

Ley 909 de 2004 aciertos y desaciertos de la carrera administrativa en Colombia.

Sonia Patricia Sánchez Pedraza

5202029

Ensayo

Asesora

Msc. Patricia Carreño Moreno

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad Estudios a Distancia

Especialización en Alta Gerencia

Cundinamarca - Cajicá

2021

Resumen

El presente ensayo busca realizar un análisis del régimen normativo de la Carrera Administrativa en Colombia, realizando un recorrido histórico, hasta la expedición de la Ley 909 de 2004 y la influencia de su aplicación en el clima organizacional en las entidades del Estado; así como efectos negativos que se han generados tras su promulgación y el incumplimiento de lo preceptuado por la ley, generando inestabilidad laboral, incertidumbre, conflictos interpersonales entre los funcionarios por las brechas en las responsabilidades y obligaciones a ejecutar según su vinculación, como el cumplimiento de horarios y asignación de salarios. Por otro lado la pérdida de credibilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad que vigila y controla la carrera administrativa, por la deficiente planeación de concursos de méritos y falta de garantías para los participantes; así como el manejo político inadecuado que se presenta con los procesos de modernización en las plantas de personal para pagar favores políticos, quedando en el limbo si efectivamente la carrera administrativa cumple con el lema de igualdad, mérito y oportunidad. Se evidencia la pérdida de legitimidad, la cultura de la política del clientelismo y la corrupción como instancia para acceder a los cargos públicos; así como los vacíos en la normatividad dejando a la interpretación y aplicación a conveniencia de quien la requiera según sea el caso, acudiendo el ciudadano del común a instancias para dar garantía real a sus derechos.

Abstract

This essay seeks to carry out an analysis of the regulatory regime of the Administrative Career in Colombia, making a historical journey, until the issuance of Law 909 of 2004 and the influence of its application on the organizational climate in State entities; as well as negative effects that have been generated after its enactment and non-compliance with the provisions of the law, generating job instability, uncertainty, interpersonal conflicts between officials due to gaps in responsibilities and obligations to be executed according to their relationship, such as compliance with hours and salary remuneration. On the other hand, the loss of credibility of the National Civil Service Commission, an entity that monitors and controls the administrative career, due to the deficient planning of merit contests and lack of guarantees for the participants; as well as the management of the inadequate political process that occurs with the modernization of the personnel plants to pay political favors, remaining in limbo if the administrative career effectively complies with the motto of Equality, merit and opportunity. There is evidence of the loss of legitimacy, the culture of the politics of patronage and corruption as an instance to access public office; as well as the gaps in the regulations leaving the interpretation and application to the convenience of whoever requires it as the case may be, going to the common citizen at the request to give real guarantee of their rights.

Palabras Clave

Carrera Administrativa, Inestabilidad Laboral, incertidumbre, clima organizacional, meritocracia.

Key words

Administrative Career, Labor Instability, uncertainty, organizational climate, meritocracy.

INTRODUCCIÓN

El Estado Colombiano a lo largo de los años, ha promulgado normas con el fin establecer lineamientos para la carrera administrativa, con el propósito que el capital humano que preste sus servicios cuente con las competencias, habilidades y destrezas evaluadas a través de un concurso de méritos. Para la aplicación de estos lineamientos, intervienen diferentes actores como la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad que vigila y regula la carrera administrativa; las entidades públicas con sus planes anuales de vacancias y la formulación de manuales de funciones; los ciudadanos como interesados y aspirantes a proveer cargos y la Corte Suprema de Justicia quien es el ente del poder público que da respuesta a las demandas de inconstitucionalidad a través de sus sentencias y normatiza el retiro de los provisionales, el inconformismo por decisiones de los concursos, entre otros.

A pesar de todo el marco normativo, leyes, decretos, sentencias; la cultura política de Colombia no permite el ejercicio limpio y transparente, ya que esta es una forma de recompensa por favores políticos; y la deficiente vigilancia de los entes de control permiten que sea el diario vivir de la gran mayoría de las entidades del Estado Colombiano.

El presente ensayo se realiza bajo un enfoque cualitativo, a través de una revisión y análisis documental de la normatividad respecto a la Carrera Administrativa en Colombia, sus aciertos y desaciertos en el desarrollo de los concursos de mérito y la percepción de los ciudadanos frente al papel que desempeña la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Por lo anterior se presenta una posición reflexiva sobre la implementación de la Ley 909 de 2004, sus aciertos y desaciertos en la gestión pública especialmente en el clima organizacional basado en diferentes teorías, brindando al lector la posibilidad de generar sus propias conclusiones frente a aspectos como meritocracia, inestabilidad laboral, desempeño laboral y transparencia en los cargos públicos.

En Colombia se refuerza el proceso de Carrera Administrativa a partir de la Constitución de 1991 en cumplimiento al artículo 125, el cual establece que los cargos de los órganos y entidades del Estado tendrán este régimen, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley, de allí surge la expedición de la (Ley, 909 de 2004) “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras

disposiciones”, ley que entra en vigencia en el 2005 año en la que se reglamenta su aplicación mediante el Decreto Ley 1227 de 2005.¹

Con la presente ley se establece diferentes tipos de funcionarios denominados uno de libre nombramiento y remoción los cuales son provistos por nombramiento ordinario previo el cumplimiento de requisitos exigidos para desempeñar el cargo y es potestad de los ordenadores del gasto sus nombramientos por considerarse de confianza; otra clasificación son aquellos de Carrera administrativa “los cuales se proveen en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito”, (Ley 909 de 2004, Art 23) . concurso liderado por la Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los servidores públicos.

Así mismo la ley ²contempla unos nombramientos de manera excepcional y transitoria, esta situación se da cuando existe vacancia temporal o definitiva de cargos de carrera permitiendo proveer temporalmente un empleo; este tipo de nombramientos generan estabilidad laboral relativa o intermedia. Otro sistema de vinculación en las entidades del Estado en Colombia es a través de contratos de prestación de servicios o apoyo a la gestión, al margen de una relación laboral (Vega, 2007)

En cuanto al planteamiento del problema este se describe desde la concepción y clasificación de los cargos públicos y las características que cada uno de ellos tiene respecto

¹ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998.

² Ley 909 de 2004

a las responsabilidades, tiempos de permanencia, obligaciones, deberes y derechos, que contempla la Legislación Colombiana en la Carrera Administrativa.

Con la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004 inicia un calvario para la entidad que vigila y controla la carrera administrativa en Colombia denominada, Comisión Nacional del Servicio Civil, encargada de generar los concursos de mérito, los cuales han presentado infinitos desaciertos evidenciándose en la convocatoria 001 de 2005, y casi 5 años después aún no culmina, generando pérdida de credibilidad para la entidad por su falta de planeación, incertidumbre para los participantes, inestabilidad laboral para los funcionarios nombrados en provisionalidad y grandes oportunidades a los mandatarios de turno para crear o suprimir cargos a su conveniencia para pagar favores políticos.

Esta situación ha desdibujado la finalidad del mérito como sistema de ingreso a los cargos de carrera, por la participación de actores diferentes al ente de vigilancia, como son los ejecutivos de las entidades territoriales, las comisiones de personal encargadas de emitir conceptos en primera instancia de las reclamaciones, los jueces y sus fallos, el Departamento administrativo de la Función pública con sus conceptos los cuales no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento; esto conlleva a que el ciudadano del común deba interponer demandas para que se de garantía de sus derechos.

El sistema de acceso a las convocatorias de concurso se realiza a través de herramientas tecnológicas, al ser una opción tan monopolizada se sesga el principio de oportunidad; es visible el deficiente uso de las tecnologías, así como el limitado acceso a conexión en sectores del país. Desde 2016 a la fecha se encuentran 2.648.938 colombianos

inscritos ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, evidenciando la activa participación en grandes ciudades como Bogotá con 501.883, Antioquia 249.583, Valle del Cauca 186.149 y la poca o nula participación de lugares como Chocó con 17.614, San Andrés 3.104 o Amazonas con 1994 inscritos, entre otros, es aquí donde se reitera la inequidad en la oportunidad brindada en Colombia para el acceso a cargos Públicos. Así mismo se evidencia que quienes acuden con mayor frecuencia a estas convocatorias se encuentran en el rango de edad de 28 -32 años con 482.189 inscritos; entre 33 y 37 años 473.636 inscritos y la cifra va en descenso demostrando que 283.190 personas se encuentran inscritos en el rango de edad entre 43 a 47 años, entre 48 a 52 años de edad un total de inscritos de 186.832; superando en más de un cincuenta por ciento las personas jóvenes la inscripción a los concursos debido al dominio y manejo de las redes sociales así como de las herramientas informáticas. (Observatorio de Carrera Administrativa , 2021).

Como se evidencia en el informe de control político presentado por la Comisión Nacional del Servicio Civil ante la Comisión Séptima del Senado, el señor Frídole Ballén presidente, manifiesta:

Que desde la creación de esta entidad se han ofertado 245.106 vacantes del total de los empleos de carrera que conforman las plantas de las entidades públicas, aclaró que el sector público está integrado por cerca de 1.300.000 servidores. Informó que de las vacantes ofertadas durante todos los procesos de selección se han provisto 157.239 vacantes, lo cual representa la entrada de nuevos servidores a la carrera administrativa. Preciso, que en este

momento la CNSC ha publicado 22.484 listas de elegibles, aclarando que dentro de las 5.300 entidades que están sujetas a la administración y vigilancia de la comisión, 3.744 entidades han ofertado vacantes en procesos de selección. Teniendo en cuenta lo anterior, evidenció que 1.500 entidades no han estado en estos procesos, ubicándose principalmente en municipios de 4, 5 y 6 categoría de Colombia. Ante esta situación, su propuesta la enfoca en realizar la implementación de la carrera administrativa en Colombia en el orden territorial-local. "Se podría estar hablando entre un 65 y 70% de empleos provistos a través de la figura de la provisionalidad administrativa", dijo el funcionario. Resaltó que con corte a junio 30 de 2020 se tienen 17.330 listas elegibles vigentes, -149.455 ciudadanos las conforman y están en espera de una oportunidad para cubrir alguna vacante que pueda generarse por retiro del servicio o por ampliación de la planta-. Así mismo, aclaró que estas listas vigentes corresponden a 604 entidades que han participado en estos procesos de selección, dentro de las cuales encontramos entidades del orden nacional y territorial. (Senado de la República, 2020)

Así mismo se ratifica las declaraciones del doctor Ballén, en la auditoría efectuada por la Contraloría General de la República en el año 2010 frente al desarrollo de la convocatoria 001 de 2005, allí se evidencia los inconvenientes que impidieron el buen desarrollo de la convocatoria, como las fallos de tutela que reabrieron varias etapas,

modificación en el cronograma previsto inicialmente, expedición de fallos que obligaban a la comisión a modificar decisiones, es así que para el año 2010 cinco años después de su apertura se recibieron más de 7808 derechos de petición de ciudadanos interponiendo recursos, para el año 2011 un total de 4939; así mismo este informe demuestra una ironía como es la deficiencia de capital humano de la entidad ya que para la vigencia 2010 solo contaba con 20 colaboradores de planta para dar trámite de respuesta a esas peticiones, lo anterior por motivos presupuestales. (Contraloría General de la República, 2010)

Por lo anterior para el presente ensayo se realiza una revisión documental específicamente en el ámbito internacional y nacional que aportan elementos fundamentales para la discusión.

En el ámbito internacional con el artículo publicado en la Revista Criterio Libre Jurídico de la Universidad de Salamanca España, titulado Servicio Civil de Carrera en Colombia y México: Perspectivas y Resultados de la profesionalización pública, el autor realiza un análisis del Servicio Civil de Carrera y evalúa el posible desarrollo y progreso de legislaciones establecidas en estos dos países, concluyendo que la aplicación de estas normas no han sido satisfactorias debido a que ambos Estados traen consigo tradiciones burocráticas tan aferradas a las prácticas políticas de los gobiernos de turno, a una cultura clientelista de la función pública, no podía resultar del todo acertada, más aún cuando dentro de su normativa existen herramientas que permiten acentuar el establecimiento de estas mismas burocracias de antaño. (Flórez, 2013).

En el segundo artículo titulado Ley de Carrera Administrativa Municipal Comentada, elaborada por la ASCIA³, se evidencia que la carrera administrativa en el Salvador establecida desde el año 1950 a través de su Constitución Política ha sido inexistente, concluyendo que existe una exagerada discrecionalidad de los políticos para cualquier situación administrativa que se presente ya sea para ingreso, retiro, traslado o ascenso de las personas, debido al tráfico de influencias políticas contradiciendo las decisiones de entes como la Sala de la Corte Suprema de Justicia. (Morales, 2010).

Es evidente mencionar que, según las investigaciones descritas anteriormente, Gobiernos de diferentes países han promulgado legislaciones que permiten establecer procedimientos para el ingreso, ascenso y retiro de funcionarios públicos, sin embargo, estos esfuerzos se desdibujan por las malas prácticas de la política y la cultura del clientelismo y favorecimiento como prebendas por el apoyo brindado en campañas políticas, perdiendo el enfoque de la meritocracia para ocupar cargos públicos.

En el ámbito Nacional, el artículo publicado en el Revista Diálogos de Saberes, titulado La Carrera Administrativa desde la Jurisprudencia Constitucional, permite identificar el papel importante que juega la Corte Constitucional para dirimir controversias establecidas en el sistema de mérito en la función pública Colombiana, lo cual no ha permitido adoptar el mérito y la oportunidad como principios rectores de esta, así mismo reitera la tradición clientelista y patrimonialista Colombiana que impide los propósitos

³ Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración

democráticos que debe garantizar el Estado, afectando a la ciudadanía por los tratos discriminatorios por parte de los agentes y autoridades públicas. (Martinez, 2007)

El pésimo panorama que nos brindan las investigaciones expuestas anteriormente, reiteran una vez más que el ciudadano del común, que anhela ingresar a un cargo público a través de un proceso meritocrático para obtener estabilidad laboral, salarios dignos y desarrollo profesional debe acudir a diferentes instancias judiciales que le permitan garantizar sus derechos; debido a que existe vacíos jurídicos en la legislación actual, permitiendo interpretaciones a conveniencia y discrecionalidad del mandatario de turno, sin que la entidad que vigila y controla la carrera administrativa ejerza cabalmente su función.

Por lo anterior la pregunta que guía este análisis es ¿El cambio normativo de carrera administrativa en Colombia aporta al mérito, la igualdad y la oportunidad del capital humano en las entidades del Estado?

Para dar respuesta a este interrogante se plantea como objetivo realizar una revisión y análisis documental de la normatividad respecto a la Carrera Administrativa en Colombia, sus aciertos y desaciertos y la influencia que está tiene frente al desempeño laboral en aspectos como meritocracia, inestabilidad laboral, desempeño laboral y transparencia en los cargos públicos.

Así mismo la línea de investigación que orienta este ensayo se enfoca en Estrategias Organizacionales, refiere a todas aquellas temáticas preferentes cuyo eje central refiere la creación, implementación y/o evaluación en la toma de decisiones, motivada por la

posibilidad de una construcción de un escenario estratégico que solvente, con mayor precisión, los objetivos organizacionales en el corto y mediano plazo dentro de las organizaciones.

De tal manera que se propone la tesis: *La ley 909 de 2004 permitirá el ingreso a carrera administrativa a través de concurso de mérito generando estabilidad laboral y clima organizacional sano; sin embargo, el control ejercido por la CNSC debe ser más riguroso y sancionatorio*

Legislación de la Carrera Administrativa en Colombia, percepción o realidad

“No hay nada más práctico que una buena teoría”

Kurt Lewin

En Colombia el término de carrera administrativa data del año 1938, desde esa fecha y aproximadamente hasta 1987 se generó una estabilidad laboral para aquellas personas que cumplían con los requisitos que el cargo exigía, ingresando de manera extraordinaria a cargos del Estado sin presentar ningún tipo de concurso público de mérito.

Posteriormente se refuerza el proceso de Carrera Administrativa a partir de la Constitución de 1991 en cumplimiento al artículo 125 donde se establece el régimen para los cargos de los órganos y entidades del Estado, de allí surge la expedición de la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, esta ley en su artículo 27 define la Carrera Administrativa como:

Un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

En el año 2005 entra en vigencia la ley, y su reglamentación se establece mediante el Decreto Ley 1227 de 2005.⁴; así mismo el artículo 130 de la Constitución Política dispone que se establezca una entidad que vigile y administre la Carrera de los servidores público allí comienza la tarea de la CNSC⁵

La CNSC tarda cuatro años fijando criterios y disposiciones para su funcionamiento y por primera vez en el año 2005 se da apertura a la convocatoria de concurso por mérito ofertando alrededor de 69.000 vacantes pertenecientes a 1.814 entidades de los tres niveles del gobierno presentándose cerca de 650.000 postulantes (CNSC, 2021), concurso que presentó miles de tropiezos legales y jurídicos; a partir del 2008 se generan las primeras lista de elegibles; años de incertidumbre e inestabilidad laboral para quienes ocupaban cargos en provisionalidad ofertados en dicha convocatoria, así como para quienes habían realizado todo el procesos de selección. Esto dio un giro en el clima organizacional de las entidades ya que por primera vez los Jefes de Talento Humano se enfrentan a cambios de

⁴ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998.

⁵ Comisión Nacional del Servicio Civil

personal a través de mandatos legales y no por compromisos políticos; para (Chiavenato, 2001, pg. 86) el clima organizacional se refiere “ al ambiente interno existente entre los miembros de la organización, y está estrechamente ligado al grado de motivación de los empleados e indica de manera específica las propiedades motivacionales del ambiente organizacional, es decir, aquellos aspectos de la organización que desencadenan diversos tipos de motivación entre los miembros”.

(Mendez, 2006) Comenta como la percepción que el empleado tiene según la interacción social y algunas variables de la organización como son la toma de decisiones, el liderazgo, la motivación entre otros, estableciendo su comportamiento y los niveles de eficiencia y satisfacción en el trabajo.

Teniendo en cuenta los conceptos de estos dos autores y ante la normatividad vigente las organizaciones Públicas se ven afectadas en su clima organizacional, debido a que la toma de decisiones para algunos cargos de sus plantas ya no dependen de ellos; generando impases en las relaciones interpersonales entre personas nombradas en carrera quienes poseen una estabilidad laboral, salarios estables, programas de capacitación e incentivos, respecto a las personas que aún continúan con nombramientos en provisionalidad y en procesos de adaptación a estos cambios generando deficiencia en la prestación del servicio y alto grado de desmotivación.

La motivación es un factor esencial en el clima organizacional y su origen proviene de diferentes variables como las metas y objetivos de las personas y la interrelación con las de la entidad, condiciones laborales, incentivos, desarrollo personal y profesional, así como

relaciones interpersonales sanas; (Maslow, 1987, pg.462) concibe dos tipos de necesidades de estima, “primero, tenemos el deseo de competir y de sobresalir como individuos; segundo, necesitamos el respeto de los demás: posición, fama, reconocimiento y apreciación de nuestros méritos”. Por otro lado, los señores (Lawler & Porter, 1968) plantean que adicional a las expectativas que tiene un empleado y el esfuerzo que realiza para conseguir metas y resultados existen factores individuales como las habilidades y destrezas. Cabe señalar que dentro de las etapas dispuestas por la CNSC para los concursos de mérito cuando se habla de habilidades y destrezas se remiten al concepto establecido en el Artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015⁶ el cual reza que: “Experiencia. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio”, desde este punto de vista aquellos provisionales que llevan ejerciendo su cargo por más de quince años no contarían con mayores oportunidades de quedarse en sus cargos por su experiencia? esto comparado con aquellos jóvenes recién egresados que aplican a los concursos y quedan en los primeros puestos en las listas de elegibles?; son interrogantes que nos permiten cuestionar si la regulación de la carrera administrativa hasta la fecha es tan real y cumple con el lema de la CNSC “Igualdad, mérito y oportunidad” o son tres palabras y una única realidad.

⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

Concursos de Méritos: ensayos de prueba y error

La ley 909 de 2004 establece tres pilares fundamentales que son igualdad, mérito y oportunidad, para dar cumplimiento a cada uno de ellos; contempla que se debe realizar concursos abiertos, garantizando amplia difusión, objetividad, cobertura, claridad y transparencia en las etapas de los concursos de mérito.

La Comisión Nacional del Servicio Civil como ente de vigilancia y administración de la Carrera Administrativa establece unas etapas para los procesos de selección los cuales de manera general se describen así: **Convocatoria** este proceso pretende invitar a todos los interesados a participar en el concurso a través de medios de difusión; en esta participa las Universidades quienes se presentan a través de licitaciones públicas para llevar a cabo las pruebas; las entidades del Estado quienes reportan las OPEC⁷, aquí se describen los cargos con sus respectivos perfiles, salarios y demás especificaciones establecidas en los manuales de funciones y el actor principal, los ciudadanos. **Inscripción.** En esta etapa las personas interesadas en participar deben realizar la compra de derechos de participación según el nivel y cargo al que desean postularse. **Pruebas.** Tienen como fin evaluar las habilidades, la idoneidad y la capacidad de los aspirantes respecto de las competencias que se requieren para desempeñar las funciones y las responsabilidades del cargo; esta etapa la realiza la Universidad acreditada que haya sido seleccionada a través de un proceso licitatorio establecido por la CNSC, con estas estas pruebas se realiza la

7 Oferta Pública de Empleos de Carrera

verificación y cumplimiento de los requisitos establecidos en los manuales de funciones según el cargo escogido en cuanto educación y formación; así mismo competencias básicas, funcionales y comportamentales, como sus nombre lo definen las primeras evalúan el conocimiento básico sobre el Estado y su estructura, las segundas evalúan el saber, relacionado con el desempeño del cargo aspirado y por último las comportamentales las cuales evalúan los valores y principios del aspirante frente a una situación en concreto.

Lista de elegibles. Una vez culminado las etapas anteriores se emiten las listas según el orden de puntuación, dando la oportunidad al primer puesto de aceptar el cargo, estas listas tienen una vigencia de dos años. **Período de Prueba.** En esta etapa la persona que ocupa el primer puesto tras concertar unos compromisos laborales que son evaluados al culminar los seis meses y si estos obtienen una calificación satisfactoria, son nombrados en carrera administrativa con su respectivo registro. **Inscripción en el Registro Público.** En esta etapa se formaliza el proceso anteriormente descrito, una vez culminado con éxito el período de prueba.

El panorama nos evidencia procesos y procedimientos documentados para el desarrollo de los concursos de mérito, sin embargo la percepción del ciudadano del común, nos permite evidenciar que los principios de comunicación oportuna, cobertura y oportunidad no son tan visibles, es así que las condiciones socioeconómicas de los territorios son diferentes y es una realidad en nuestro país que la tecnología y sus avances no ha llegado a una cobertura del 100%; aquellos cargos de niveles operativos no cuentan

con el conocimiento para manejar las plataformas dispuestas para la inscripción y cargue de documentos, generando una gran brecha.

Así mismo el principio de transparencia y de anti-trámite se desdibuja en la etapa del período de prueba, si él elegido no es del agrado del mandatario de turno, encuentra otra piedra en el camino y solo a través de instancias jurídicas puede hacer valer sus derechos, debido a que muchos de ellos evalúan mal esta etapa generando calificaciones no satisfactorias. Por otro lado, y tras la demora en los procesos de los concursos, aquellas personas que ocuparon sus primeros puestos al salir las listas de elegibles no las aceptan por haber encontrado mejores oportunidades, por no encontrarse activos en la vida laboral o simplemente ya no les parece atractiva esa oferta laboral, sin embargo, no existe un sistema que le permita al segundo o tercer puesto conocer esta situación perdiendo la oportunidad de aceptar estos cargos porque así lo establece la ley.

Es así que la aplicación de la Ley 909 de 2004 parece un laboratorio donde sus actividades se realizan a través de prueba y error generando incertidumbre, poca credibilidad y oportunidades para los gobernantes quienes aún tienen en sus manos la discrecionalidad para proveer los cargos de las entidades del Estado.

La discrecionalidad gran limitante del mérito en Carrera Administrativa

Los cargos de carrera administrativa se definen por un nivel, código, grado y una denominación, es así como existen los cargos Directivos, asesor, profesional, técnico y asistencias en este último se encuentran los cargos operativos y administrativos. Algunos

de estos cargos han sido provistos de manera extraordinario o por concursos y sus titulares llevan nombrados muchos años en las entidades del Estado, así mismo se han formado convirtiéndose en técnicos, tecnólogos o profesionales, pero ocupando cargos asistenciales. La realidad colombiana ha hecho que estas personas pongan en la balanza si continúan en sus cargos con esa estabilidad o se arriesgan a renunciar y entrar la larga lista de profesionales en busca de un trabajo según su perfil, porque a la fecha no existe sino la figura de encargo para poder profesionalizarse en las entidades del Estado.

En las plantas de personal y tras existir una vacancia de un cargo de carrera administrativa existe la posibilidad que las personas vinculadas bajo esta modalidad accedan a proveer este cargo a través de la figura de Encargo⁸, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos para el cargo, cuenten con las habilidades, destrezas y aptitudes, sean titulares de carrera y estén en un cargo inmediatamente inferior así como no encontrarse incurso en un proceso disciplinario o haber sido sancionado, otro aspecto a tener en cuenta es que su evaluación de desempeño se encuentre calificado en el nivel sobresaliente.

Sin embargo, como toda ley es de interpretación y lo que en ella no está escrito está permitido, no existe una reglamentación para evaluar el punto número dos de los requisitos que establece: poseer las aptitudes y habilidades para su desempeño; así como el actuar de

⁸ Es una situación administrativa, una forma de provisión de las vacantes definitivas o temporales y un derecho de los servidores públicos con derechos de carrera para que, si cumplen los requisitos, el nominador los designe de manera transitoria para asumir en forma total o parcial las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular desvinculándose o no de las funciones propias de su cargo

desempate en caso de presentarse varios postulantes que cumplan con todos los requisitos, dejando a discrecionalidad nuevamente esta decisión a los mandatarios de turno; si la decisión es positiva esto genera motivación en la organización tanto para quien ocupa el encargo a través de la figura de encargo como a los demás funcionarios que se encuentran en las mismas condiciones; si es negativa sin fundamento legal efectivamente la desmotivación, el desinterés y la pérdida de pertenencia por la entidad estarán a flor de piel de sus colaboradores.

Son múltiples factores que afectan la profesionalización de la carrera administrativa, los cargos de libre nombramiento y remoción son ocupados por aquellas personas que lideran las organizaciones del Estado y conforman los gabinetes junto con el mandatario de turno, cabe señalar que los manuales de funciones para estos cargos se modifican según las necesidades del ordenador del gasto y es allí donde se evidencia que ingresan personas por cuotas políticas en ocasiones sin conocimiento del manejo público, sin experiencia y hasta con menor formación académica que las personas de planta. Estos cargos como su nombre lo indican su ingreso y su permanencia depende del mandatario, es una estabilidad intermedia, con responsabilidades altas, pero con salarios onerosos. Pero como dice el dicho no hay que generalizar, en todos los tipos de nombramiento se encuentran personas con capacidades, actitudes habilidades y destrezas que enorgullecen a los Colombianos y estos son la gran mayoría; pero está el otro lado de la moneda, que aunque son pocos el daño a nivel nacional es inmenso, sus actuaciones hacen que se pierda

la credibilidad por las normas, las leyes y los avances que en materia de seguridad, empleo, salud y educación que permitan un cambio real en el país.

CONCLUSIONES

Los avances normativos relacionados con carrera administrativa en Colombia requieren de un fortalecimiento institucional que permita retomar la credibilidad en las entidades que lo liderea y los procesos que se ejecutan; los cuales en la actualidad afectan el clima organizacional de las entidades debido a la incertidumbre de quienes están nombrados en provisionalidad como de los aspirantes, generando desmotivación, inestabilidad laboral y pérdida de credibilidad.

Es fundamental el papel que realiza la Comisión Nacional del Servicio Civil para vigilar y controlar la carrera administrativa, sin embargo, estas facultades deben desarrollarse con mayor rigurosidad, oportunidad y claridad para garantizar los principios de mérito e igualdad; debido a que si no se sanciona el incumplimiento por parte de las entidades del Estado se continuará con el ciclo de desaciertos evidenciado en las convocatorias desarrolladas por este ente de control.

El desarrollo de la investigación nos ha permitido validar la tesis planteada evidenciando que existe gran compilación de normas, leyes, decretos, sentencias, emitidas por diferentes actores con el propósito de establecer procesos y lineamientos que permitan el acceso, el ascenso, la provisión y el retiro de los cargos de Carrera administrativa, sin

embargo, queda supeditada a la interpretación de quien la aplica, contando con pocos avances que aseguren el mérito, la oportunidad y la igualdad. Por lo anterior se requiere de un ejercicio más contundente por parte del ente que la regula y un cambio de cultura política clientelista y burocrática que afecta a todos interesados en ocupar cargos con el Estado.

Desde mi punto de vista se requiere una entidad de Servicio Civil autónoma, que permita la participación democrática real de la sociedad, con garantías y legitimidad que desmátele la discrecionalidad en los gobernantes para que prime el mérito en los cargos del Estado. Sin embargo, este sentir para que sea real y efectivo requiere de un cambio cultural político donde no se requiera un voto condicionado para vincularse en una entidad del Gobierno sino se resalte las habilidades, destrezas, conocimiento y experiencia de quienes los ocupen y brinden una atención al usuario con sentido de pertenencia y pasión por la labor a desempeñar.

Referencias bibliográficas

Chiavenato. (2001, pg. 86)

[https://frrq.cvg.utn.edu.ar/pluginfile.php/15522/mod_resource/content/0/Chiavenato
%20Idalberto.%20Administraci%C3%B3n%20de%20Recursos%20Humanos.pdf](https://frrq.cvg.utn.edu.ar/pluginfile.php/15522/mod_resource/content/0/Chiavenato%20Idalberto.%20Administraci%C3%B3n%20de%20Recursos%20Humanos.pdf)

CNSC. (2021). *Observatorio de Carrera Administrativa*. Datos de Interés:

<https://www.cnsc.gov.co/observatorio/datos-de-interes>

Contraloría General de la República. (2010). Auditoria Gubernamental con enfoque

Integral:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479090/034+IF+CNSC+10.pdf/77dcb3bb-c0a5-4105-9771-2e784654ce28?version=1.0>

Decreto. (Presidencia de la República de Colombia de 1085 de 2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Flórez, J. (2013). Servicio Civil de Carrera en Colombia y México: Perspectiva y resultados de la profesionalización pública. *Criterio Libre Jurídico*, 35.

Flórez, J. (2013). *Servicio Civil de Carrera en Colombia y México: perspectivas y resultados de la profesionalización pública*.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7830022>

Lawler, & Porter. (1968). *Motivación Laboral*.

https://www.researchgate.net/publication/302168090_Motivacion_laboral

Ley 909 de 2004. (Art 23).

Ley, 909 de 2004. (s.f.). DAPF:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Martínez, E. (2007). La Carrera Administrativa desde la Jurisprudencia Constitucional.

Diálogos de Saberes, 187-214. Revista Diálogos de Saberes.

Maslow. (1987, pg.462). *Abraham Maslow y la psicología transpersonal*.

<http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2013/teo-per/14.pdf>

Méndez. (2006). *Clima Organizacional en Colombia*. Centro Editorial Rosarista.

Morales, J. (2010). *Ley de Carrera Administrativa Municipal Comentada*.

<http://www.repo.funde.org/id/eprint/72/1/LIBROS-62.pdf>

Observatorio de Carrera Administrativa. (2021). Comportamiento Convocatorias -

Inscripción SIMO: <https://www.cnsc.gov.co/observatorio/datos-de-interes>

Senado de la República. (2020). *Comisión Séptima*,

<https://senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/1718-comision-nacional-del-servicio-civil-presento-informe-de-gestion-ante-la-comision-septima-del-senado>.

Vega. (2007). *El contrato estatal de prestación de servicios. Su incidencia en la Función*

Pública. <https://www.redalyc.org/pdf/876/87601902.pdf>