

**¿EL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA, UN APORTE  
EFICIENTE FRENTE AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO  
PÚBLICO?**

**LAURA ANDREA SÁNCHEZ SALCEDO  
CÓDIGO: 20500067**

**DAVID MENDOZA BELTRÁN  
ASESOR DE INVESTIGACIÓN**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
DIRECCIÓN DE POSGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
CÁJICA  
2017**

## Resumen

El presente trabajo analiza la situación de la carrera administrativa en Colombia al contrastar lo dispuesto en la legislación en la materia con el estado de su materialización en la historia y en la actualidad. Se identifican tres problemáticas principales que impiden que la carrera administrativa sea un mecanismo eficiente para la modernización del Estado. La primera relacionada con la imposibilidad de completar a nivel nacional, regional y territorial la provisión de los cargos de carrera mediante el mérito. La segunda referente a la dificultad de la consecución de las metas en relación con el empleo público en especial las que tienen directa relación con el sistema de carrera administrativa fijadas en el Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país”. La tercera, y más aguda, centrada en las falencias en la aplicación del método de evaluación de los funcionarios y su permanencia independientemente de su desempeño. Para finalizar, se proponen algunas alternativas de solución para enfrentar las falencias encontradas.

Palabras clave: carrera administrativa, modernización del Estado, sector público, eficiencia.

## Abstract

The following paper analyzes the colombian merit system state by contrasting it with the public employment legislation and their execution process through history and at the present time. It was identified that there are three main issues which block the government modernization. The first is related with the impossibility of complete at the national, regional and territorial level the provisional nature of career positions. The second refers to the difficulty of achieving the colombian merit system improvement goals found in the country development plan “Todos por un nuevo país”. The third, and the deepest, is centered in the mistakes made to apply the public employe evaluation method and their permanence regardless of their performance. Finally, it is proposed some alternatives to solve the detected flaws.

Key words: merit system, government modernization, public sector, efficiency

## **Introducción**

Colombia, una república unitaria descentralizada, basada en el Estado Social de Derecho mediante la Constitución Política de Colombia de 1991. Cuenta con una población 48,4 millones de habitantes que tienen diferentes exigencias y necesidades que el Estado debe suplir, que para el cumplimiento de esos fines del Estado consagrados en la carta política, cuenta con una organización dentro la cual la rama ejecutiva se compone de 201 ministerios en el orden nacional entre ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas según la Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública (2015).

En aras de cumplir los mandatos constitucionales, a lo largo de la historia se han planteado a través de la legislación diferentes normatividades en relación al mérito como principio fundamental del empleo público, dentro de la que se destaca el sistema de carrera para los funcionarios del estado, consagrado en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, el cual da potestad al sistema de carrera como medio para proveer los cargos que hagan parte del empleo público, con las excepciones mencionadas en la Ley.

Así las cosas, la carrera administrativa, se ha consagrado como un sistema que moviliza la función pública proveyendo cargos a lo largo del país, basados en el principio del mérito, la igualdad y la transparencia, dicha búsqueda tiene como finalidad, dotar al sector público con el mejor talento humano capacitado para enfrentar las diferentes situaciones que se presentan a lo largo del ejercicio de funciones de los cargos pertenecientes al aparato del Estado.

Sin embargo, surge el cuestionamiento de si es o no eficiente la carrera administrativa, aportando al empleo público, tal cual como en el papel se encuentra plasmado, siendo esta un agente que promueva la satisfacción de las las necesidades de la Nación. Desde este documento, se genera una crítica al sistema de carrera administrativa, con la finalidad de aportar positivamente al desarrollo del empleo público como columna vertebral de la Nación, en el cumplimiento de todos los planes y proyectos fijados.

## **¿El sistema de carrera Administrativa en Colombia, un aporte eficiente frente al proceso de modernización del empleo público?**

Colombia un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad cuya finalidad es promover la prosperidad, la efectividad de principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, mediante la cual se promueva el bienestar de la comunidad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1-2 ). En este sentido el trabajo es concebido como un derecho constitucional enmarcado en el Estado Social de Derecho, dentro de los artículos 25, 125 y 130 de la carta política. Con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo público, la Constitución Política de Colombia (1991), indica en su artículo 125 que a excepción de los cargos que determine la Ley, los empleos en las diferentes Instituciones del Estado son de carrera. Entendiéndose el empleo como *“...el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado....”*. (Decreto 770, 2005, art. 2), definición consagrada en el Decreto 770 de 2005 por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos.

Así las cosas, tal como lo reconoce Ballén Duque, (n.d.) la carrera administrativa se basa en el merito y las calidades de los aspirantes, las cuales determinan el ingreso y el ascenso del servidor publico. Entonces la carrera administrativa es un mecanismo que permite acceder por medio de la meritocracia a la función pública. Esta como aparato movilizador del Estado proveyendo cargos a lo largo de la Nación en el sector público, mediante concurso. Entiéndase pues, el merito como principio fundamental para la consecución efectiva e imparcial de un cargo en el Sector Público, producto del ganar a través del cumplimiento de unos requisitos establecidos, al cual todos podrán aspirar siempre y cuando cumplan las exigencias determinadas por la Ley.

En este orden de ideas, la Ley 909 de 2004, la cual regula el empleo público y la carrera administrativa, entiende este concepto 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....”. (Ley 909, 2004, art. 27). Destacándose de esta definición los conceptos establecidos como principios fundamentales de la Función Pública enmarcados en la ley en mención: igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad cuya aplicabilidad se transfiere así al sistema de carrera administrativa. En otras palabras, este sistema debería caracterizarse por su eficiencia y eficacia; aportando al desarrollo de la nación, planes de desarrollo y fines del Estado. Desde esta perspectiva el funcionario público tiene una gran responsabilidad adquiriendo un papel primordial en el desarrollo y crecimiento del Estado siendo quien materializa los objetivos y metas planteados en un plan de gobierno durante el ejercicio de sus funciones mientras que representa al Estado (González Rodríguez, 2010).

De esta manera, tal como lo señala Hernández (2006) el rol del funcionario público ya no solo se reduce al cumplimiento de las funciones administrativas designadas a su cargo, sino que trasciende hacia el servicio al Estado y a la comunidad. Así las cosas para el proceso de modernización del sector público,

...los procesos de reforma del Estado y de globalización inciden o determinan parte de la regulación en asuntos de función pública y carrera administrativa y, en el caso colombiano, tales determinaciones pueden ser evidenciadas al apreciar el contenido de la respectiva legislación. (p.11)

De modo que, los esfuerzos que se hagan por modernizar el empleo público son fundamentales. Es así que el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, desde el programa Buen Gobierno, plantea la importancia de implementar procesos y objetivos que le apunten a la modernización del empleo público en el siguiente sentido: consolidación de un modelo de servicio moderno, modificación del régimen actual del empleo

público en especial el sistema general de carrera optimizando los procesos de selección y vinculación, basados en el principio del merito, promover la movilidad laboral, reteniendo el mejor talento humano y vinculando así mismo personal con capacidades y sentido de pertenencia del servidor público al Estado (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Es por lo anterior, que el Departamento Administrativo de la Función Pública se propone:

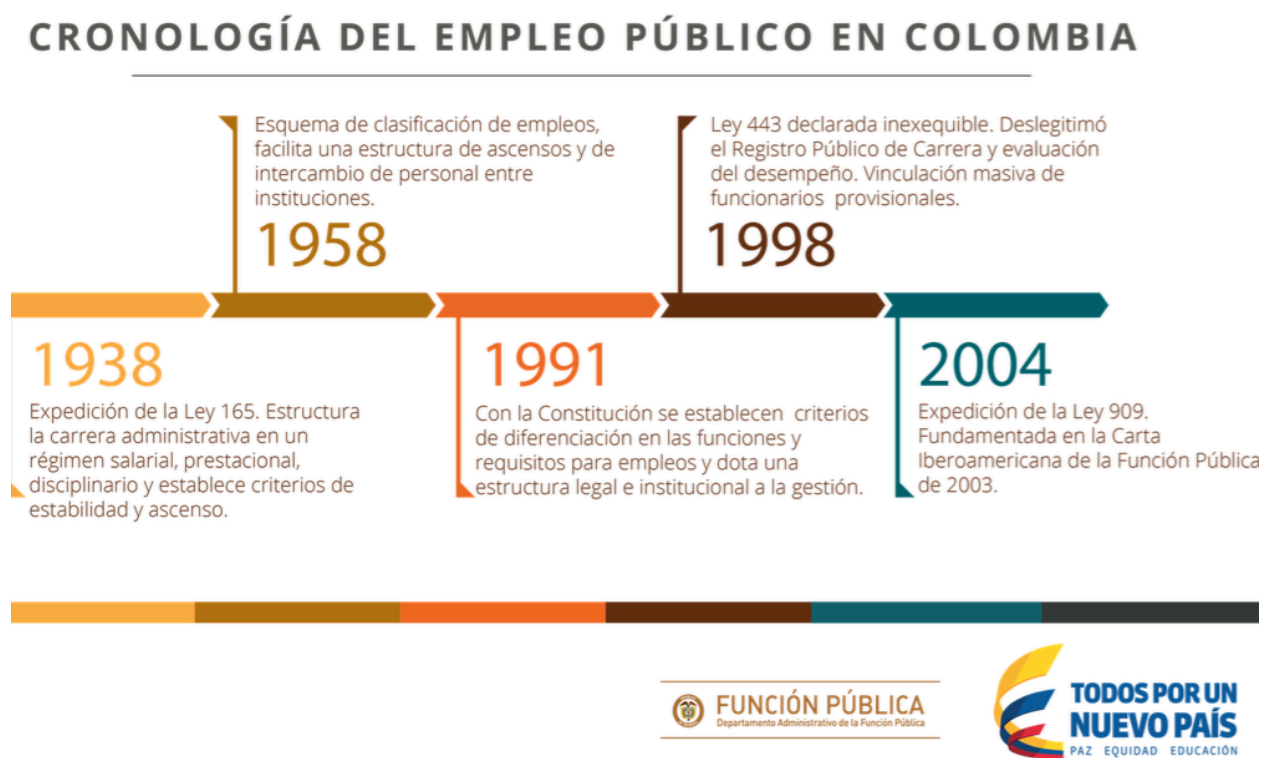
1. Planeación y gestión estratégico de la fuerza laboral
2. Fortalecimiento de la capacidad para reclutar y retener talento y mejorar las habilidades y competencias.
3. Potenciación de la orientación al desempeño y desarrollo del liderazgo
4. Fortalecimiento de la reforma de la gestión de talento humano.

En este sentido se cuestiona, el alcance de la carrera administrativa en relación con su eficiencia para contribuir al proceso de modernización del empleo público en Colombia. Es de resaltar que en este escrito no se realizarán críticas al principio del mérito mediante el cual se proveen los cargos vacantes pertenecientes al sistema de carrera, si no se busca identificar sus diferentes falencias y encontrar las debilidades que truncan el crecimiento y desarrollo del empleo público en el país.

Para iniciar entonces el primer cuestionamiento frente al sistema de carrera administrativa surge desde la provisión de los empleos, sin cuestionar el merito sino la agilidad y el cumplimiento a cabalidad de lo estipulado en la Ley, haciendo referencia a que a la fecha existe una alta cantidad de empleos sin proveer en la carrera administrativa que hoy se desarrollan a través de la modalidad de la provisionalidad. Además cuestionando de entrada que este sistema creado para eliminar de tajo la relación de conveniencia entre el nominador y el empleado, actualmente sigue siendo un factor de debilidad pues por encima del merito priman

los intereses políticos de los diferentes jefes de turno, lo cual sin duda alguna entorpece la globalización y desarrollo del empleo público. A continuación, a partir de la Figura 1 Cronología del empleo público realizada por la Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública (2015), se relacionan las diferentes situaciones que a lo largo de la historia han impedido el cumplimiento de la carrera como está idilicamente estipulada en la norma.

Figura 1



Tal como se aprecia en la Figura 1, en el año 1938 se expide la primera Ley de carrera administrativa producto de la necesidad de establecer una Ley que instituyera la carrera administrativa, basada en el merito, para la selección de los empleados del sector publico sin discriminación alguna. Sin embargo, para el año 1957 se evidencia como principal característica la no ejecución de lo establecido en materia legislativa frente a este sistema, tal como lo expresa Hernández (2006) con las siguientes palabras:

*En esos veinte años no hay evidencias que den cuenta de procesos de selección para carrera administrativa en los departamentos y municipios y tan solo 42 de los cerca de 50.000 empleados con que contaba el Gobierno Nacional fueron inscritos en carrera administrativa por haber superado los exámenes de selección (p.2).*

Con respecto al año 1958, se expide la Ley 19, a través de la cual se pretende crear diferentes Instituciones destinadas a regular el servicio civil en materia de carrera administrativa, con la esperanza de materializar este sistema frente al empleo público. Infortunadamente, Hernández (2006) indica que pese a la creación desde el ámbito legal de una norma consolidada que regulaba la carrera, y la creación de las diferentes autoridades encargadas de supervisarla, una vez más estos propósitos quedaron en el papel; arguyendo que las diferentes olas de violencia que enfrentó el país, en los años cincuenta, fueron uno de los factores que impidieron a lo largo de los años el cumplimiento de este sistema de carrera administrativa al impedir la realización de los concursos designados para tal fecha.

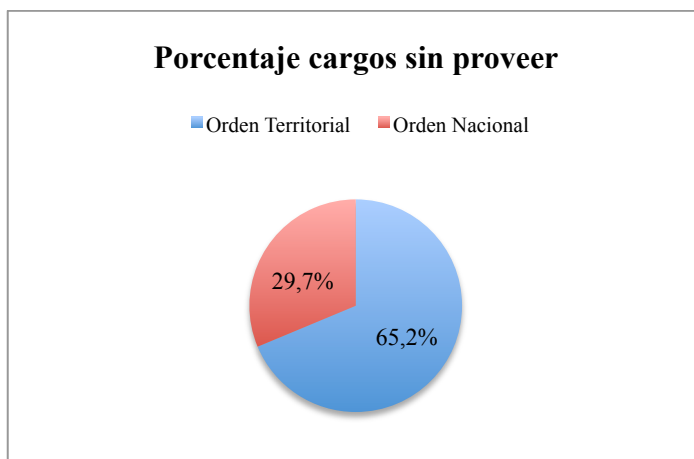
Producto de la situación de violencia en Colombia en los años 80s se permite el ingreso de empleados vinculados mediante la provisionalidad a la carrera administrativa, evento llamado “inscripción extraordinaria”. Tal suceso, avaló el ingreso al sistema de carrera solo cumpliendo algunos requisitos sin darle cumplimiento al principio de la meritocracia. Para esta época se incorporaron una gran cantidad de empleados a esta carrera de forma masiva, hecho que una vez mas rompe los estándares establecidos para este tipo de empleo en el sector público. Se evidencia entonces que a lo largo de la historia llevar a cabo y materializar los procesos de concurso basados en el principio del merito en Colombia no ha sido tarea fácil.

Incluso en la actualidad, persiste la dificultad de la provisión de cargos a través del concurso de méritos, según lo indica Caballero (2016), directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien resalta que en el orden nacional resta un 29,7% de cargos de carrera sin proveer y en el orden territorial resta un 65,2% por proveer de manera



definitiva, así mismo indica que dichos cargos actualmente se han ocupado mediante la provisionalidad. Lo anterior se resume en la Figura 2.

*Figura 2*



Por otro lado, se evidencia el retraso en la consecución de metas establecidas para el mejoramiento del empleo público, como ejemplo se toma el nivel de cumplimiento de las metas correspondientes a los programas y políticas públicas definidas para el periodo 2014 – 2018, que se encuentra en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA (Departamento Nacional de Planeación, 2017), como fuente de información en materia de seguimiento y evaluación, reiterando la importancia del ejercicio de las funciones del servidor público para el avance de la gestión pública. Dentro del programa definido como “Direccionamiento para mejorar la productividad de las Instituciones públicas”, en la meta “Entidades del orden nacional que cuentan con una gestión estratégica del talento humano implementada” la que da cuenta de la cantidad de Entidades de Orden Nacional que ponen en practica la gestión estratégica del talento humano en la consecución de la productividad de las diferentes Entidades del Estado. Actualmente, dicho reporte demuestra un porcentaje de avance en el cuatrenio del 33,3% en el orden nacional.

Indiscutiblemente, el sistema de carrera administrativa necesita ser re planteado si se

quiere lograr la modernización del empleo público y palpar una evolución significativa de este. El diagnóstico realizado por el Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes acerca del estado de la fuerza laboral del sector público concluye que el sector público en Colombia es el sector menos valorado por los colombianos, que el trabajo de este sector es el que tiene menos credibilidad frente a la sociedad y que este se encuentra “envejecido”; además de identificar que el 31% de los empleados públicos no cree en la transparencia de las convocatorias y que tres de cada 10 funcionarios percibe que estas no promueven condiciones de igualdad. Ante esta situación, el estudio determina que las mayores problemáticas de la carrera administrativa son falta de información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público, problemas para desvincular a funcionarios con bajo desempeño y la baja movilidad de los servidores de carrera (Redacción Política, 2015). A partir de lo anterior, se puede deducir que la gestión de la administración pública en su mayoría no funciona a un 100% y su grado de eficiencia no es el más alto, en relación con las metas y objetivos planteados; en especial en el desarrollo del empleo público en el ámbito de la modernización frente a la carrera administrativa, la productividad de las Instituciones públicas no aprovecha su más alto potencial.

Ahora, desde el método de evaluación de los empleados de carrera, el cual consiste según lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Acuerdo 565 de 2016, se encuentra que: la evaluación del desempeño es una herramienta que valora el desempeño de los empleados que han accedido a la carrera a través del mérito con la finalidad de determinar su ascenso y permanencia en este sistema. Dicha evaluación se basa en el cumplimiento de metas, objetivos y compromisos previamente establecidos entre el empleador, el jefe inmediato y el empleado de carrera; cabe resaltar que el alcance de los compromisos definidos se basa en la misionalidad de la Institución y de las actividades establecidas en el manual de funciones y competencias laborales del cargo a evaluar.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, como ente autónomo de origen constitucional, cuyo fin es la administración y vigilancia del sistema de carrera administrativa,

así mismo cuenta entonces con la competencia de verificar los compromisos establecidos y el cumplimiento de ellos en pro de la misión y la visión de la Institución que emplea al servidor público. Para la evaluación del desempeño existe un formato establecido por CNSC, el cual deberá diligenciarse en su totalidad, en los periodos establecidos en el Acuerdo 565 de 2016. Previa implementación de esta se requiere de un seguimiento trimestral a los compromisos y metas establecidas con la finalidad de retroalimentar y realizar los planes de mejoramiento necesarios.

La evaluación del desempeño ordinaria se deberá llevar a cabo mediante una calificación de forma general que parte de la calificación de las dos evaluaciones parciales semestrales que deberá realizar el jefe inmediato y el grupo interdisciplinario que este a cargo de ello, entre el (1º) de febrero y el treinta y uno (31) de enero del año. A continuación se relacionan los niveles de cumplimiento los cuales estipulan el rango de calificación en la Tabla 1:

*Tabla 1*

<b>PORCENTAJE</b>	<b>NIVEL</b>
<b>Mayor o igual al 95%</b>	Sobresaliente
<b>Mayor o igual a 80% y menor de 95%</b>	Destacado
<b>Mayor del 65% y menor que el 80%</b>	Satisfactorio
<b>Menor o igual a 65%:</b>	No Satisfactorio

El proceso de la evaluación del desempeño se resume en la Figura 3 realizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2015), entidad rectora que establece políticas, fortalecimiento institucional y evaluación al empleo público:

*Figura 3*



Habiendo ya descrito el sistema de evaluación del desempeño, se evidencia que entre el concurso de mérito y la evaluación del desempeño se encuentran abismales diferencias, si bien es cierto son procesos diferentes, la permanencia del empleo debería hacer referencia al merecimiento de ello y por el contrario no por el clientelismo, burocracia y diferentes intereses e incluso temores por parte de quien evalúa.

Por otro lado, uno de los actores que intervienen directamente en el proceso de evaluación (el jefe inmediato), en contadas ocasiones temeroso de dar una mala calificación y enfrentar al ordenador del gasto y enfrentarse igualmente a los desgastes que generan una pelea de tipo jurídico en la que la mayoría de las veces el Estado beneficia al empleado, prefiere calificar con un satisfactorio a quien no merece dicha nota. De este modo, la conveniencia, clientelismo y la misma burocracia, no permiten que la evaluación del desempeño sea fiel en reflejar la situación actual del funcionario de carrera, a quien por lo contrario debería exigirsele más en el cumplimiento de sus funciones.

Producto de lo expuesto con anterioridad el concepto de la evaluación del desempeño podría ser uno de los mayores deficientes existentes frente al proceso de modernización del empleo público en Colombia desde la perspectiva del sistema de carrera administrativa. La evaluación del desempeño laboral, entonces definida como una herramienta de gestión que busca valorar el merito como principio sobre el que se fundamente la permanencia en el servicio de

carrera, es sin duda la base de la carrera administrativa mediante la cual se permite o no que este sistema aporte y sea eficaz en el desarrollo de la función pública frente al Estado.

La calificación, garantiza el ingreso a la carrera, la permanencia, el ascenso, poder desempeñar comisiones, incentivos entre otros, la fijación de compromisos laborales los cuales serán evaluados y producto de ellos se tendrá dicha calificación. Es entonces el punto neurálgico de las diferentes debilidades del sistema de carrera presentadas en este escrito, la mayor es el sistema de evaluación del desempeño el cual debe ser actualizado y modificado no solo desde el punto de vista normativo, sino desde la parte procedimental, generando estrategias que permitan que la evaluación del desempeño sea fiel retrato de la ejecución y práctica del servidor público tal como lo menciona Avila, (2002) al expresar:

*... Los sistemas de evaluación no operan en la práctica, si bien este no es un problema limitado al caso colombiano. Los esfuerzos de capacitación existen también de manera marginal y responden más al uso de excedentes presupuestales ocasionales que a políticas de entrenamiento debidamente definidas. Si bien no hay indicadores actualizados, la impresión general que existe es que la motivación de los funcionarios es baja y está asociada a problemas de comunicación por parte de las jerarquías más altas. (p.56)*

La calificación debe ser un proceso cuyo seguimiento sea constante, y no solo cuando existan procesos jurídicos a los que hay lugar como la reposición, sino que se debe estar evaluando constantemente por parte de las Entidades que vigilan la carrera administrativa – Comisión Nacional del Servicio Civil y Departamento Administrativo de la Función Pública- el estado de las evaluaciones del desempeño, las metas fijadas conforme la misionalidad y fin de la Institución que evalúa, no solo fijando la normatividad y planteando formatos de evaluación, sino adicionalmente realizando seguimiento a que tipos de compromisos y metas se fijan y que estas realmente traduzcan la necesidad de la Entidad y que ello se vea reflejado en el bienestar de ese Estado Social de Derecho consagrado en la carta política. No se puede dejar a la subjetividad, el que un empleado se eternice con una calificación satisfactoria arguyendo entonces que todo se encuentra bien y que el ejercicio de sus funciones se lleva a cabo como se espera. Lo anterior se ve reflejado en las cifras reportadas por Avila, (2002) en las que se indica que un estudio realizado por el DAFP en 1998, frente a 9.523 funcionarios de carrera administrativa los cuales

fueron evaluados y se evidenció que el 43,2% se ubico en grado sobresaliente, el 43,3% superior, el 13,16 adecuado y el 0,32% insatisfactorio, del porcentaje que obtuvo una calificación no satisfactoria no se retiraron del sector publico, incumpliendo lo establecido en el regimen de carrera administrativa.

La carrera administrativa debe refrescarse, y no solo en el sentido de declarar insubsistentes a quienes no prestan el servicio como es debido, sino tambien desde el plano del ascenso por meritocracia y no por una calificación que insisto en muchas ocasiones goza por ser contemplada desde el plano de lo subjetivo. Son entonces diversas las situaciones y debilidades que la carrera administrativa ha debido enfrentar y está enfrentando en relación con el proceso de modernización a lo largo de la historia, indistitamente de los planes de gobierno, se evidencia la carencia de un sistema que se ejecute en su totalidad, y que no solo quede en las letras.

Podría decirse entonces que existe una burocracia en la carrera administrativa donde “estos” son intocables e inamovibles sin importar la calidad del desempeño de sus funciones. Lamentablemente, quienes tienen menor seguridad en un cargo son quienes más esfuerzos aúnan para asegurar su permanencia en dicho empleo, diferente a la carrera administrativa la cual genera seguridad eterna a sus miembros fomentando así la mediocridad en el ejercicio de la función pública. Si bien es cierto que la carrera administrativa posesiona a los “mejores”, también es verdad que esta desde su creación imposibilita la renovación de la función pública.

Hasta que punto se desvirtúa el fin del empleo público, cambiándolo por necesidades personales, intereses, beneficios y se deja a un lado servir a la comunidad y cito estas palabras:

*La elección de los empleados, sea hecha por quien fuere y por el sistema que fuere, debe recaer en aquellos ciudadanos que tengan competencia para su puesto, es decir, carácter, habilidad técnica, experiencia, honradez, posición social, y buenos antecedentes, que los coloque en posibilidad de servir mejor que cualquier otro, el cargo que se trate [...] si*

*los puestos públicos sólo son de unos pocos personajes o de un grupo habrá caciquismo, habrá oligarquía, todo menos democracia... (Uribe, 1979, p. 5)*

Retomando esta frase, si el sistema de carrera administrativa abanderara la igualdad, la transparencia y el mérito, por qué entonces este sistema desde el plano de quienes ya se encuentran ingresados a la carrera se ha convertido en algo inamovible, en especial por aquellos que brillan por realizar el menor esfuerzo en el ejercicio de sus funciones.

Si bien es cierto, que citada en la Ley 909 de 2004 se estipula que la permanencia en los empleos de carrera administrativa se basa en la *“demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos..”* (Ley 909, 2004, art. 28). Y que para ello existe un sistema de evaluación que constantemente se está actualizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, se cuestiona la “mediocridad” que existe actualmente frente a las calificaciones que como se mencionó con anterioridad permiten que se perpetúe al empleado en la carrera administrativa, no siempre siendo merecedor y abanderado de los principios que orientan la permanencia en el servicio en la carrera administrativa estipulados en la Ley 909 de 2004.

De esta manera es tan culpable el funcionario público que sintiendo la “seguridad” que le brinda el haber sido ganador del concurso, el esmero por merecer seguir en el cargo aminora su desempeño hasta el punto de ser un funcionario mediocre. Indistintamente del Gobierno de turno, de los planes de desarrollo, programas y metas previstos, es estrictamente necesaria la fuerza laboral para el cumplimiento a cabalidad de dichos objetivos el empleo público. Adicionalmente, si la carrera Administrativa es el medio por el cual el Estado cumple sus objetivos, por qué entonces esta sigue siendo solo un vehículo que da estabilidad a unos cuantos, sin mencionar que a la fecha no se ha logrado proveer el 100% de lo que son los cargos de carrera administrativa de acuerdo a lo indicado en la Figura 2. Adicionalmente Caballero (2016) sostiene que se debe hacer un grande esfuerzo por que la carrera administrativa no sea

solo una “*patente de estabilidad en el empleo público, sino que permita el desarrollo de las personas y un sistema de evaluación serio*”.

Se destaca también como soporte a lo mencionado con anterioridad el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA (Departamento Nacional de Planeación, 2017), como fuente de información en materia de seguimiento y evaluación, reiterando la importancia del ejercicio de las funciones del servidor publico para el avance de la gestión pública, en cuanto a programas y políticas públicas definidas para el periodo 2014 – 2018, dentro del programa Buen Gobierno, se encuentra la meta “Entidades del Orden Nacional con modelos de evaluación orientados al cumplimiento de objetivos y metas institucionales implementados”, cuya finalidad es reportar el número de entidades del orden nacional que ponen en práctica los modelos de evaluación de servidores públicos, los cuales contemplan en su definición y diseño la valoración del cumplimiento de objetivos y metas institucionales. Busca medir el desempeño del servidor, mejorar la realimentación de su desempeño y lograr una coherencia entre el desempeño institucional, el desempeño de los gerentes públicos y el desempeño individual de cada servidor, el porcentaje de avance de esta meta se encuentra en un 0% en este sistema.

Ahora bien, frente a este aspecto es importante señalar que es necesario replantear la normatividad que regula la carrera administrativa debido a que esta tiene vacios que permiten situaciones adversas e interpretaciones acomodadas de lo que es el sistema desde el plano jurídico, especialmente si se enmarca en la visión de la permanencia del empleado público de carrera administrativa perpetuado, sin importar su deficiente desempeño en sus labores asignadas.

La Ley 909 (2004 art. 41), indica “***Causales de Retiro del Servicio indica en su inciso c) Por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada***”, lo cual generaria tranquilidad y desvirtuaria lo planteado en este escrito sin embargo, se en encuentra con la inexequibilidad de dicho numeral, producto de la sentencia de



la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de la Corte Constitucional, C-501 2015), donde se demanda dicho inciso en relación con el retiro de los servidores públicos adscritos al sistema de carrera por razones del servicio argumentando la garantía de la estabilidad laboral que genera la carrera administrativa a los funcionarios que han llegado a ella indicando que este inciso es inconstitucional, entre otros cuestionamientos que realiza.

Así mismo el demandante indica que el retiro del servidor público de carrera no puede realizarse únicamente mediante acto administrativo motivado, sin antes haber agotado el debido proceso, iniciando una apertura de investigación disciplinaria argumentando que el *“incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afecten directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad”* (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de la Corte Constitucional, C-501 2015), además de la insistencia en que el retiro del funcionario de carrera por razones del buen servicio se deja a la subjetividad de los altos mandos.

Contrario a lo expuesto en la sentencia que declara inexecutable el inciso c del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, como argumento se indica que la garantía de estabilidad que brinda la carrera administrativa no es un concepto que como en contadas ocasiones perpetúe a los funcionarios de carrera y no debe impedir de ninguna manera el retiro de los funcionarios que cuenten con un desempeño deficiente, por el contrario argumentar la constitucionalidad de la estabilidad laboral perpetuando al servidor público siendo indiferente el desempeño de sus funciones, es lo que paraliza el crecimiento y desarrollo del Estado.

Ahora si bien es cierto, que quienes llegan a la carrera administrativa son merecedores de derechos, y que la Constitución y la Ley deben velar por el cumplimiento de esos derechos también existen deberes que se deben cumplir por parte de los servidores públicos. Así las cosas otro de los factores a evaluar frente al sistema de carrera administrativa es la

normatividad vigente y los vacíos que en ella existen que dan lugar a demandas que logran su cometido y dan paso al deterioro del empleo público alejándolo de la modernización.

La baja credibilidad del sector público en el país, es la muestra de la deficiencia en la prestación de los servicios en el sector público, es importante entonces generar como lo cita el Plan de Desarrollo vigente estrategias que permitan fortalecer la relación servidor público – usuario, pero ello solo se podrá lograr mediante un desempeño eficiente de funciones, entendiendo entonces que no se es funcionario o empleado público, sino servidor del Estado. Esta mentalidad es la que se debe generalizar en los servidores especialmente en el sistema de carrera administrativa.

Este sistema entonces, como se planteo requiere de una exhaustiva revisión desde las debilidades escritas en este documento sin dejar de resaltar que el mérito es un principio regulador de la función pública y que deberá seguir existiendo solo que necesita que los sistemas, procesos y metodologías que lo soportan sean refrescados y actualizados de forma vanguardista.

## Conclusiones

Colombia, como un Estado Social de Derecho, el cual se rige a través de la carta política, debe dar cumplimiento a lo establecido en esta, y en el ámbito jurídico con relación con el empleo y específicamente con el sistema de carrera administrativa. Sin embargo se evidencia que al pasar de los años, dicha normatividad no se lleva a la práctica, sino que solo se queda en el papel.

Es necesario que las Entidades rectoras en materia de empleo público y carrera administrativa como lo son la Comisión Nacional del Servicio Civil, Departamento Administrativo de la Función Pública, y demás entes que tienen relación directa o indirecta con el proceso del empleo público, realicen un seguimiento estricto a los procesos, igualmente los requerimientos correspondientes a los Entes de Control con la finalidad de que se de cumplimiento a lo establecido en la Ley y se elimine de tajo la tradición de la manipulación de la Ley según la necesidad del gobierno de turno.

La creación e implementación de una cultura de la meritocracia, que permita a los ciudadanos acceder a cargos públicos a través de este principio se debe extender a lo largo de la Nación. Se debe promover el conocimiento de lo que es la carrera administrativa, pues incluso en las mismas entidades del estado se evidencia desconocimiento del derecho al cual todos pueden acceder. En este sentido, el control no solo por parte de las autoridades administrativas, sino también el control social que puede ejercer la comunidad frente a la provisión de cargos de carrera de forma transparente y en condiciones de igualdad para todos, es de gran importancia para la función pública, además del seguimiento e implementación a los concursos convocados en la actualidad. Dichas autoridades deberán promover políticas que divulguen el sentido del mérito y de la carrera administrativa.

Sin duda alguna, el Merito como principio rector en la función pública como derecho constitucional, se debe mantener y extender en la cultura del servidor del estado, perpetuando este como cuspide de la piramide en el ejercicio de las funciones de los empleados que sirven a la nación. Es necesario entonces, promover y dinamizar los sistemas y mecanismos que soportan el merito como lo es la carrera administrativa.

Sin embargo como se mencionó en contadas ocasiones en necesario revisar desde la aplicación de la normatividad, hasta la ejecución sobre todo desde el plano de la evaluación del desempeño, el control que se ejerce por parte de la CNSC y el DAFP en relacion con el sistema de carrera administrativa puede ser un control preventivo mas no posterior, es decir que es necesario plantear metodologias dentro del sistema tipo de evaluación del desempeño que permitan la evaluación objetiva mediante calificadores externos, cuya visión no sea permeada por conveniencias, necesidades, temores y/o emociones. Esto con la finalidad de darle cumplimiento a las metas establecidas no solo en el plan de gobierno actual, sino los venideros.

Una vez sean proveidos los cargos de carrera en un mayor porcentaje frente a lo que actualmente se evidencia, es necesario establecer mecanismos que permitan la rotación, sin perder la estabilidad de los empleados, en el sentido de que se renueve y se refresque la administración y así mismo a traves de nuevos retos se vele por el bienestar y crecimiento tanto personal como laboral de las personas al servicio del Estado.

Por otro lado la normatividad vigente, presenta vacios que dan lugar a que demandas, trastornen el sentido de la Ley y del sistema, acomodando a la necesidad del momento del demandante todos aquellos planteamientos juridicos; no se desconoce la importancia de la demoracia y el uso de los mecanismos que permitan consolidar la norma y ejercer los derechos como ciudadanos y empleados, sin embargo se considera que la misma debe estar blindada de ataques externos.

Tanto el estado como el empleo publico, a lo largo de la historia han buscado ir a la vanguardia del crecimiento como en diferentes paises de Latinoamerica, dichos cambios llamados modernización, presentan diferenes exigencias al empleo publico y a la administración del talento humano del estado. En este sentido, se evidencia pues que la carrera administrativa si bien ha aportado deficientemente a la historia y al desarrollo de lo que es el empleo publico, no dando su 100% al potencial, las debilidades mencionadas en este escrito son fiel reflejo de los resagos que esta a dejado al desarrollo del empleo publico.

No se puede desconocer que la carrera administrativa moviliza desde todos sus frentes la gestión del estado, siendo entonces un vehiculo que avanza hacia la meta conforme este sistema se desarrolle, crezca y evolucione y se conciba desde el plano de la meritocracia y la importancia de esta en el logro de los objetivos y metas planteados.

## Referencias

Salas Camargo, F (2016). Alcance de la modernización del Empleo Publico en Colombia  
Departamento Administrativo de la Función Publica, pp 1-16

Avila, R. (2002). Diagnóstico Institucional del Sistema del Servicio Civil en Colombia. Bogotá:  
Banco Interamericano de Desarrollo, pp.1-97.

Ballén Duque, F. (n.d.). *Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera  
Administrativa en Colombia* Bogotá: Comisión Nacional del Servicio Civil, pp.1-500.

Caballero, L. (2016). “El país ha avanzado mucho en la meritocracia”. Portafolio, p.unica.

Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC. (25 de enero de 2016). Acuerdo 565 de 2016.  
diario oficial 49780 de febrero 8 de 2016.

Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). Ley 909 de 2004  
Diario Oficial 45.680 de septiembre 23 de 2004.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo [1-2] Diario Oficial 45.680 de septiembre 23  
de 2004.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de la Corte Constitucional, (17 de mayo de 2005)  
Sentencia C-501 2015. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].

Departamento Nacional de Planeación (2015). Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo  
país". Bogotá, D.C: Imprenta Nacional de Colombia, p.Tomo 2.

Departamento Nacional de Planeación (2017). DNP - Sinergia. [online] Available at: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1228/4578/46> [Accessed 6 Nov. 2017].

Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). Balance de la carrera administrativa en Colombia: avances y prospectiva. Bogotá, pp.1-13.

González Rodríguez, E. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. Prolegómenos - Derechos y Valores, 13(25), pp.1-18.

Hernández, P. (2006). La provisión de empleos de carrera en Colombia: Lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. Reforma y Democracia, (36), pp.1-11.

Presidente de la Republica de Colombia. (17 de marzo de 2005). Decreto 770 de 2005. Diario Oficial 45855 de marzo 19 de 2005.

Uribe, Uribe Rafael (1979). Obras Selectas, Colección Pensadores Políticos Colombianos, Cámara de Representantes. Imprenta Nacional, Bogotá (en la conferencia, sobre los problemas nacionales, leída ante la Unión Nacional de Industriales y Obreros, y ante el Ministro de Instrucción Pública, doctor Pedro María Carreño, el domingo 4 de diciembre de 1910, en el salón de Grados) Tomo 1.