr el mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de las entidades y los sistemas estatales. Ello se puede comprobar fácilmente mediante los resultados del control fiscal macro y micro del máximo ente de control fiscal, según los cuales se han detectado fallas tanto en la ejecución de las políticas públicas como en los procesos institucionales de los organismos de la administración pública que hicieron parte de esta política.

### **3.2.2 Evolución del empleo público 2004-2009**

La entidad encargada de administrar la información del empleo público en Colombia es el DAFP, el cual consolida a través del Sistema Único de Información de Personal (SUIP). Sin embargo, debido a inconvenientes técnicos ocasionados porque no fue posible la transferencia de los archivos de 2005 y anteriores, que reposaban en medios magnéticos a los que no se puede acceder con las herramientas de hardware modernas, en la actualidad no se puede acceder al registro histórico de servidores públicos durante el período 2000-2004.



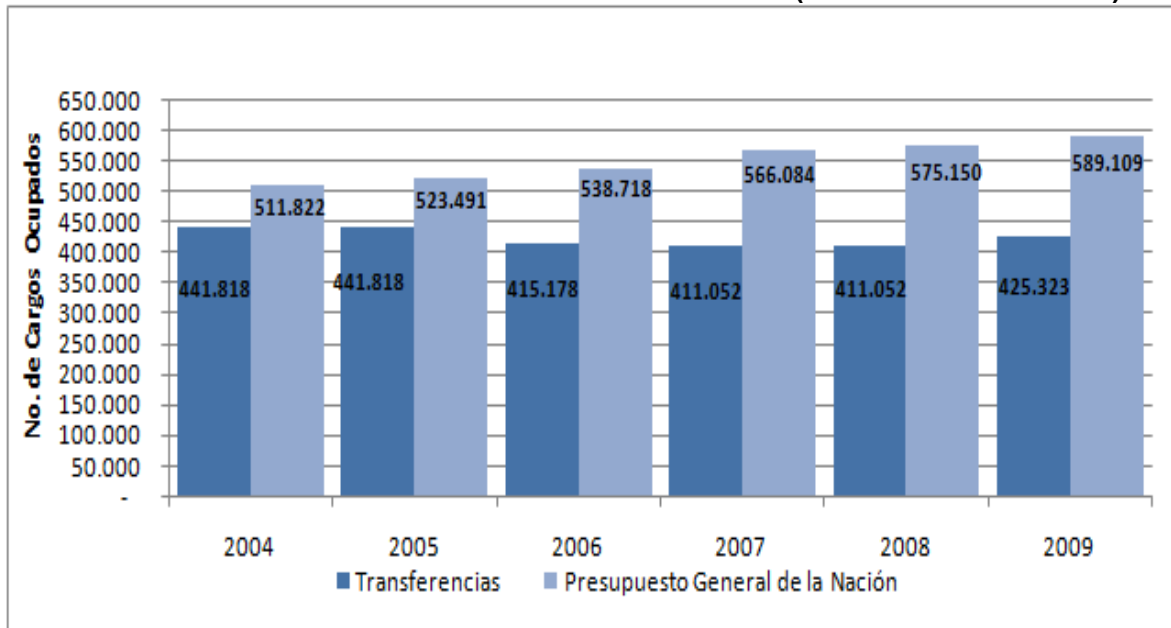
Por esta razón en el presente estudio se asumen como referencia los datos presentados por la Presidencia de la República para la justificación del anteproyecto del presupuesto General de la Nación, específicamente la proyección de gastos de personal; el cálculo se realiza con base en los cargos ocupados más el incremento de personal proyectado, aplicando el incremento salarial con el IPC de la inflación esperada.

Como se anotó anteriormente esta información está disponible desde 2004 y contiene la consolidación de las plantas de personal por sectores; incluye la entidad líder y sus entidades adscritas y vinculadas incluidas en el Presupuesto de la Nación. Están relacionadas en dos grupos el primero de los cuales contiene las entidades del Gobierno central y sus establecimientos públicos, rama ejecutiva, defensa y seguridad y las otras ramas y órganos públicos; el segundo grupo comprende universidades públicas y aquellas que se desempeñan en las áreas de educación y salud y son remuneradas con el Sistema General de Participaciones (SGP).

De acuerdo con esta fuente las entidades públicas del Estado, en el nivel central y descentralizado, al cierre de 2009 contaban con 1.014.432 funcionarios de los cuales 589.109 (58,1%) correspondían a entidades del gobierno central y establecimientos públicos y 425.323 (41,9%) a los sectores de educación y salud.

Durante el periodo 2004-2009 se registró un incremento del 6,45% en la planta de personal, equivalente a 60.792 cargos al pasar de 953.640 a 1.014.432 funcionarios. Comprende un aumento de 77.287 servidores públicos en la nómina de entidades del gobierno central y establecimientos públicos, equivalente al 15,1% y una disminución de 16.495 funcionarios, equivalente al 3,7%, en la planta de educación, salud y universidades, que es remunerada con transferencias de la Nación. Ver Gráfico 2 y Cuadro 7.

**GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN EMPLEOS PÚBLICO 2004-2009 (CANTIDAD DE CARGOS)**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección del Presupuesto Nacional



**CUADRO 7. CARGOS SEGÚN DIRECCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL 2004–2009**

Sector	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2004 - 2009	Variación (%) 2004 - 2009
<b>Rama Ejecutiva sin defensa</b>	<b>56.017</b>	<b>53.482</b>	<b>54.453</b>	<b>52.356</b>	<b>50.793</b>	<b>54.921</b>	<b>(1.096)</b>	<b>-2,0</b>
Acción y Apoyo Social				395	395	395	395	n.a.
Agropecuario	3.182	2.995	3.023	2.774	2.556	2.528	(654)	-20,6
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	4.295	3.449	3.492	2.912	1.336	1.311	(2.984)	-69,5
Comercio, Industria y Turismo	1.515	1.510	1.494	1.494	1.489	1.489	(26)	-1,7
Comunicaciones	368	368	372	377	356	356	(12)	-3,3
Cultura y Deporte	717	747	717	717	710	710	(7)	-1,0
Dansocial	54	54	54	54	64	64	10	18,5
Educación	3.155	3.131	2.212	1.731	1.635	1.633	(1.522)	-48,2
Empleo Pública	554	542	542	574	551	551	(3)	-0,5
Estadística	1.506	1.499	1.492	1.493	1.493	1.541	35	2,3
Hacienda	8.132	7.960	7.832	7.830	7.361	6.391	(1.741)	-21,4
Interior y Justicia	15.085	14.029	16.057	14.998	15.108	20.172	5.087	33,7
Minas y Energía	951	904	839	840	837	787	(164)	-17,2
Planeación	876	822	883	822	823	799	(77)	-8,8
Presidencia de la República	909	911	908	516	515	512	(397)	-43,7
Protección Social	8.917	8.773	8.755	9.092	9.871	10.071	1.154	12,9
Relaciones Exterior	1.206	1.211	1.209	1.210	1.211	1.208	2	0,2
Transporte	4.595	4.577	4.572	4.527	4.482	4.403	(192)	-4,2
<b>Defensa y Seguridad</b>	<b>403.124</b>	<b>418.360</b>	<b>428.613</b>	<b>459.687</b>	<b>467.429</b>	<b>474.185</b>	<b>71.061</b>	<b>17,6</b>
Fuerzas Militares	47.008	48.842	49.719	53.288	54.388	56.290	9.282	19,7
Policías	88.382	97.518	107.106	115.577	121.854	121.854	33.472	37,9
Soldados Defensa	201.883	211.332	209.793	223.783	229.408	229.408	27.525	13,6
Ministerio de Defensa (Civiles)	17.611	17.713	17.272	16.735	16.574	16.773	(838)	-4,8
DAS	7.154	7.148	7.148	7.148	7.100	7.100	(54)	-0,8
Soldados Policía	35.324	30.324	32.324	37.334	32.834	37.834	2.510	7,1
Policía Nacional (Civiles)	5.762	5.483	5.251	5.822	5.271	4.926	(836)	-14,5
<b>Rama Ejecutiva con Defensa</b>	<b>459.141</b>	<b>471.842</b>	<b>483.066</b>	<b>512.043</b>	<b>518.222</b>	<b>529.106</b>	<b>69.965</b>	<b>15,2</b>
<b>Otras ramas de poder y Órganos</b>	<b>52.681</b>	<b>51.649</b>	<b>55.652</b>	<b>54.041</b>	<b>56.928</b>	<b>60.003</b>	<b>7.322</b>	<b>13,9</b>
Congreso de la República	828	828	828	831	849	849	21	2,5
Comisión Nacional de Servicio Civil		34	33		34	34	34	n.a.
Rama y Fiscalía	40.744	39.678	43.383	41.640	44.210	47.203	6.459	15,9
Organismos de Control*	7.926	7.926	8.225	8.387	8.652	8.723	797	10,1
Registraduría Nacional del Estado Civil	3.183	3.183	3.183	3.183	3.183	3.194	11	0,3
<b>Presupuesto General de la Nación</b>	<b>511.822</b>	<b>523.491</b>	<b>538.718</b>	<b>566.084</b>	<b>575.150</b>	<b>589.109</b>	<b>77.287</b>	<b>15,1</b>
<b>Transferencias</b>	<b>441.818</b>	<b>441.818</b>	<b>415.178</b>	<b>411.052</b>	<b>411.052</b>	<b>425.323</b>	<b>(16.495)</b>	<b>-3,7</b>
SGP Educación	332.090	332.090	332.090	327.948	327.948	340.685	8.595	2,6
SGP Salud	94.394	94.394	67.754	67.770	67.770	57.377	(37.017)	-39,2
Docentes y administrativos Universidades	15.334	15.334	15.334	15.334	15.334	27.261	11.927	77,8
<b>Total</b>	<b>953.640</b>	<b>965.309</b>	<b>953.896</b>	<b>977.136</b>	<b>986.202</b>	<b>1.014.432</b>	<b>60.792</b>	<b>6,4</b>

\* Comprende Ministerio Público, Contraloría General de la Nación y Auditoría General de la República

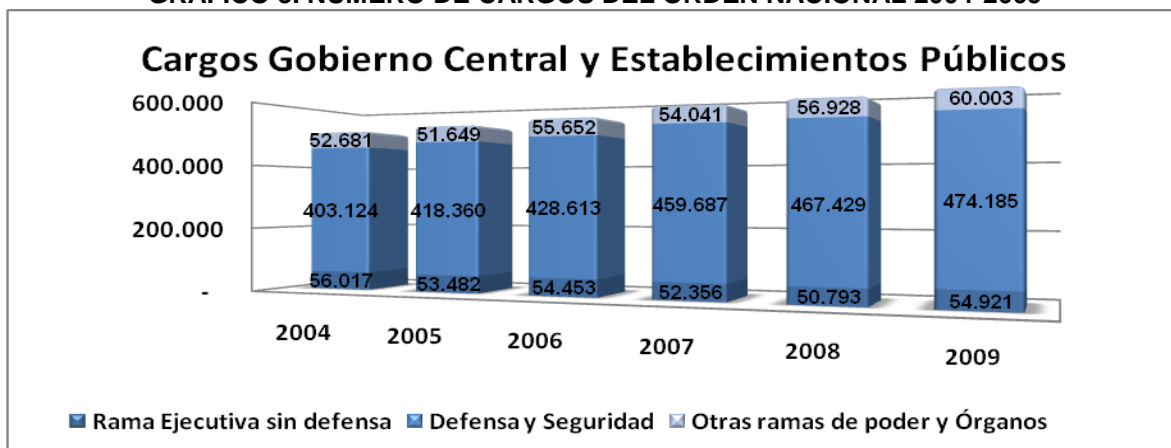
**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección del Presupuesto Nacional  
n.a.: No aplica

Es de anotar que en relación con el total de población del país la cantidad de empleados públicos se mantuvo en promedio en un 2,2% durante el período analizado.

En lo referente a la administración pública central y establecimientos públicos, el 9,3% de los cargos públicos existentes en 2009 pertenecían a la rama ejecutiva, el 80,5% al sector Defensa y Seguridad y el 10,2% a otras ramas y órganos de la Administración Nacional.

En la rama ejecutiva, a la que está especialmente dirigida la reforma del PRAP, la planta de personal durante el periodo de estudio, disminuyó en 1.096 funcionarios, equivalente al 2%; el sector Defensa y Seguridad aumentó en 71.061 integrantes, equivalente al 17,6%, como resultado de la consolidación de la política de seguridad democrática. Las otras ramas y órganos públicos crecieron en 7.322 cargos, o un 13,9%. En el Gráfico 3 se muestra la evolución del número de cargos por entidades.

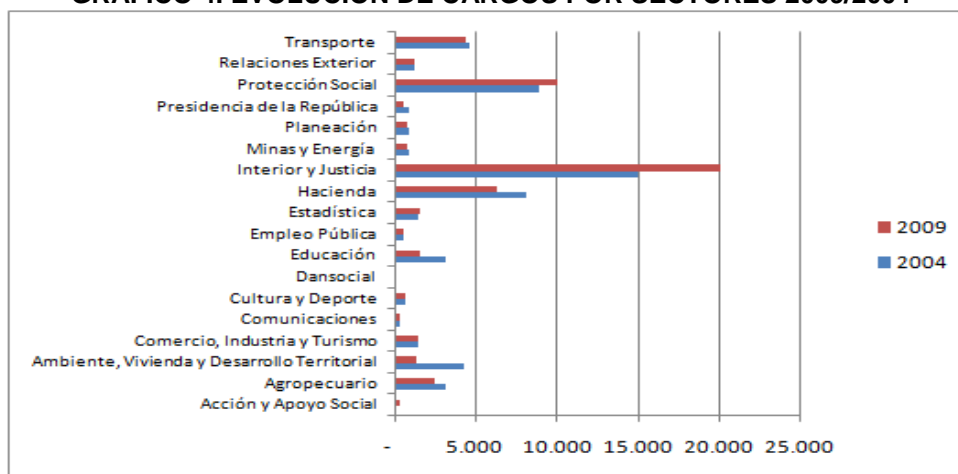
**GRÁFICO 3. NÚMERO DE CARGOS DEL ORDEN NACIONAL 2004-2009**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección del Presupuesto Nacional

Los sectores más afectados de la Rama Ejecutiva sin defensa fueron: Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con 2.984 cargos menos principalmente por la Fusión de los Ministerios del Medio Ambiente y de Vivienda; Hacienda con 1.741 cargos producto de la venta de las entidades financieras entre ellas Banco del Estado y Granahorrar y Educación con 1.522 cargos como resultado de la descentralización territorial de algunos Institutos y la modificación de las universidades públicas en entes autónomos. En contraste el sector Interior y Justicia aumento su planta en 5.087 por la incorporación de personal al INPEC. Ver gráfico 4.

**GRÁFICO 4. EVOLUCION DE CARGOS POR SECTORES 2009/2004**



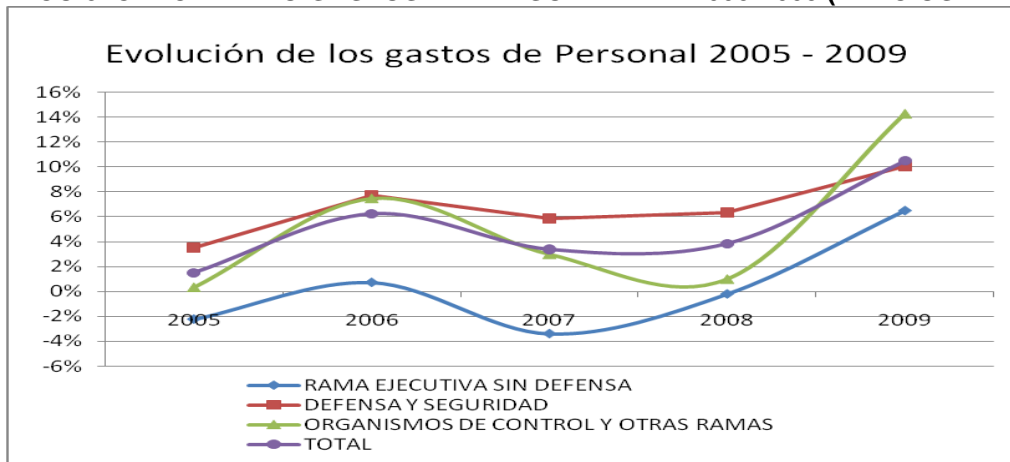
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección del Presupuesto Nacional

De otra parte, los gastos de personal establecidos con base en el Presupuesto General de la Nación<sup>18</sup>, durante 2004-2009 nominalmente crecieron 62,7% y en términos reales un 28%; la rama ejecutiva sin defensa creció 1,2%, defensa y seguridad 38,2% y las otras ramas y órganos de la administración 28,1%.

<sup>18</sup> Los gastos de personal incluyen: Gastos asociados a la nómina, aportes a la seguridad social y gastos indirectos de personal

En relación con los crecimientos anuales reales del rubro servicios personales del Gobierno Central y establecimientos públicos se observa una acentuada influencia del sector defensa y seguridad que presenta los mayores crecimientos anuales entre el 4% y 6%, en contraste la rama ejecutiva sin defensa registra crecimientos negativos a excepción del año 2009. Gráfico 5.

**GRÁFICO 5. CRECIMIENTO GASTOS DE PERSONAL APN 2005-2009 (PRECIOS DE 2000)**

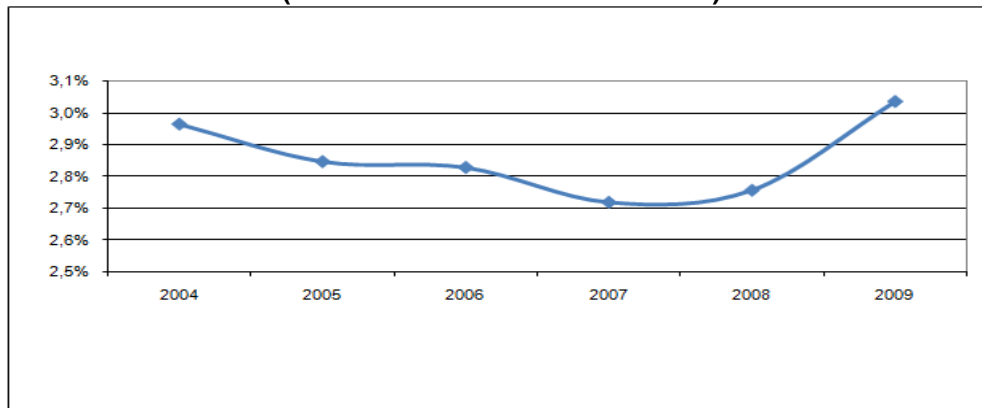


Fuente: CGR-DES, cálculos propios con base cifras presupuesto MHCP

Es importante aclarar que las variaciones en cantidad de funcionarios y costos del período 2004-2009 no permiten obtener conclusiones sobre los resultados de la reforma de la administración pública, dado que la reestructuración tuvo su mayor auge en 2004 y no se disponen de datos hacia atrás.

El costo de personal como porcentaje del PIB registra un incremento de 0,07 puntos al pasar de 2,97% en 2004 a 3,04% en 2009, esto como resultado principalmente del crecimiento del costo de personal del sector defensa en 0,17 puntos, al pasar de 1,61% al 1,78%. Gráfico 6.

**GRÁFICO 6. GASTOS DE PERSONAL GOBIERNO NACIONAL COMO % PIB (PRECIOS CONSTANTES DE 2000)**



Fuente: CGR-DES, cálculos propios con base cifras presupuesto y PIB

### 3.2.3 Indicadores de Servicio Civil 2000-2008

Con el fin de analizar la evolución de algunos aspectos más puntuales del empleo público se utilizaron algunos de los indicadores cuantitativos que el BID diseñó para realizar diagnósticos y seguimientos a los sistemas de Servicio Civil. En el anexo 2 se presenta el sistema total de indicadores y la metodología de cálculo, aclarando que se aplicaron a un grupo de entidades en razón a la escasa información disponible y no representa el total de la Administración Pública.

Para este fin se seleccionaron las entidades de la rama ejecutiva central, compuesta por 30 entidades<sup>19</sup>, y con fundamento en los decretos de reestructuración y modificaciones de plantas del periodo 2000-2008 se construyó la base de las plantas de personal de cada año por nivel y con sus respectivos sueldos básicos. Los principales resultados del análisis, se presentan a continuación.

#### - Descripción general

La planta de personal de cada entidad de la rama ejecutiva se compone de niveles y cada nivel de grados. En la rama ejecutiva central se observa una reducción en la planta de personal del 6,82% al pasar de 17.959 en 2000 a 16.733 plantas en 2008. Durante 2003 y 2004 se dio la mayor disminución con 930 y 359 funcionarios, respectivamente. Por sectores las reducciones se presentaron principalmente en los ministerios de Protección, Interior y Transporte; de estos, los dos primeros por la fusión de ministerios. En cuanto a niveles, la reducción se produjo especialmente en el técnico con 225 funcionarios en 2003, y asistencial con 430 funcionarios en 2004.

#### - Indicadores de Seguimiento

##### i. Peso fiscal del empleo público

- a. Los gastos de personal de la rama ejecutiva central que representaban el 0,26% del PIB en 2000, decrecieron al 0,17% en 2008.
- b. Así mismo, los gastos de personal con respecto al gasto de funcionamiento presentaron una tendencia decreciente al pasar de 3,4% a 2,2%, influenciado especialmente por los sectores de Educación, Salud y Hacienda.

##### ii. Incentivos del Servicio Civil

- a. Compresión vertical de los salarios

Con base en los mismos datos del Cuadro 1 la compresión vertical, que es la relación entre el sueldo básico del funcionario de más alto nivel y el operativo no calificado de menor nivel de los salarios en la rama ejecutiva nivel central, pasó de

---

<sup>19</sup> De acuerdo a los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, la rama ejecutiva central está compuesta por ministerios (13), departamentos administrativos (6) y superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica (11).

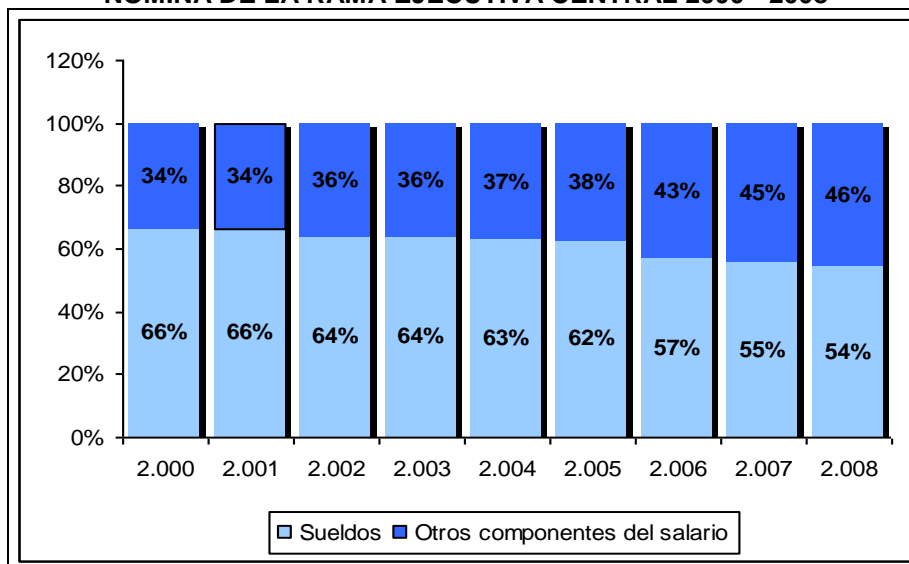


19 en 2000 a 15,9 en 2008; sin embargo, en 2006 se incrementó a 18,2 y volvió a descender a 17,8 en 2008. En términos generales se interpreta que la estructura salarial (salario básico) ha tendido a aplanarse generando una mayor equidad interna.

Mientras que en 2000 las tablas comprenden la remuneración básica de seis niveles, correspondientes a 142 grados, en 2008 contiene cinco niveles y 117 grados como resultado de la modificación realizada en 2005 con el Decreto 770 de 2005 mediante el cual se suprime el nivel ejecutivo.

Aunque los cálculos únicamente consideran asignaciones básicas, y no otros componentes como gastos de representación, primas de dirección, primas de riesgos, prima de alimentación, por la dificultad para obtener esta información se puede evidenciar un aumento en el peso porcentual de los otros factores salariales en el total tal como se ve en el Gráfico 7.

**GRÁFICO 7. COMPOSICIÓN RUBRO GASTOS DE PERSONAL ASOCIADOS A NÓMINA DE LA RAMA EJECUTIVA CENTRAL 2000 - 2008**



Fuente: Cálculos DES Gestión Pública e IF.

b. Relación salario promedio de la rama ejecutiva central con el PIB por habitante

En el Cuadro 8 se presenta la relación entre el salario promedio de la rama ejecutiva con respecto al PIB *per cápita*, donde se evidencia que los salarios promedio no crecen al mismo ritmo que la producción total.

**CUADRO 8. RELACIÓN SALARIO PROMEDIO - PIB PER CÁPITA RAMA EJECUTIVA CENTRAL 2000-2008**

Año	Sueldo promedio mensual	Sueldo promedio anual (1)	PIB Per-cápita (2)	(1) / (2)
2000	1.797.009	21.564.103	4.874.951	4,4
2001	1.816.975	21.803.705	4.917.306	4,4
2002	1.897.752	22.773.024	4.974.690	4,6
2003	1.915.680	22.988.163	5.139.472	4,5
2004	1.882.113	22.585.354	5.313.129	4,3
2005	1.894.768	22.737.219	5.548.848	4,1
2006	1.924.125	23.089.501	5.863.456	3,9
2007	1.843.547	22.122.562	6.231.163	3,6
2008	1.817.087	21.805.049	6.307.478	3,5

Fuente: MHCP-Presupuesto General de la Nación y DANE-Cuentas Nacionales

El salario promedio se calculó tomando el rubro de gastos personales asociados a la nómina de las entidades de estudio sobre los cargos de planta.

### iii. Otros indicadores

#### a. Tecnificación de las plantas

El Artículo 5 del Decreto 770 de 2005 establece que los cargos que no requieren de título universitario son los de niveles técnico y asistencial. En 2000 estos cargos representaban el 66,7% de la planta de la rama ejecutiva central, mientras que el restante 33,3% se distribuía en 21,9% nivel profesional, 7,2% asesor, 2,9% directivo, 1,2% ejecutivo y 0,1 otros.

En 2008 los cargos que no requieren título profesional disminuyeron al 64,7% del total, correspondiente a 17,8% técnico y 46,9% asistencial. El excedente estaba representado por el nivel profesional en 24,5%, nivel asesor 7,4%, nivel directivo 3,3% y ejecutivo 0,1%.

### 3.2.4 Modificaciones al régimen de carrera administrativa sobre el sistema de méritos

#### Sistema de carrera administrativa

Por regla general los funcionarios que ingresaron a la carrera administrativa con carácter definitivo hasta 1992 se vincularon mediante la inscripción extraordinaria o ingreso automático sin concurso (es decir, sin la presentación de exámenes). Se tuvo en cuenta el cumplimiento de requisitos mínimos para el cargo y la antigüedad.



Otro mecanismo de ingreso ha sido el nombramiento provisional o de encargo, aplicado principalmente a partir de 1992<sup>20</sup>. A raíz de la expedición de la Sentencia C-372 de 1999 de la Corte Constitucional se suspendieron los procesos de selección para empleos de carrera. En consecuencia el Estado mediante la reforma de la administración pública y con el objetivo de subsanar la provisionalidad excesiva pretendió proveer las vacantes del Estado en un proceso de selección masivo, para el que se debía aplicar el principio de igualdad de oportunidades para el desempeño de cargos y funciones públicas; la legalidad de los procesos de selección; el cumplimiento de los requisitos fijados; la designación a través del mérito; las capacidades de los aspirantes y el respeto al debido proceso para la terminación de la relación laboral con el Estado.

Con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el Capítulo II, artículos 122 y siguientes de la Constitución Política, la CNSC publicó en el segundo semestre de 2005, la convocatoria 001 de 2005, con fundamento legal en la reglamentación del Artículo 24 de la Ley 443 de 1998.

La aplicación de la convocatoria 001 de 2005 de la CNSC ha sido un proceso con múltiples inconvenientes, siendo uno de los más relevantes la expedición del Acto Legislativo 001 del 26 de diciembre de 2008 que adicionó el Artículo 125, Parágrafo Transitorio<sup>21</sup> con lo cual se alteró el proceso de selección en curso. Sin embargo, mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-588 de agosto de 2009 se declaró inexecutable con efectos retroactivos en su totalidad.

Así mismo, el artículo transitorio de la Ley 909 de 2004 estableció que la CNSC debía convocar dentro del año siguiente a su conformación un término perentorio para proveer por concurso los 120 mil<sup>22</sup> empleos de carrera, provistos a través de encargos y

---

<sup>20</sup> La expresión “provisional” tiene tres acepciones: 1) el mecanismo de provisión transitorio de empleos de carrera. 2) Refleja la condición precaria del vínculo laboral con la administración. 3) Distingue a una de las categorías de los empleados del Estado.

Características del nombramiento provisional: 1) No exige ni impide que la selección del empleado se haga a través de un concurso de méritos. 2) En caso de agotarse ese procedimiento, el designado no adquiere derechos de carrera, de manera de manera independiente a su permanencia laboral con el Estado. 3) El nombramiento provisional únicamente procede cuando en la planta de personal no haya empleado de carrera que reúna los requisitos para ser encargado en el empleo vacante. 4) El provisional tiene, por regla general, los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales que los empleados de carrera. 5) Aunque no tiene el mismo grado de estabilidad que éstos tampoco pueden asimilarse a los empleados de libre nombramiento y remoción.

<sup>21</sup> PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará 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 continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción....

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan 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 consular.

<sup>22</sup> Extractado de “La meritocracia en Colombia”. Grillo Pubiano Fernando. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004



nombramientos provisionales<sup>23</sup>, con el fin de cumplir con el mandato constitucional. Pero al mismo tiempo mediante los artículos 56 y 57 se otorgó cierta estabilidad a los empleados vinculados con nombramiento provisional garantizándoles protección y trato diferente, debido a lo cual la Corte Constitucional declaró inexecutable dicha norma mediante Sentencia C-733 de 2005 por considerar una vulneración al derecho a la igualdad y al derecho a acceder a cargos públicos. Sin embargo, se respetaría la experiencia y deberían ser inscritos como aspirantes al cargo ofertado como vacante<sup>24</sup>.

En el Artículo 57 se determinó que se conservarían y se respetarían todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos o establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores a la fecha de vigencia de dicha ley.

La implementación de la carrera administrativa ha sorteado otros inconvenientes como la no asignación oportuna del presupuesto por parte del Ejecutivo, permanencia por antigüedad, presiones políticas, desconocimiento de la obligación de reportar los cargos vacantes al Plan anual de vacantes del DAFP, diversas demandas de los mismos funcionarios, sindicatos y organizaciones, para evitar la presentación de pruebas en igualdad de condiciones con personas no vinculadas a la administración pública. Por ello no se ha dado plena aplicación al principio constitucional y legal de ingreso a la administración pública por el sistema de mérito.

#### **-Actuaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil**

La Constitución Política establece los sistemas de carrera entre especiales y general, administrados y vigilados por la CNSC, y en un tercero los que tienen carácter especial asignado de manera directa por la Constitución Política con una regulación particular de carrera para sus funcionarios y son exentos de la administración y vigilancia por la CNSC. Los que tienen carácter especial cuentan con una reglamentación particular y no están bajo vigilancia de la CNSC. Los más representativos son los de carrera judicial, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil, carrera militar y Policía Nacional.

Durante el periodo 2005-2009 la CNSC ha ofertado un total de 51.045 vacantes mediante 130 convocatorias, según se detalla en el Cuadro 9.

---

<sup>23</sup> ARTÍCULO TRANSITORIO DE LA LEY 909 DE 2004. Convocatorias de los empleos cubiertos por provisionales y encargos. Durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encuentren provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

<sup>24</sup> Ley 909 de 2004, Artículo 56. INEXEQUIBLE. Evaluación de antecedentes a empleados provisionales. A los empleados que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella, y se presenten a los concursos convocados para conformar listas de elegibles para proveer dichos cargos, destinadas a proveerlos en forma definitiva, se les evaluará y reconocerá la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio.



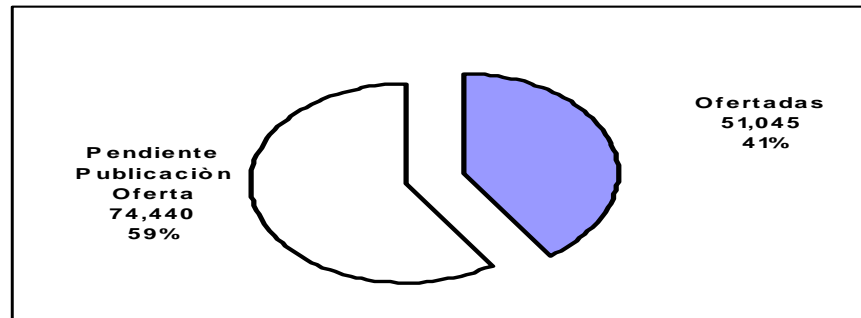
**CUADRO 9. CONVOCATORIAS COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL 2005-2009**

Datos Convocatoria				Vacantes			Funcionarios		
Convocatoria Número	Norma	Año Inicio	Entidad	Ofertadas		Por Ofertar	Aspirantes en proceso	Periodo de prueba	Periodo de prueba Lista Elegibles
1	Ley 909 de 2004	2005	General	5,972	11.70%	74,440	203,073	1,770	3,628
2		2006	INPEC	1,200	2.35%		8,574	642	
3	Acuerdo 08 de Ene.07	2006	DIAN	175	0.34%		63,426	169	1,148
4 a 52	Acuerdos 11 al 15 de Feb.07	2006	DOCENTES	14,579	28.56%		117,663	10,077	3,279
53		2007	DAS	190	0.37%		3,380	157	
54	Resolución 139 de 2008 y Acuerdo 22 de 2008	2008	INPEC	900	1.76%		7,772	900	224
55	Resolución 768 de Dic.08	2008	DAS	190	0.37%		2,258		
56 A 122	Acuerdos 28 al 76 de mar.09	2009	DOCENTES	25,422	49.80%		240,784		
123	Acuerdo 111 de sep.09	2009	Superintendencia Nacional de Salud	143	0.28%		13,900		
124	Acuerdo 112 de sept.09	2009	Superintendencia de Economía Solidaria	66	0.13%				
125	Acuerdo 113 de 29 de sept.09	2009	Superintendencia Subsidio Familiar	10	0.02%				
126	Acuerdo 114 de sept.09	2009	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	111	0.22%				
127	Acuerdo 120 de Oct.09	2009	INPEC	595	1.17%		10,677		
128	Acuerdo 108 de Ago.09	2009	DIAN	888	1.74%		20,213		
Afro Sucre		2009		416	0.81%			375	
Afro Magdalena	Decreto Departamental 313 de 2005	2009		188	0.37%				
<b>TOTAL</b>				<b>51.045</b>	<b>100.00%</b>	<b>74.440</b>	<b>691,720</b>	<b>14.090</b>	<b>8.279</b>

Fuente: DES Gestión Pública e I.F., construcción a partir de informes CNSC

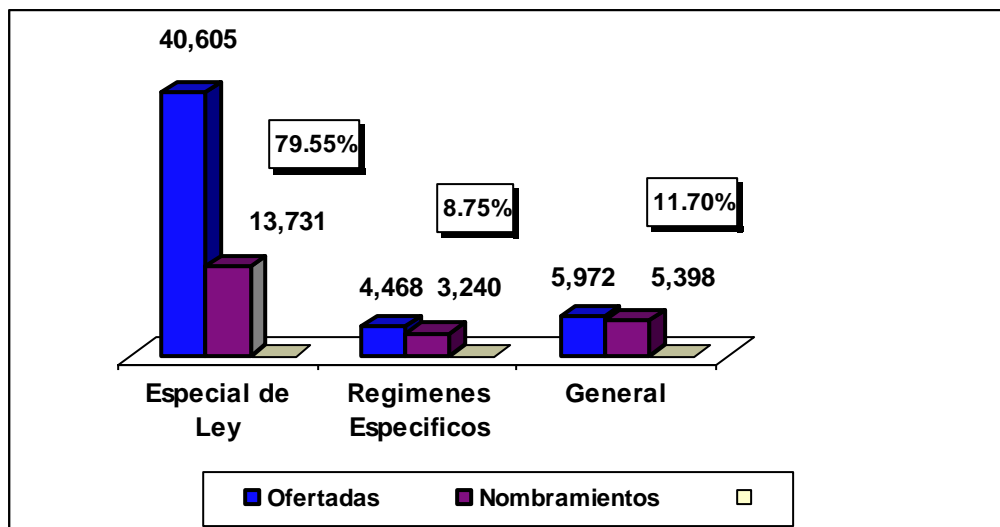
Del total de vacantes de las entidades públicas se ha hecho pública la oferta de un 41%, quedando pendiente el 59%. Gráfico 8.

**GRÁFICO 8. TOTAL DE VACANTES ENTIDADES PÚBLICAS**



De las vacantes ofertadas, en total 51.045, distribuidas en 40.605 de sistema especial de ley, 4.468 de regímenes específicos y 5.972 de régimen general, se han realizado nombramientos a 22.369 aspirantes, equivalente al 17,83%. Este porcentaje es bajo si se tiene en cuenta que ya han transcurrido cuatro años desde la creación de la CNSC, como se puede apreciar en el Gráfico 9.

**GRAFICO 9. VACANTES OFERTADAS CLASIFICADAS POR SISTEMAS DE CARRERA**



Fuente: Comisión Nacional del Servicio Civil

Las convocatorias se han realizado mediante tres modalidades que la Comisión clasificó en los siguientes grupos:

**I. Sistema Especial de Ley (carrera docente)** convocatorias 004 a 052 de 2006 y convocatorias 056 a 122 de 2009 de docentes y directivos docentes. A través del Decreto ley 1278 de 2002 el Gobierno estableció el procedimiento de selección mediante concurso para el ingreso a la carrera docente y se determinaron criterios para su aplicación.

El 30 de noviembre de 2006 se hizo público las condiciones de las convocatorias No.04 a 052, para las entidades territoriales certificadas que reportaron oportunamente las vacantes objeto de concurso a la CNSC. La Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) la



conformaron un total de 14.579 cargos vacantes de los cuales 12.788 corresponden a docentes (88%) y 1.791 equivalente al 12% a directivos docentes.

En el total de convocatorias ha sido ofertado el 79,55% de las vacantes, distribuidas en 116 convocatorias con el fin de suplir 40.605 plazas en el nivel nacional. Son las convocatorias que mayor cantidad de vacantes reportadas han sido realizadas por la CNSC.

**II.** Regímenes específicos de carrera, de la DIAN, las superintendencias de la administración pública nacional, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Aeronáutica Civil, para los que la CNSC diseñó un aplicativo destinado a la disposición de la oferta pública de empleos de carrera. De estas, siete entidades -INPEC, DAS, DIAN, Superintendencia de Subsidio Familiar, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Superintendencia de Economía Solidaria- han solicitado a la CNSC realizar la selección para cubrir 4.468 vacantes, es decir, el 4,40% de la oferta total. En este proceso han culminado las convocatorias 2, 3 y 54 correspondientes al INPEC y DIAN con el nombramiento de 8.279 funcionarios.

**III.** Convocatoria 001 de 2005 del Sistema General para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos del orden nacional y territorial bajo la Ley 909 de 2004. Se inscribieron inicialmente 619.652 personas, distribuidas en cuatro grupos según se muestra en el Cuadro 10.

**CUADRO 10. RESULTADOS INSCRIPCIÓN INICIAL CONVOCATORIA 001 DE 2005**

<b>GRUPOS</b>	<b>INSCRITOS</b>	<b>Modificación Ley 1033 de 2006</b>
Grupo I (Entidades Orden Nacional)	210,991	178,176
Grupo II (Entidades Sector Defensa)	63,899	235,040
Grupo III (Municipios categorías especial, 1, 2 y 3)	277,827	
Grupo IV (Municipios categorías 4, 5 y 6)	66,935	48,233
<b>Total</b>	<b>619,652</b>	<b>461.449</b>

Fuente: DES Gestión Pública e IF, construcción a partir de informes CNSC

A diciembre de 2009 la CNSC había ofertado 5.972 vacantes de un total de 80.412, correspondientes al 7,43%.

Esta convocatoria se modificó mediante la Resolución 1382 del 3 de agosto de 2006 que determinó que el proceso se hiciera en dos fases, la conformación de grupos por entidades<sup>25</sup> y los niveles jerárquicos de asesor, profesional, técnico y asistencial. La Fase I

<sup>25</sup> **GRUPO I:** entidades del orden nacional de la rama ejecutiva y entidades descentralizadas, Ministerio de Relaciones Exteriores, instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos, instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media; corporaciones autónomas regionales, Comisión Nacional de Televisión, Comisión Nacional del Servicio Civil, Contaduría General de la Nación, Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y demás entidades del



culminó con la prueba clasificatoria; la Fase II presenta cinco etapas, que incluyen pruebas funcionales y comportamentales y la oferta de los cargos reportados por las diferentes entidades de la administración pública en el sistema de la OPEC. De acuerdo con la CNSC este proceso han tenido dificultades en razón a que las entidades no reportaron en el término determinado el informe sobre cargos provisionales.

La fase I inició el 10 de diciembre de 2006 con la Prueba Básica General de Preselección (PBGP) de carácter eliminatorio. De 370.073 inscritos, 203.071 superaron la prueba y pasaron a la Fase II, que consta de la presentación de las pruebas específicas, conformación de listas de elegibles y el período de prueba.

Acorde con la Ley 1033 de 2006 se eximió de la presentación de la PBGP a los servidores públicos que se encontraban en los cargos antes del mes de septiembre de 2004, por considerar que tenían las competencias básicas para ser servidores públicos, no obstante, la Corte Constitucional ordenó la aplicación en la Sentencia C-733 de 2005, por lo cual la CNSC aplicó esta prueba el 12 de agosto y el 2 de septiembre de 2007 a 62.839 aspirantes de los 79.301 inscritos. La prueba se realizó en 229 municipios y fue superada por 33.917 provisionales, equivalentes al 53,97%, habilitados para la Fase II.

A la Fase II, que se empezó a implementar en abril de 2008, accedieron 203.071 aspirantes distribuidos como se indica en el Cuadro 11.

**CUADRO 11. RESULTADOS FASE II CONVOCATORIA 001 DE 2005**

NIVEL	GRUPO I	GRUPO III	GRUPO IV	TOTAL
Asesor	7,760	2,794	162	10,716
Profesional	44,746	45,377	3,364	93,487
Técnico	23,246	25,822	5,662	54,730
Asistencial	9,795	27,059	7,284	44,138
<b>Total habilitados por grupo</b>	<b>85,547</b>	<b>101,052</b>	<b>16,472</b>	<b>203,071</b>

Fuente: DES Gestión Pública e I.F., construcción a partir de informes CNSC

De este total, durante la Fase II, se han efectuado cinco aplicaciones. Ver Cuadro 12.

orden nacional con empleos que formen parte del sistema general de carrera administrativa, a los cuales se les aplique la Ley 909/04.

**GRUPO II:** Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares, Policía Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas. Fue excluido de la Convocatoria 01 de 2005 por la Ley 1033 de 2006.

**GRUPO III:** departamentos, distritos capital y especiales, municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera y sus entidades descentralizadas; asambleas departamentales, concejos distritales y municipales, personerías municipales, juntas administradoras locales, instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media e instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios en las que al menos uno de sus asociados pertenezca a este grupo y demás entidades de los órdenes territoriales antes mencionados a cuyos empleos se les aplique la Ley 909/04.

**GRUPO IV:** municipios de cuarta, quinta y sexta categoría y sus entidades descentralizadas, personerías, concejos municipales, instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media, asociaciones de municipios y demás entidades de los órdenes territoriales antes mencionadas a cuyos empleos se les aplique la Ley 909/04.





**CUADRO 12. RESULTADOS DE LA CONVOCATORIA 001 DE 2005**

Aplicación	Entidad	Vacantes Ofertadas	Inscritos	Pruebas Funcionales Aprobadas	Requisitos Mínimos	Análisis Antec.	Empleos Desiertos	Listas Elegibles <sup>26</sup>	Empleos Provistos
<b>I</b>	<b>33</b>	<b>935</b>	<b>6.390</b>	<b>3.929</b>	<b>2.807</b>		<b>208</b>	<b>663</b>	<b>671</b>
Asesor		142	1.305						
Profesional		793	5.085						
<b>II</b>	<b>70</b>	<b>3.191</b>	<b>17.445</b>	<b>8.211</b>	<b>7.210</b>	<b>1.168</b>	<b>428</b>	<b>742</b>	
Asesor		62	815						
Profesional		3.129	16.630						
<b>III</b>	<b>49</b>	<b>1.846</b>	<b>8.812</b>	<b>5.017</b>	<b>4.462</b>	<b>4.028</b>	<b>212</b>	<b>335</b>	<b>1.099 (*)</b>
Asesor		0	0						
Profesional		1.846	8.812						
<b>SUBTOTAL</b>	<b>152</b>	<b>5.972</b>	<b>32.647</b>	<b>17.157</b>	<b>14.479</b>	<b>5.196</b>	<b>848</b>	<b>1.740</b>	<b>1.770</b>
<b>En curso</b>									
<b>IV</b>			<b>49.306</b>	<b>34.986</b>					
Técnico			27.171						
Asistencial			22.135						
<b>V</b>			<b>12.565</b>	<b>10.361</b>					
<b>Profesional</b>			12.565	10.361					
<b>TOTAL</b>	<b>152</b>	<b>5.972</b>	<b>94.518</b>	<b>62.504</b>	<b>14.479</b>	<b>5.196</b>	<b>848</b>	<b>1.740</b>	<b>1.770</b>

(\*) Empleos provistos de las aplicaciones II y III

Fuente: DES Gestión Pública e I.F., construcción a partir de Informe Trimestral de Gestión Comisión Nacional del Servicio Civil Julio a Septiembre de 2009

Aplicación I: escogencia del empleo específico, de las entidades del Orden Nacional Grupo I con únicos empleos y ubicación en la ciudad de Bogotá, para los niveles Asesor y Profesional.
Aplicación II: empleos de los niveles Asesor y Profesional de entidades que hacen parte del Grupo I – Orden Nacional - con empleos en Bogotá y en sedes fuera de Bogotá en el Territorio Nacional, entidades del Distrito Capital Bogotá, algunas gobernaciones y alcaldías que pertenecen al Grupo III.
Aplicación III: empleos de los niveles Asesor y Profesional de entidades del Distrito Capital Bogotá, algunas gobernaciones y alcaldías que pertenecen al Grupo III y las corporaciones autónomas regionales.
Aplicación IV: escogencia e inscripción en una actividad de desempeño dirigida a concursantes que aspiran a ocupar empleos de los niveles Técnico y Asistencial.
Aplicación V: empleos de carrera administrativa de los niveles profesional y asesor, de las entidades a las cuales se aplica la Ley 909 de 2004 que a la fecha no han sido ofertados.

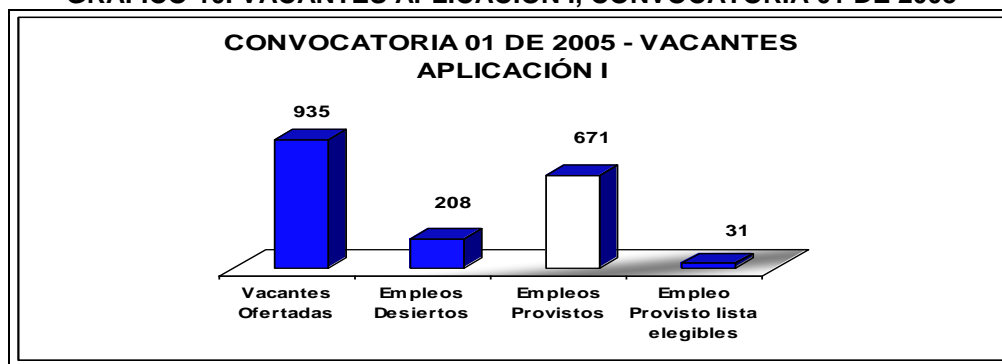
**Aplicación I:** del periodo febrero 13 a abril 28 de 2008, en esta etapa 33 entidades del orden nacional con sede en Bogotá ofertaron 871 empleos y 935 vacantes. Es importante aclarar que existen empleos que tienen más de una vacante para la misma codificación. A esta OPEC se inscribieron 6.390 aspirantes a empleo específico, distribuidos en 3.602

<sup>26</sup> De la lista de elegibles únicamente se encontraban pendientes de publicación lo correspondiente a 568 personas del Grupo III.

habilitados en la prueba del 10 de diciembre de 2006, (76% del total) y 1.054 de la prueba del 12 de agosto de 2007, o sea el 24% de provisionales en sus cargos.

En total 4.598 aspirantes presentaron las pruebas el 15 de junio de 2008, es decir, año y medio después de la convocatoria. Las pruebas fueron superadas y presentaron carpeta para análisis de antecedentes 3.857 personas. No obstante, acorde con el informe trimestral julio-septiembre de 2009 de la CNSC únicamente fueron provistos 671 empleos y existe una base de datos en lista de elegibles con 2.781 personas, de las que se han nombrado 31 personas, representando el 1,1% del total de elegibles. Gráfico 10.

**GRÁFICO 10. VACANTES APLICACIÓN I, CONVOCATORIA 01 DE 2005**



Fuente: Comisión Nacional del Servicio Civil

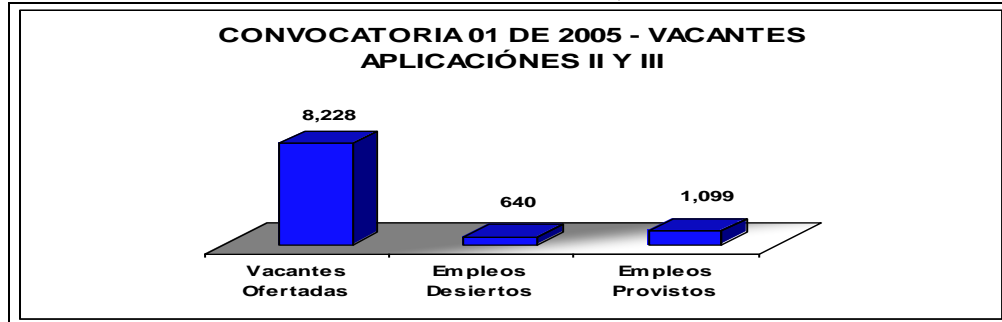
**Aplicación II:** El 21 de julio de 2008 se publicó la OPEC correspondiente a 3.191 vacantes, de 70 entidades - 51 entidades distritales con 1.920 empleos y 19 entidades del orden nacional con 1.271 empleos -, para las que se inscribieron 17.445 aspirantes y superaron las pruebas 8.211, equivalentes al 47,06% del total.

**Aplicación III:** El 17 de septiembre de 2008 se publicó la oferta de 1.846 vacantes, correspondientes a 49 entidades - 30 del orden nacional y 19 del orden territorial - en las que 5.017 aspirantes superaron la prueba.

De las aplicaciones II y III fueron provistos 1.099 empleos y 2.416 personas conformaron las 1.077 listas de elegibles resultantes de estas aplicaciones. Según la Ley 909 de 2004 a través de ellas se puede proveer empleos comunes en las plantas de personal de varias entidades y organismos públicos, tienen una vigencia de dos años. Igualmente se pueden proveer empleos iguales o equivalentes. Esto es el resultado de la flexibilización del concurso general, lo que reduce los costos de selección al prever una herramienta con la que se pueden seleccionar varios cargos de distintas entidades. Gráfico 11.



**GRÁFICO 11. VACANTES APLICACIONES II Y III, CONVOCATORIA 001 DE 2005**



Fuente: Comisión Nacional del Servicio Civil

**Aplicación IV:** Inscripción para nivel técnico y asistencial. Se encuentra en curso.

**Aplicación V:** Inscripción de 12.565 personas para nivel asesor y profesional; la prueba se realizó el 4 de octubre de 2009 y se presentaron documentos para análisis de antecedentes en diciembre de 2009. Durante 2009 la CNSC expidió las resoluciones 1089, 1128, 1143, 1267, 1600, 1601 para modificar el “cronograma de actividades”, prorrogando el proceso con lo cual continúa incumpliendo el plazo determinado por el mandato constitucional.

Es importante señalar que los aspirantes debían adquirir un PIN de acuerdo con el nivel jerárquico del cargo, proceso del cual se recaudaron \$10.962 millones, como se discrimina en el Cuadro 13.

**CUADRO 13. RECAUDOS POR EL PIN CONVOCATORIA 001 DE 2005 (MILLONES \$ CORRIENTES)**

Niveles de Cargo	Cantidad PIN Vendidos	Valor Unitario	Valor Total Recaudado
Asesor - Profesional	313,874	20,400	6.403
Técnico - Asistencial	335,237	13,600	4.559
<b>TOTAL</b>	<b>649,111</b>	-	<b>10.962</b>

Fuente: Comisión Nacional de Servicio Civil

**Observaciones de la CGR en relación con el proceso de la convocatoria 001 de 2005**

Con base en el seguimiento antes descrito de las convocatorias realizadas por la CNSC, se observa lo siguiente:

- i. La CNSC no cuenta con información completa sobre los procesos de selección realizados mediante las diferentes modalidades, razón por lo cual se debió recurrir a otras fuentes como los informes al Congreso e informes de gestión de la CNSC.
- ii. Dentro de los procesos adelantados se evidencia que han sido poco eficaces de acuerdo con el bajo número de vacantes cubiertas. Es el caso de la convocatoria 001



de 2005 en la que la oferta ha cubierto únicamente el 7,4% de las plazas vacantes y sólo el 6,7% de los cargos han sido provistos, incluida la provisión de cargos por medio de la lista de elegibles.

- iii. El proceso de selección de ingreso ordinario fue interrumpido por la expedición del Acto Legislativo 001 de 2008, que modificó el Artículo 125 de la Constitución, adicionando el Parágrafo Transitorio 125, afectando el total en la OPEC. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588 de agosto de 2009 declaró inexecutable dicho acto con efectos retroactivos en su totalidad. En consecuencia la CNSC debió expedir la Circular 48 del de 2009 para requerir que las entidades reportaran los empleos incluidos en la convocatoria 001 del 2005 y que estando habilitados no continuaron el proceso en la Fase II, al considerarse que tenían la opción de la inscripción extraordinaria.
- iv. La aplicación del sistema de méritos e igualdad en la carrera administrativa, establecido por la Constitución de 1991, ha sido demanda en diversas oportunidades tanto por la presunta inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2005 como por vía acción de tutela, donde se ha solicitado el amparo de diversos derechos fundamentales como el debido proceso y la igualdad, lo que genera amplia jurisprudencia que incide en la implementación de la carrera administrativa en forma oportuna y eficiente, aplazando en algunos casos el acceso por nombramiento ordinario de los empleos de la administración pública.
- v. Con la expedición de normas de incorporación y excepciones para la selección de personal a través de concurso, en especial la convocatoria 001 de 2005, se ha restado credibilidad al proceso, afectando a quienes hicieron su inscripción masiva desde diciembre de 2005.
- vi. Resulta difícil verificar la aplicación de procesos de acceso por mérito en todas las entidades del Estado dada la restricción de la información para algunos casos como las Fuerzas Militares, cuerpo diplomático y consular, entre otros.

#### **- La meritocracia en la selección de directivos**

El Artículo 47 de la Ley 909 de 2004 los define como empleos de libre nombramiento y remoción, de naturaleza gerencial que conlleven ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial.

Además, adopta la innovación de la carta Iberoamericana de la Función Pública sobre los principios y criterios para el nombramiento de estos funcionarios con base en el mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, transparencia en la gestión de los procesos de selección, especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección, imparcialidad, confiabilidad y validez de los instrumentos, eficacia y eficiencia en los procesos de selección, es decir, implementa el modelo de gerencia pública. Antes de la expedición de esta norma la Directiva Presidencial 10 de agosto de 2002 ordenó la aplicación del principio de selección por mérito con el fin de alcanzar la



profesionalización de la función pública y de la transparencia e igualdad de oportunidades:

- Cargos de gerencia pública
- Jefes de unidad u oficina de coordinación del control interno, en los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional se efectuaría previa demostración de la idoneidad y de los méritos de los aspirantes (Orden Presidencial número 14 de fecha 6 de noviembre de 2002).
- Directores o gerentes regionales o seccionales, en los establecimientos públicos de la rama ejecutiva del orden nacional.
- Directores generales de las corporaciones autónomas regionales y de los gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado (ESE).

Los empleos de gerencia pública son de interés porque son responsables de la gestión, se basan en un conjunto de funciones cuyo ejercicio y resultados son susceptibles de medición y evaluación. Así mismo, las normas vigentes disponen que se elaboren acuerdos de gestión en los que se concreten los compromisos del gerente en términos de cantidad y calidad al comenzar su gestión, la evaluación del desempeño y los resultados esperados, especificando los indicadores y medios utilizados; no obstante, estos acuerdos no tienen efectos en la permanencia en el cargo directivo.

La implementación del modelo de gerencia pública se inició en 2006, con la convocatoria para la provisión de cargos de directivos regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto de Seguros Sociales (ISS), Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y Oficinas Territoriales del Ministerio de Trabajo.

Al cierre de 2009 el DAFP informó que 95 entidades del orden nacional reportaron tener 1.403 gerentes públicos y haber concertado 1.287 acuerdos de gestión para ese año; en el orden territorial 214 entidades reportaron tener 1.397 gerentes públicos y haber concertado 1.328 acuerdos de gestión para la vigencia<sup>27</sup>.

Los procesos de selección, pueden ser ejecutados por las mismas entidades, por universidades, por entidades expertas en selección de personal o mediante convenios de cooperación que puede contratar al DAFP.

Adicional a lo dispuesto en la Directiva Presidencial 10 de 2002 y la Ley 909 de 2004 el gobierno nacional ha expedido las siguientes normas relacionadas con la aplicación del principio de selección por mérito de los directivos públicos:

- Orden Presidencial 14 de 2002. El nombramiento de los jefes de Control Interno de los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional se efectuará previa demostración de la idoneidad y de los méritos de los aspirantes. Con base en esta norma se realizaron 163 procesos y evaluaron 424 candidatos.

<sup>27</sup> [http://www.dafp.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=168:programa-acuerdos-de-gestion-de-gerentes-publicos&catid=232:programas-y-proyectos-en-ejecucion&Itemid=233](http://www.dafp.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=168:programa-acuerdos-de-gestion-de-gerentes-publicos&catid=232:programas-y-proyectos-en-ejecucion&Itemid=233)



- Decreto 3344 de 2003. Definió el procedimiento de selección público y abierto para la designación de directores de ESE del orden territorial, a través de un proceso público abierto con universidades públicas o privadas, con entidades expertas en selección de personal, o de convenios de cooperación.
- Decreto 3345 de 2003. Estipula que la designación de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales deberá ser acorde con el principio de meritocracia y selección por concurso público abierto.
- Decreto 1601 de 2005, aplicable a entidades del orden nacional. Dispone la selección a través de un órgano técnico, universidad pública o privada, empresa consultora externa o de convenio con entidades de la administración pública. Se han realizado 1.079 concursos, evaluando a 3.481 candidatos y apoyado para la evaluación de 1.366 candidatos.
- Decreto 1972 de 2005. Reglamentó la designación de los directores o gerentes regionales o seccionales o quienes hagan sus veces, en los establecimientos públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante el proceso de selección público y abierto.
- Decreto 2011 de 2006. Las corporaciones autónomas regionales realizan su proceso de selección del Director a través de entidades públicas o privadas expertas en selección de personal o con capacidad para realizar el proceso.

### **3.3 Sistemas de información del empleo público**

Los sistemas de información del empleo público son el Sistema Único de Información de Personal (SUIP) y el Sistema de Gestión Pública (SIGEP), aprobados por el Comité Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo).

En concordancia con la adopción de una nueva cultura de gestión de lo público el DAFP, coejecutor del PRAP, es responsable no sólo de la reforma al empleo público y la promoción de metodologías e instrumentos que faciliten la selección por el sistemas de mérito de servidores públicos, sino también de la consolidación de sistemas de información unificados a través del SUIP.

#### **3.3.1 Sistema Único de Información de Personal, SUIP**

Este sistema fue creado y ejecutado por el DAFP con recursos donados por PNUD con una inversión de US\$178.744, proyecto COL/03/005 “Modernización del Sistema Único de Información de Personal- SUIP”.

Su diseño e implementación se rigen por las siguientes normas: leyes 190 de 1995, 443 y 489 de 1998, los decretos 1568, 1569 y 1570 de 1998 y los acuerdos 47 de 1998, 54 de 1999 y el Decreto 1049 de 2001. Específicamente el Artículo 36 de la Ley 489 de 1998 estipuló la necesidad de que el SUIP fuera una herramienta ágil y moderna desarrollada en una base de datos que le permita a las entidades del orden nacional y territorial el manejo automático de temas como la carrera administrativa, el permanente reajuste de las instituciones del Estado y el trazado de políticas de talento humano.

Por ello al finalizar la implementación del programa el Gobierno Nacional debería tener un instrumento tecnológico en web con las estadísticas de todos los servidores vinculados a la administración pública, constituyéndose en un instrumento necesario para que el Gobierno Nacional tome decisiones en materia de empleo público y organización administrativa del Estado, con información detallada sobre la gestión del recurso humano de la administración pública; ubicación de entidades dentro de la estructura del Estado; estructura organizacional por entidad y su jerarquización en dependencias; planta de personal; hoja de vida de cada funcionario; recopilación de datos sobre capacitación y bienestar de los funcionarios<sup>28</sup>.

Así mismo, se estableció la utilidad de la información compilada en el SUIP para el Estado, los ciudadanos, las empresas y las organizaciones, ya que registra los cambios y las novedades de personal desde la selección hasta el retiro de funcionarios, actualizada en tiempo real.

De acuerdo con el DAFP esta herramienta se ha empleado para elaborar el informe anual de caracterización del empleo público, y para informar a la administración pública y a la ciudadanía sobre la conformación y características del empleo público.

Se contemplaron dos fases para la puesta en funcionamiento de este sistema:

**Fase I:** las entidades del orden nacional y territorial deberán contar con información actualizada en el SUIP.

**Fase II:** las entidades del orden nacional que gestionan procesos de talento humano deberán estar en el SIGEP

### - Resultados

Para el cuatrienio 2006-2010 la meta del Gobierno era aumentar en 47,5% el número de entidades del orden nacional y territorial, es decir, llegar a 360 entidades, tomando como línea de base 244 entidades existentes en 2004. De acuerdo con los resultados publicados en el SIGOB<sup>29</sup>, en el SUIP se ha superado la meta al llegar a 362 entidades. Gráfico 12.



Fuente: SIGOB, Gestión y seguimiento a las metas del Gobierno, datos a enero 25 de 2010

<sup>28</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. Informe de caracterización del Empleo Público en Colombia, Bogotá, septiembre de 2007.

<sup>29</sup> Sistema de Gestión para la Gobernabilidad de la Presidencia.

Es importante aclarar que los resultados del SIGOB incluyen los organismos autónomos y las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que no forman parte del presente estudio.

La información del SUIP incluye el total de servidores públicos (empleados públicos y trabajadores oficiales) de las tres ramas del poder público, organismos autónomos, órganos de control y vigilancia y organización electoral. Cuadro 14.

**CUADRO 14. TOTAL SERVIDORES INCLUIDOS EN EL SUIP POR RAMAS Y ORGANISMOS**

Rama u Organismo	2006	2007	2008
Ejecutiva (1)	106.340	115.857	115.857
Legislativa (2)	7.710	550	550
Judicial (3)	13.248	18,682	18.682
Entes Autónomos (4)	18.241	-	-
Organismos de Control y Vigilancia (5)	531	7.802	7,802
Organización Electoral (6)	146	3.164	3,164
Organismos Autónomos (7)	2.884	179	179
<b>Total</b>	<b>149.100</b>	<b>146.234</b>	<b>146.234</b>

(1) Incluye corporaciones autónomas regionales y entes universitarios autónomos. No incluye maestros vinculados a la carrera docente, uniformados de la Fuerza Pública, ni vinculados a la carrera diplomática y consular.

(2) Incluye servidores de planta vinculados al Senado de la República y la Cámara de Representantes. No incluye senadores, representantes ni personal de las unidades de trabajo legislativo – UTL.

(3) Incluye datos de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. No incluye datos del Consejo Superior de la Judicatura.

(4) Corporaciones autónomas regionales y entes universitarios autónomos.

(5) Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Auditoría General de la Nación y Fondo de Bienestar Social de la Contraloría.

(6) Incluye Registraduría Nacional del Estado Civil. No se registra información del Consejo Nacional Electoral.

(7) Comisión Nacional de Televisión y Comisión Nacional del Servicio Civil.

Fuente: Informes del DAFP al Congreso, vigencia 2008

Es importante anotar que la confiabilidad de la información del SUIP depende en gran medida de la calidad de los datos incorporados por las entidades públicas, toda vez que estas deben reportar mensualmente al sistema la información las novedades de personal y contratos de prestación de servicios del mes inmediatamente anterior.

No obstante, para que el SUIP cumpla con su objetivo y con el indicador de logro establecido en el PRAP en cuanto a la conformación de una base única de datos de personal y nómina, basada en información de calidad, accesible, y transparente, es indispensable que el DAFP establezca adecuados controles para verificar que la información suministrada cumpla con los requisitos de oportunidad, veracidad y calidad en cuanto a normas, plantas de personal, estructuras y sistemas de nomenclaturas, acorde con lo dispuesto en el Artículo 3° del Decreto 1145 de 2004 que establece la responsabilidad del DAFP por el diseño, implementación, dirección y administración del sistema.





### 3.3.2 Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP)

El DAFP como parte de su proceso de mejoramiento continuo y con el fin de fortalecer la información del SUIP ha incorporado nuevas herramientas de gestión de recursos humanos que permitan cubrir los requerimientos de información en materia de personal; proyecto que se verá materializado en el SIGEP, que corresponde al Sistema de Información y Gestión del Talento Humano, el cual es financiado con recursos del BID.

El SIGEP es la herramienta tecnológica orientada a gestionar el conocimiento público a través del manejo de información sobre la organización administrativa, organización y gestión del empleo, planificación y administración del empleo, gestión del desarrollo, gestión del desempeño, gerencia pública y atención y servicio al cliente.

Su finalidad es la de facilitar la actividad institucional, responsabilidad y oportunidad de la información para la toma de decisiones. Con dicha información se planifica la toma de decisiones en cuanto al empleo público en las entidades que la conforman garantizando la transparencia, eficiencia y excelencia a los procesos de selección de los futuros empleados públicos.

La base Legal del sistema SIGEP es la Ley 489 de 1998 que establece la necesidad de crear un sistema general de información administrativa, así como la Ley 909 de 2004, en sus artículos 14 y 18.

Se proyecta que cuando el SIGEP entre en funcionamiento se complementará la información del SUIP y presentará los siguientes beneficios:

- Conocer información oportuna de las instituciones públicas para orientar la política de reforma y modernización del Estado, estructura salarial, nomenclatura y clasificación de empleos, funciones, competencias y requisitos de los empleos públicos.
- Realizar simulaciones que permitan proyectar el comportamiento de la administración pública en aspectos salariales y de planta de personal para formular las respectivas políticas.
- Contar con una institución que le garantice al Estado el manejo, calidad, oportunidad y veracidad de la información de las instituciones públicas.

El SIGEP está organizado en tres componentes:

- i. Desarrollo Organizacional: serie de módulos que permite gestionar su estructura, planta de personal, nomenclatura y clasificación de empleos, gestión de compensación y manual específico de funciones y de competencias laborales.
- ii. Empleo Público: contiene la información para la gestión del personal que preste servicios al Estado desde su vinculación, permanencia y ascenso, hasta su retiro.



iii. Servicio al Cliente.

En 2009 se realizaron los ciclos de pruebas funcionales a los módulos de Instituciones, Estructura Formal, Planta, Nomenclatura y Escala Salarial, Perfiles de Cargos, Normas, Hoja de Vida, Vinculación y Desvinculación, Bienes y Rentas, Capacitación, Desarrollo y Bienestar. Así mismo, se ha avanzado en las pruebas de migración de la información de Instituciones, Estructura y Planta que actualmente reside en el SUIP.

Igualmente, se han desarrollado los módulos de capacitación virtual de los módulos de Instituciones, Estructura Formal, Planta, Nomenclatura y Escala Salarial. Específicamente, en octubre de 2009 se inició la capacitación virtual de los módulos de Fundamentos, Normas, Instituciones, Estructura Organizacional y Planta de Personal a 40 entidades seleccionadas como prueba piloto.

## CONCLUSIONES

No existe certeza sobre la información reportada por el DNP en cuanto a la cantidad de entidades reestructuradas y entidades que finalmente quedaron en la administración pública, dado que se presentan diferencias entre la información de los resultados del Programa PRAP y los cálculos realizados por la CGR.

A ello se agrega que la base de datos de empleados públicos administrada por el DAFP no contiene información de las vigencias 2004 y anteriores, por lo cual existe incertidumbre sobre la confiabilidad de las cifras e indicadores del Gobierno Nacional referentes a los resultados del PRAP, especialmente en cuanto a reducción de cargos y de costos de la administración pública.

Adicionalmente, el sistema de empleo público SUIP no cumple con los objetivos de facilitar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública al interior de cada entidad; consolidar la información que sirva de soporte para la formulación de políticas y la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional; proporcionar al ciudadano información en materia de la normatividad que rige los órganos y las entidades del sector público en cuanto a su creación, estructura, plantas de personal, nómina y número de contratos de prestación de servicios y de consultoría, suscritos por las entidades, por cuanto no suministra información histórica, oportuna y eficiente.

Con base en una fuente de información distinta, correspondiente a las cifras presentadas por la Dirección del Presupuesto General de la Nación durante el periodo 2004-2009 se observó una disminución en el número de cargos en la rama ejecutiva, sin sector Defensa, en 2,0%, equivalente a 1.096 cargos. Los sectores más afectados fueron en su orden: Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Hacienda y Educación con reducción de 2.984, 1.741 y 1.522 cargos, correspondiente a 69,5%, 21,4% y 48,2% respectivamente.

En contraste el sector Defensa aumento su pie de fuerza en un 17,6% correspondiente a 71.061 cargos, lo cual se explica por la implementación de la política de seguridad democrática.



De otro lado, la aplicación del sistema de méritos en la carrera administrativa ha tenido múltiples inconvenientes, especialmente, de tipo normativo, obstaculizando los procesos de convocatoria a concurso establecidos por ley. Ha sido especialmente compleja la convocatoria 001 de 2005 que de acuerdo con los resultados obtenidos le ha restado credibilidad al proceso de selección para cargos de carrera del orden nacional.

Debido a la carencia de información detallada durante el período analizado no existe certidumbre sobre los ahorros generados al Estado mediante la implantación del PRAP, como tampoco sobre la cantidad real de cargos de la nómina estatal que fueron suprimidos ya que no fue posible obtener información sobre la metodología empleada y la forma en que se hicieron los cálculos del impacto fiscal mencionado que permitan verificar la consistencia de estos cálculos.

## **RECOMENDACIONES**

Con base en el presente estudio se sugiere practicar función de advertencia al Departamento Administrativo de la Función Pública, dadas las deficiencias en la implantación del programa PRAP y en el funcionamiento del Sistema Único de Información de empleo público (SUIP).

Así mismo se sugiere realizar una auditoría especial para verificar el mejoramiento de la eficiencia en un grupo de entidades que hayan sido objeto de la ejecución del PRAP.

## **BIBLIOGRAFIA**

Acto Legislativo 001 de 2008, por medio del cual la Comisión Nacional del Servicio Civil podría inscribir en carrera sin necesidad de concurso a provisionales que hubieran ocupado vacantes.

Carta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Naciones Unidas en junio de 2003, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Comisión Nacional del Servicio Civil, oficio 023953 del 03 de diciembre de 2009, radicado 2009ER88109 del 17 de diciembre de 2009.

Contraloría General de la República, Dirección de Estadísticas Fiscales, Información de Empleo para calcular el incremento salarial de los congresistas.

Decretos mediante los cuales se establece y modifica la planta de personal y salarios básicos de las entidades de la rama ejecutiva central.

Departamento Nacional de Planeación, Informe DNP al Congreso 2008-2009, julio de 2009.



Directiva Presidencial 10, Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario, agosto de 2002.

Directiva Presidencial 13 de noviembre de 2002, Racionalización de las plantas de personal como acción inmediata del Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario.

Documento Conpes 3248 de 2003, creó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP).

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso, La provisión de empleos de carrera en Colombia. Lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público, Bogotá D.C., agosto de 2005.

Ley 27 de 1992, Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones.

Ley 790 de 2002, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el Programa PRAP y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Ley 443 de 1998, por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

Ley 909 de 2004, nueva Ley de Carrera Administrativa. Regulación del sistema de empleo público y establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección del Presupuesto General de la Nación. Información de personal incluida en los proyectos de presupuesto anuales, consolidada en el Proyecto de Ley del Presupuesto Anual.

Programa de Renovación de la Administración Pública. Marco Lógico Programa PRAP, PRAP-BID, (CO-0266).

Programa del Banco Interamericano de Desarrollo “Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil”.

Sistema Único de Información de Personal (SUIP), administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, información de empleados públicos años 2005-2008.

*Páginas de internet consultadas:*

<http://dafp.gov.co>., <http://dnp.gov.co>., <http://sigob.gov.co>.