

# RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO



**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

### Consejo Rector

Margarita Garrido Otoya  
Rosa Inés Ospina Robledo  
Carlos Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Guillermo Carvajalino Sánchez

### Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo  
Eulalia Arboleda de Montes  
Janet Bonilla Torres  
Daniel Ricardo Uribe Parra  
Bernardo Rodríguez Osa  
Eduardo Wills Herrera  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

### Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

### Equipo de Investigación

Marcela Restrepo Hung  
*Directora del Área de Gestión de  
Conocimiento*

Karina Cruz Parra  
*Líder Programática de Gestión Pública*

Mario Alejandro Blanco Navarro  
*Investigador*

Ana María Avella Merchán  
*Investigadora*

### Consultores

Camilo Mendoza Rozo, experto en  
contratación pública.

Jairo Elías Rincón, experto en empleo  
público.

### Revisión de textos

Eduardo Arias Villa

### Financiación

IMPACT Project



Global Affairs  
Canada

Esta actividad es posible gracias a la Contribución 11497 de 2017 “Promoción de la transparencia y prevención de la corrupción para el bien común”, de la Embajada de Suecia, la Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD, y Transparencia por Colombia

### Diseño, Diagramación y Corrección de Estilo

Papyrus Formas e Impresos Ltda.

### Corporación Transparencia por Colombia



@transparenciaco



TransparenciaporColombia

PBX: (57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61 Barrio La Castellana  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
www.indicedetransparencia.org.co  
Bogotá D.C., Colombia

Este documento tiene como base la identificación de riesgos de corrupción, enmarcado en el ITEP, entrevista a expertos y líderes de la política.

© Corporación Transparencia por Colombia  
Bogotá, Colombia. Junio - 2019

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMENDACIONES SOBRE EMPLEO PÚBLICO .....</b>	<b>9</b>
1. ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN .....	11
1.1 Problemas y recomendaciones respecto a los organismos encargados de la administración del personal al servicio del Estado .....	11
1.1.1 Comisión Nacional del Servicio Civil y Departamento Administrativo de la Función Pública .....	11
2. PROCESOS DE SELECCIÓN E INGRESO .....	13
2.1 Vinculación a la administración a través de provisionalidad .....	13
2.2 Mérito en la carrera administrativa .....	13
2.2.1 Recomendaciones al mérito en la carrera administrativa .....	14
2.3 Mérito en cargos de libre nombramiento y remoción .....	14
2.3.1 Recomendaciones al mérito en los cargos de libre nombramiento y remoción .....	
3. EVALUACIÓN Y/O SEGUIMIENTO AL DESEMPEÑO .....	17
3.1 Evaluación del desempeño en carrera administrativa .....	17
3.1.1 Recomendaciones sobre evaluación del desempeño .....	17
3.2 Seguimiento al desempeño en cargos diferentes a carrera administrativa .....	18
4. ESTABILIDAD Y MOVILIDAD .....	19
5. VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS .....	21
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>23</b>



# PRESENTACIÓN

En sus más de 20 años de fundación, la Corporación Transparencia por Colombia, como expresión de la sociedad civil, ha contribuido en la lucha contra la corrupción a través de la generación de herramientas, lineamientos de política, medidas y estrategias orientadas a contribuir en la construcción de rutas de cambio, social e institucional, que lleven a un país donde la corrupción sea rechazada, sancionada y evitada.

La lucha contra la corrupción en un país parte del reconocimiento del abuso del poder encomendado, ya que este es un grave problema que afecta la legitimidad de las autoridades, la calidad de las instituciones y la vida de las personas. Pocos ganan con la corrupción y somos muchos más los que perdemos. Por esta razón es necesario continuar trabajando en la ruta de la transformación cultural e institucional, ambas dimensiones son indispensables para erradicar la corrupción como un *modus operandi* socialmente aceptado.

En Colombia, como en muchos países de la región, el recorrido en este proceso lleva varias décadas. En la medida en que se iba ganando conciencia sobre los efectos perniciosos de la corrupción en la gestión del desarrollo, se fueron adoptando algunos ajustes institucionales orientados a incorporar políticas públicas, instancias, medidas y estrategias ya sea, para la prevención, para la investigación y/o para la sanción.

Los mayores avances institucionales se han dado en torno a la generación de condiciones favorables para la prevención de la corrupción. Por ejemplo, es el caso de los desarrollos alrededor de la transparencia en los procesos de contratación (2004), la puesta en marcha de una carrera para el servicio público (2004), la promoción de la rendición de cuentas (2010 y 2015), las garantías del acceso a la información (2014) y para la participación ciudadana (2015), la creación del órgano rector de la contratación (2011) y de una dependencia encargada de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública (2011).

De otro lado, algunas de las medidas que se refieren específicamente a la lucha contra la corrupción en la esfera internacional y nacional son: la adopción de las convenciones anticorrupción (1999 y 2005), declaración de bienes y patrimonio – no pública - (1995),

creación de instancias en la rama ejecutiva para luchar contra la corrupción (1998 y 2011), medidas para la prevención en la administración pública (2011) y reformas al código penal ampliando los delitos de corrupción ligados a los procesos electorales (2017), entre otros.

Este todavía es un corto recorrido en el camino de la lucha contra un fenómeno que, en el caso colombiano, va de la mano de las economías ilegales y el crimen organizado. Por ese motivo es necesario continuar en los caminos tanto de la prevención como de la investigación y la sanción. Eso sí, reconociendo sus dos características: lo sistémico y lo estructural, de nuevo de la mano del crimen organizado y las economías ilegales.

Así las cosas, son dos las dimensiones de la gestión del desarrollo que buscan controlar los actores de la corrupción, por un lado la influencia del poder político y por el otro, la gestión administrativa. A través de este continuum se garantiza no sólo el control de los recursos económicos y fiscales, sino también el control de las instituciones, de los procesos, los resultados, la sociedad y el territorio. Es por esta razón que desde 2002, la Corporación ha concentrado parte de su actividad en identificar las fallas del diseño institucional y las prácticas de funcionarios, que le pueden dar oportunidad a que se generen hechos de corrupción, esto se ha denominado como "identificación de riesgos de corrupción". A partir de estos "mapas de riesgos de corrupción de la institucionalidad estatal" es posible identificar hacia dónde pueden continuar los esfuerzos para blindar a la institucionalidad pública del interés particular.

En este documento se señalan los riesgos de corrupción puntuales relacionados con el empleo público, el análisis contempla el resultado a los procesos de gestión administrativa de 75 entidades del orden nacional de las tres ramas del poder público: 32 gobernaciones, 32 contralorías y 28 municipios capitales de departamentos<sup>1</sup>.

---

1. Toda la información del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas se encuentra en [www.indicedetransparencia.org.co](http://www.indicedetransparencia.org.co)

Han sido importantes los pasos que se han dado en los años recientes. Sin embargo, por falencias en términos de capacidad de gestión de las entidades encargadas y la pobreza de los presupuestos, muchos de ellos se han quedado en meros arreglos formales que muy poco ayudan a luchar contra este problema. Luchar contra este crimen y transformar los valores y las prácticas sociales que lo respaldan exige decisión, valentía y un empeño de largo aliento. Por esa razón las decisiones institucionales deben ir más allá de la retórica de la lucha contra la corrupción. Deben disponer de recursos públicos para las entidades con competencias y funciones específicas para este propósito; respaldar y fortalecer la investigación y la sanción, y de una vez por todas adoptar una carrera administrativa eficiente y transparente. Estas son tareas urgentes que debe realizar el Estado colombiano.

A continuación, se presentan algunas propuestas orientadas a que el gobierno del Presidente de la República Iván Duque y la Vicepresidenta Martha Lucía Ramírez continúen y profundicen en decisiones que garanticen la lucha contra la corrupción en los procesos de la gestión pública.

Agradecemos los constantes diálogos y deliberaciones con autoridades y servidores públicos del orden nacional, departamental y municipal, así como el diálogo con analistas y expertos. Asimismo, el apoyo de la cooperación de Global Affairs Canadá, a través del programa IMPACT Project. El financiamiento que recibimos de esa organización hizo posible este trabajo.

Bogotá, junio 2019.





## RECOMENDACIONES SOBRE EMPLEO PÚBLICO

El empleo público es un ámbito de la gestión pública relevante para Transparencia por Colombia, el cual se ha abordado por el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas en sus 17 años. Esto se debe a diferentes aspectos como los recursos públicos destinados a su mantenimiento, la idoneidad esperada de quienes desempeñan la función pública y especialmente y la necesidad de mitigar los riesgos de corrupción presentes en la materia.

Es por esto que desde la Corporación se plantea que esta dimensión debe ser abordada desde un enfoque anticorrupción, donde el marco normativo y las políticas públicas establezcan reglas claras, los procesos y procedimientos se enfoquen en el mérito de quienes desempeñan la función pública, la información sea pública y el control sea eficiente. De lo contrario, la ausencia de políticas y el desorden en la conformación del empleo público constituyen factores de riesgo de corrupción, donde la discrecionalidad de quienes toman decisiones puede promover el clientelismo y de paso afectar el ejercicio de la función pública.

Esta sección del documento pretende abordar las dificultades históricas en materia de empleo público, como la falta de mérito, la conformación del empleo público, la evaluación y ascenso de quienes desempeñan estas funciones y el creciente número de personas vinculadas a la administración pública por medio de contratos de prestación de servicios.



## RECOMENDACIONES

# 1. ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN

### 1.1 Problemas y recomendaciones respecto a los organismos encargados de la administración del personal al servicio del estado

A lo largo de su historia, en el país se han creado diferentes tipos de entidades y organismos para administrar el servicio civil y la carrera administrativa, algunos de los cuales han desaparecido sin haber dejado huella o sin siquiera haber funcionado porque sólo quedaron plasmados en la norma, tal como ocurrió con el Consejo de Administración y Disciplina (Ley 165 de 1938), la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina (Ley 19 de 1958) y el Consejo Superior del Servicio Civil (Decreto-Ley 2400 de 1968). En la actualidad subsisten la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC) (Constitución Política de 1991) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP) (Ley 19 de 1958).

#### 1.1.1 Comisión Nacional Del Servicio Civil y Departamento Administrativo De La Función Pública

La CNSC y el DAFP presentan problemas que deben abordarse. Aunque la Constitución Política establece como competencias de la CNSC la administración y vigilancia de las carreras de servidores públicos, la Ley 909 de 2004 en su artículo 14 fija las funciones tanto de ésta y como del DAFP, siendo esta última la responsable de la formulación de la política, la planificación y la coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública del orden nacional y territorial.

Se considera que los principales obstáculos institucionales para un adecuado funcionamiento de la carrera administrativa son la falta de articulación y coordinación entre dichos entes, la falta de innovación tanto en la CNSC como en el DAFP (Rincón, 2017; Sanabria, 2015); la inadecuada delimitación de competencias entre la CNSC y el DAFP y los limitados recursos financieros de ambos entes, pero en especial de la CNSC (Rincón & al., 2017).

De acuerdo con lo anterior, se destacan las posiciones de Jose Ariel Sepúlveda y Francisco Camargo Salas, Comisionado de la CNSC y Director de Empleo Público del DAFP. El primero<sup>2</sup> menciona diferentes condiciones que obstaculizan una óptima carrera administrativa en Colombia, como la carencia de iniciativa legislativa por parte de la entidad, y limitantes con su financiación como el depender de asignación de las entidades públicas para realizar los concursos de mérito.

---

2. De acuerdo con la entrevista realizada a José Ariel Sepúlveda (Sepúlveda, 2018).

Por su parte, Francisco Camargo considera<sup>3</sup> que es fundamental el fortalecimiento institucional de la CNSC, el DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública para consolidar la carrera administrativa, la política estratégica de talento humano y el sistema de formación y capacitación.

Para mejorar la coordinación entre la CNSC y el DAFP se debe hacer un ajuste normativo, delimitando las funciones, responsabilidades y competencias de los dos organismos. Esta propuesta debe ir acompañada de una reforma presupuestal para las dos entidades, que le permita especialmente a la CNSC independencia presupuestal lo cual debería redundar en un mejor desempeño en el cumplimiento de sus funciones. Esta es una tarea que debe estar a cargo del Gobierno Nacional en particular del Ministerio del Interior.

---

3. De acuerdo con la entrevista realizada a Francisco Camargo Salas (Camargo Salas, 2018).

## 2. PROCESOS DE SELECCIÓN E INGRESO

El ingreso de los funcionarios públicos al servicio civil es una de las etapas del empleo público con mayores riesgos de corrupción porque no siempre se basa en procesos de selección por méritos. Estas dificultades están enmarcadas según el tipo de vinculación a las plantas de personal de las entidades públicas.

### 2.1 Vinculación a la administración a través de provisionalidad.

Según datos de la Comisión Nacional del Servicio Civil (Rincón & al., 2017), sólo se han realizado concursos de provisión de empleos de carrera en entidades del nivel nacional y excepcionalmente en algunas ciudades, en especial capitales de departamento, faltando por cubrir la inmensa mayoría de entidades territoriales.

Lo anterior lo demuestran los datos del Índice de Transparencia para las entidades públicas de 2015-2016 (en adelante ITEP 2015-2016). En el nivel nacional alcanza el 30%, en el nivel territorial alcanzan 40% y 33% para gobernaciones y ciudades capitales de departamento, respectivamente. En este sentido se recomienda la eliminación de los nombramientos provisionales de la legislación colombiana y que toda provisión de empleos sólo pueda darse mediante la utilización de las listas de elegibles vigentes por medio de concursos<sup>4</sup>. Esta medida, que debe adoptarse mediante Ley tramitada por el Presidente de la República.

### 2.2 Mérito en la carrera administrativa

La carrera administrativa en Colombia ha tenido una larga historia de legislaciones más no de realizaciones. Aunque se han logrado algunos avances en entidades nacionales y se ha logrado incrementar la confianza de la ciudadanía en la imparcialidad en los concursos, se mantienen importantes falencias como:

- a. No se realiza ninguna auditoría a las universidades con respecto a las pruebas aplicadas ni sobre las reclamaciones realizadas por los aspirantes a aquellas. La CNSC no efectúa ningún control previo, perceptivo y posterior a la calidad de las pruebas, ni a las objeciones que presentan los aspirantes por los errores presentados en la elaboración de las pruebas.
- b. En un alto porcentaje las pruebas aplicadas son muy generales y no responden a los requerimientos específicos de los diferentes empleos.

4. A octubre de 2018 se han realizado la mayoría de concursos en las entidades nacionales por parte de la CNSC y se están adelantando los correspondientes a las entidades territoriales de Caldas, Risaralda, Huila, Meta, Vichada, Santander, Valle del Cauca, Bogotá y Cundinamarca, con lo cual los cargos que van quedando para concurso se van reduciendo ostensiblemente y se limitarán a los que queden vacantes por situaciones excepcionales (tales como, renuncias, insubsistencias, pensiones y cargos nuevos).

- c. Las pruebas casi nunca corresponden a un modelo de gestión por competencias, como lo establece la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005 en su artículo 23, el cual señala que las “pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y las responsabilidades de un cargo”

### 2.2.1 Recomendaciones al mérito en la carrera administrativa

Se recomienda al Gobierno Nacional (Presidente de la República y jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública) expedir un decreto reglamentario de la Ley 909 de 2004 sobre empleo público y carrera administrativa para fortalecer a la CNSC en el sentido de asignarle funciones que tengan que ver con los siguientes aspectos:

- a. Exigir a las universidades contratadas estudios de confiabilidad y validez de las pruebas que diseñan y aplican.
- b. Remitir a la CNSC informes sobre el número de aspirantes a los cuales las universidades les aplicó cada prueba; número de candidatos que la aprobaron, cantidad y tipo de recursos o quejas que presentaron los aspirantes.
- c. Remitir a la CNSC copia de las quejas y reclamos presentados por los aspirantes a las universidades que les aplicaron las pruebas de selección para ingreso a los empleos de carrera, así como, de las respuestas que se les dieron a ellos.

De no adoptar estas medidas, se continuarán realizando los concursos sin corresponder, en algunos casos, a las necesidades reales de cada empleo y de las diferentes entidades públicas, redundando en bajos niveles de desempeño individual e institucional.

### 2.3 Mérito en cargos de libre nombramiento y remoción

Si bien varios de los problemas relacionados con el régimen de carrera administrativa en Colombia han sido superados en alguna medida a través de los concursos convocados por la CNSC, no ocurre lo mismo con los empleos de libre nombramiento y remoción, que en su mayoría corresponden a la alta dirección del Estado.

Tal como señala<sup>5</sup> Fernando Segura, Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano del DAFP, hay avances puntuales sobre el mérito en carrera administrativa pero no en libre nombramiento y remoción, puesto que no hay claridad sobre cómo se debe determinar. Es decir, Existen dos tipos de pruebas para los candidatos a cargos de libre nombramiento y remoción: las que evalúan conocimiento y las que validan competencias psicotécnicas. Generalmente sólo se realizan las segundas, salvo en casos específicos como jefes de control interno o directores de hospitales, donde la ley indica que son necesarios los concursos fuera de la carrera administrativa. Las pruebas psicotécnicas evalúan las capacidades de liderazgo y adaptación, pero no miden las capacidades para el cargo específico.

---

5. De acuerdo con entrevista realizada a Fernando Segura Restrepo (Segura Restrepo, 2018).

Sumado a esto, el ITEP 2015-2016 realizado por Transparencia por Colombia muestra que 74% de los directivos de libre nombramiento y remoción de entidades nacionales son sometidos a selección por méritos, mientras que en las gobernaciones el porcentaje es de 17% y en las alcaldías tan solo de 1%. Por su parte, los porcentajes son más bajos cuando se refiere a ingresos por mérito en el nivel asesor, pues corresponden a 46%, 13% y 0% en las entidades nacionales, gobernaciones y alcaldías capitales de departamento, respectivamente.

### 2.3.1 Recomendaciones al mérito en los cargos de libre nombramiento y remoción

Para los cargos de carácter político como ministros y directores de departamentos administrativos se recomienda que -sin desconocer el grado de confianza que requieren esos cargos- los nominadores propongan diferentes candidatos que sean sometidos a pruebas de conocimiento y capacidades, junto con las evaluaciones psicotécnicas que evalúan aptitudes de liderazgo. De esta forma se elegirían cargos de libre nombramiento y remoción con el componente de confianza política, pero sin desconocer el principio de mérito en la administración pública<sup>6</sup>.

Para cargos no políticos, se sugiere fijar como política pública la provisión mediante sistema de mérito de los empleos de directores de establecimientos públicos, superintendentes, gerentes o presidentes de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta en donde tenga parte mayoritaria el Estado y de los empleos de libre nombramiento y remoción que dependan de ellos. Para adoptar estos lineamientos se sugiere que el costo de dichos procesos por méritos se hará con cargo al presupuesto de cada entidad y el responsable de realizarlos es la CNSC.

---

6. Esta recomendación se basa en una iniciativa probada en Chile y con reconocimiento a nivel internacional. “La valoración de estos diez años de ADP presenta, sin duda, un saldo netamente positivo. Los logros del sistema acreditan a éste como una de las experiencias de reforma de la gestión pública más relevantes, entre las producidas en este siglo, no solo en América Latina, sino en el mundo” (Longo, F., 2013, p. 4).





## 3. EVALUACIÓN Y/O SEGUIMIENTO AL DESEMPEÑO

### 3.1 Evaluación del desempeño en carrera administrativa

El mérito en la carrera administrativa no corresponde solamente a mecanismos de ingreso por concurso. También se relaciona con la permanencia en el empleo siempre y cuando se mantenga la eficiencia en el desempeño del mismo (estabilidad relativa) o el retiro si este no es satisfactorio. Un estudio realizado en 2017 (Rincón & al., 2017) encontró que de 20.059 empleados de carrera pertenecientes a 47 entidades públicas a quienes se les evaluó su desempeño durante 2016, sólo 10 servidores fueron calificados con evaluación no satisfactoria, lo que demuestra la falta de objetividad de la misma y que un instrumento tan imprescindible para mejorar el rendimiento no cumpla con su cometido.

Francisco Camargo<sup>7</sup> menciona la necesidad de realizar pruebas de permanencia a quienes hagan parte de la carrera administrativa, tomando como ejemplo a quienes desempeñan cargos en el sector privado. Por su parte, Fernando Segura establece que el sistema de evaluación de desempeño debe disminuir la subjetividad de los examinadores mientras que José Ariel Sepúlveda<sup>8</sup> piensa que el problema va más allá; muchos jefes no realizan a conciencia el ejercicio y los subalternos no tienen la posibilidad de evaluar el desempeño de sus superiores.

Por su parte el ITEP 2015-2016 señala que la evaluación a la totalidad de servidores públicos vinculados a través de carrera se da en el 50% de los municipios, en el 63% de las gobernaciones y en 51% de las entidades del nivel nacional.

#### 3.1.1 Recomendaciones sobre evaluación del desempeño

Se hace necesario un sistema de evaluación del desempeño de los altos directivos del Estado. A efectos de lograr cumplir con los cometidos legales y técnicos de la evaluación del desempeño y mejorar los niveles de movilidad y remoción de los funcionarios con bajo rendimiento, por lo tanto se sugiere elaborar una política de fortalecimiento de la gestión del talento humano que considere los siguientes aspectos:

- a. La incorporación del desempeño institucional como parámetro de la evaluación de los empleados públicos tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción. Existen múltiples elementos que dan cuenta del desempeño de cada entidad, como los informes de la Contraloría e indicadores de desempeño global y en todas sus áreas de funcionamiento que dan cuenta de los niveles de desempeño organizacional. Esto debe reflejarse en la calificación de los empleados, ya que no es coherente que en una entidad pública que

7. De acuerdo con la entrevista realizada a Francisco Camargo Salas (Camargo Salas, 2018).

8. De acuerdo con la entrevista realizada a José Ariel Sepúlveda (Sepúlveda, 2018).

presenta un pobre desempeño en sus indicadores, sus servidores públicos tengan calificaciones sobresalientes.

- b. Debe ser obligatorio introducir en la evaluación del desempeño laboral, mecanismos expeditos de evaluación por competencias de 360 grados como son: i) Indicadores de gestión de los diferentes cargos (Nivel directivo y no directivo) y la adopción nuevamente de un sistema de ascensos que premie a los empleados por niveles de excelencia en el desempeño.

Estos componentes requieren una implementación progresiva en la que el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior y DAFP) tramite una ley que regule los anteriores aspectos, junto con otros mencionados en este capítulo. De no tomarse estas medidas, la evaluación del desempeño continuará siendo un instrumento que sólo se utiliza para cumplir con la norma, pero sin ningún efecto para mejorar la eficiencia del servicio público.

### 3.2 Seguimiento al desempeño en cargos diferentes a carrera administrativa

La selección del personal de la administración pública a través de procesos de mérito no debe incluir solamente a quienes se desempeñan como funcionarios de carrera administrativa, este principio debe tenerse en cuenta para medir el desempeño de quienes ostentan cargos públicos, sin importar su tipo de vinculación a las plantas de personal de las entidades públicas.

En este sentido, Transparencia por Colombia recomienda que se realice algún tipo de seguimiento basado en el mérito a funcionarios provisionales y de libre nombramiento y remoción diferente a la evaluación del desempeño, pues de lo contrario generaría derechos de carrera administrativa, con el objeto de promover la idoneidad de quienes desempeñan cargos públicos. Esta posición toma fuerza al tener en cuenta aspectos que han sido mencionados anteriormente, como el porcentaje entre 30% y 40% que representan los funcionarios provisionales en las plantas de personal de las entidades nacionales y territoriales, así como los dos años que tarda un concurso de méritos en proveer cargos de carrera administrativa, según señala el comisionado Sepúlveda<sup>9</sup>.

Al respecto, pues según el ITEP 2015-2016 en las entidades nacionales se realizó alguna clase de seguimiento al desempeño a 44% de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y a 21% de funcionarios provisionales. Por su parte, en las gobernaciones el seguimiento se hizo a 33% de funcionarios de libre nombramiento y remoción y 21% de provisionales, mientras que en los municipios capitales de departamento se realizó a 29% de libre nombramiento y remoción y 21% de provisionales.

Por lo anterior, se recomienda que DAFP le provea lineamientos a las entidades que abarquen los aspectos mencionados y el seguimiento al desempeño de quienes ostentan funciones en la administración pública, más allá del tipo de vinculación, con el fin de promover el mérito en el servicio público en el ingreso y también en la permanencia.

---

9. De acuerdo con la entrevista realizada a José Ariel Sepúlveda (Sepúlveda, 2018).

## 4. ESTABILIDAD Y MOVILIDAD

La estabilidad e inamovilidad no solo dependen de mérito, sino que también se relaciona con la permanencia en el empleo siempre y cuando se mantenga la eficiencia en el desempeño del mismo (estabilidad relativa) o el retiro si éste no es satisfactorio. En ese sentido, los principales problemas detectados en las investigaciones frente a estos dos principios esenciales de la carrera son:

- a. Para que un funcionario permanezca en el empleo no se tiene en cuenta el mérito, debido a las falencias del subsistema de evaluación del desempeño (Rincón & al., 2017; Sanabria, 2015).
- b. Tampoco se tiene en cuenta el mérito para tener la posibilidad de ascender, que es la esencia de la carrera administrativa. (Rincón, J., et al, 2017).

Al respecto se refiere José Ariel Sepúlveda<sup>10</sup>, quien asegura que la posibilidad de establecer pruebas de permanencia; que la posibilidad de ascenso en la carrera administrativa como uno de los principales propósitos de una futura reforma a la Ley 909 de 2004. Este último punto también lo defienden Francisco Camargo<sup>11</sup> y Fernando Segura<sup>12</sup>, pues la movilidad y posibilidad de ascenso en la carrera administrativa, contemplados en el proyecto de Ley formulado por Ministerio del Interior y DAFP<sup>13</sup>, son componentes esenciales en la motivación de los servidores públicos y disminuyen las desventajas laborales con respecto al sector privado<sup>14</sup>.

En este sentido, se recomienda al Ministerio del Interior y a DAFP retomar la propuesta presentada en 2017 (PL006-2017) a la Ley 909 de 2004, agregando los puntos referentes al ascenso en la carrera administrativa, y donde se incluyan además pruebas de permanencia, todo esto con el fin de cumplir el propósito de mérito en el empleo público.

10. De acuerdo con la entrevista realizada a José Ariel Sepúlveda (Sepúlveda, 2018).

11. De acuerdo con la entrevista realizada a Francisco Camargo Salas (Camargo Salas, 2018).

12. De acuerdo con la entrevista realizada a Fernando Segura Restrepo (Segura Restrepo, 2018).

13. PL006-2017

14. El proyecto de reforma a la Ley 909 de 2004 proponía que un porcentaje de los concursos fueran de acceso abierto y otros cerrados para quienes ya desempeñan cargos de carrera. Eso ayudaría a que exista movilidad, con unas condiciones previas como la movilidad horizontal y salarial que es importante para la motivación de las personas



## 5. VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En la administración pública han ido apareciendo formas de empleo que no cuentan con las garantías plenas como supernumerarios, contratistas de prestación de servicios, empleados ocasionales y empleados de tiempo parcial entre otros; y estas prácticas son cada vez más comunes.

Las cifras son contundentes. De acuerdo con el ITEP 2015-2016 la relación de contratistas por funcionarios de planta se conforma así:

Nivel	Índice de Transparencia
Nacional	42 Contratistas de prestación de servicios
Departamental	78 Contratistas de prestación de servicios
Municipal	179 Contratistas de prestación de servicios

Un estudio de Rincón, J., et al, 2017, muestra que de 30 entidades a las que se les solicitó información sobre contratistas de prestación de servicios, se identificó 28.741 personas vinculadas mediante esta modalidad. La proporción de contratistas frente a los funcionarios de carrera es muy variable en cada una de las entidades estudiadas. En algunas, los contratistas son más del doble que los funcionarios de carrera, y en otras están en paridad.

Así mismo, la magnitud del problema es aún mayor si se tiene en cuenta que se presenta un permanente abuso de los contratistas por parte de las entidades públicas, pues contrario a lo establecido en las normas (Ley 80 de 1993) y la respectiva jurisprudencia, por ser trabajadores independientes, no deberían estar sometidos a cumplir horario ni a tener subordinación técnica y administrativa.

Ante esto, los directores de área de DAFP y el Comisionado de CNSC coinciden en que si bien la Ley 617 de 2000 mitigó el problema de inviabilidad fiscal de algunas entidades públicas, especialmente territoriales, limitó el crecimiento de las plantas de personal. Esto no contempla las cada vez mayores responsabilidades que deben afrontar las entidades que, al no poder incrementarlas, se ven obligadas a contratar por medio de prestación de servicios a quienes desarrollan labores que deberían desempeñar funcionarios de planta.

Al respecto, el informe final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la convención Interamericana Contra la Corrupción-MESICIC en el acápite 91<sup>15</sup> señala "... en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes".

Las recomendaciones frente a estas nocivas prácticas de la administración pública son:

- a.** La promoción de manera progresiva que los contratistas por prestación de servicios ingresen a la planta de personal, con el fin de dignificar el servicio público y garantizar los derechos de las personas vinculadas al Estado.
- b.** Establecer un porcentaje máximo de contratistas por prestación de servicios. Transparencia por Colombia sugiere que esa cifra no debe superar 30% del total de trabajadores en una entidad, cifra que en sus mediciones corresponde a un nivel de riesgo bajo de corrupción.

De no tomarse medidas de fondo se mantendrá la precariedad que genera este tipo de vinculación laboral, en la que además de lo señalado con anterioridad, se genera una absoluta discrecionalidad de la administración para la renovación o desvinculación del contratista y de los períodos de espera para una nueva contratación.

---

15. [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_colombia\\_inf\\_esp.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_colombia_inf_esp.pdf)

## BIBLIOGRAFÍA

- **Barreto Moreno, A. A.** (25 de Mayo de 2018). Razones para una intervención integral de los regímenes especiales de contratación en Colombia. *Ámbito Jurídico*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2018, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/administrativo-y-contratacion/razones-para-una-intervencion-integral-de-los>
- **Beltrán Pardo, J. H.** (17 y 26 de Julio de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Camargo Salas, F.** (2 de agosto de 2018). Director Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública. (M. A. Blanco, & A. M. Avella, Entrevistadores)
- **Cediel de Peña, M. C.** (13 de Agosto de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Colombia Compra Eficiente.** (s.f.). *¿Qué es el SECOP ii?* Recuperado el 23 de Agosto de 2018, de Colombia Compra Eficiente sitio web: [www.colombiacompra.gov.co/secop-ii/que-es-el-secop-ii](http://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii/que-es-el-secop-ii)
- **Colombia Compra Eficiente.** (s.f.). *Preguntas Frecuentes Plan Anual de Adquisiciones*. Recuperado el 2 de Octubre de 2018, de (Colombia Compra, preguntas sobre el Plan Anual de Adquisiciones) [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20150617preguntasfrecuentespaa.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20150617preguntasfrecuentespaa.pdf)
- **Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** (15 de Enero de 1996). Decreto 111 de 1996. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*. Recuperado el 2 de Octubre de 2018, de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qR9O2PFCBN7H7MRgovtfBUvt0mxKR-lo2ilHGFDFaiexMV72mX6q!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_6220602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qR9O2PFCBN7H7MRgovtfBUvt0mxKR-lo2ilHGFDFaiexMV72mX6q!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FMIG_6220602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- **Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil.** (2018). Tarjetón Electoral Voto para Consulta Popular Anticorrupción. Recuperado el 3 de Octubre de 2018, de [https://www.vencealcorrupto.com/wp-content/uploads/2018/07/tarjeton\\_electoral\\_consulta\\_anticorrupcion\\_20180718.pdf](https://www.vencealcorrupto.com/wp-content/uploads/2018/07/tarjeton_electoral_consulta_anticorrupcion_20180718.pdf)
- **Congreso de la República.** (2014). *Ley 1712 de transparencia y del derecho de acceso a la información pública*. Bogotá.
- **De Vivero Arciniegas, F.** (16 de Agosto de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Garay, L. J., Salcedo Albarán, E., León-Beltrán, I., & Guerrero, B.** (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

- **Hussmann, K.** (2018 йил 18-julio). (K. Cruz, & M. Blanco, Interviewers)
- **Klitgaard, R.** (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- **Longo, F., & Ramió, C.** (2008). *La profesionalización del empleo público en América latina*. Barcelona: Ediciones Ballesterna.
- **Meléndez, M.** (2015). *Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia*. Bogotá: EconEstudio/Asesorías y Estudios Económicos. Recuperado el 16 de Julio de 2018, de <http://www.infraestructura.org.co/documentos/economicos/INFORME%20FINAL%20ESTUDIO%20CONTRATACION%20PUBLICA.pdf>
- **OCDE.** (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. From OECD Publishing: <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>
- **Oyuela Soler, J. J.** (30 de Julio de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Quintero Navas, G. A.** (13 de Agosto de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Rincón, J., & al., e.** (2017). *Efectividad de los procesos a cargo de la CNSC*. ESAP Mestría en Administración Pública. Bogotá: Investigación colectiva.
- **Segura Restrepo, F.** (24 de julio de 2018). Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Departamento Administrativo de la Función Pública. (K. Cruz Parra, & A. M. Avella Merchán, Entrevistadores)
- **Sepúlveda, J. A.** (25 de julio de 2018). Comisionado Comisión Nacional del Servicio Civil. (K. Cruz Parra, & A. M. Avella, Entrevistadores)
- **Transparencia por Colombia.** (2014). *Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción*. Bogotá.
- **Transparencia por Colombia.** (2017). *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016*. Bogotá.
- **Transparency International.** (2018). *A best practice guide for whistleblowing legislation*. From Sitio web de Transparency International: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation)
- **Zuleta, M. M., Saavedra, V., & Medellín, J. C.** (2018). *Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado el 18 de Septiembre de 2018, de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3544>







**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)