

Observaciones y Perspectivas en la Implementación y Ejecución de las Normas de Ingreso a la Carrera Administrativa en Colombia (2004-2022)¹

Observations and Perspectives in the Implementation and Execution of the Regulations for Admission to the Administrative Career in Colombia (2004-2022)

Angélica Del Carmen Ramos González²

Juan Carlos González Bolaño³

Resumen

En el presente artículo se realiza un análisis de la naturaleza jurídica de la política pública de ingreso al empleo público mediante una breve génesis normativa del tema y, de esta forma, comprender si hemos tenido avances normativos o retrocesos en la ejecución de las normas de ingreso a la carrera administrativa. Esto se hará identificando las vicisitudes, retos y los obstáculos que encontramos desde la perspectiva en la implementación de esta normatividad para su ejecución desde la óptica



Open Access

Para citar este artículo: Ramos, A., González, J. C. (2022). Observaciones y Perspectivas en la Implementación y Ejecución de las Normas de Ingreso a la Carrera Administrativa en Colombia (2004-2022). *Diálogos de Saberes*, (57), 35-50. DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.57.2022.10257>

¹ Fecha de Recepción: 27 de marzo de 2021 • Fecha de Aprobación: 10 de mayo de 2021

El presente manuscrito es producto de la investigación: Observaciones y Perspectivas en la Implementación y Ejecución de las Normas de Ingreso a la Carrera Administrativa en Colombia (2004-2022), gestionada en la Universidad Libre (Bogotá, Colombia)

² Abogado, especialista en Derecho laboral y seguridad social y en Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Estudiante de Maestría en Derecho de la Universidad Libre. Profesional Universitario Grado 18 de la Secretaria de Gobierno de Bogotá, Orcid 0000-0002-8040-6064, https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002043061, <https://orcid.org/0000-0002-8040-6064>, Juanc-gonzalez@unilibre.edu.co, juankarlos1904@hotmail.com. <https://scholar.google.es/citations?user=Gj9TSHYAAAAJ&hl=es>

³ Abogada, especialista en Derecho comercial y en Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Estudiante de Maestría en Derecho administrativo de la Universidad Libre. Profesional Universitario del Banco Agrario, Orcid 0000-0001-9724-7752, https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002043100, <https://orcid.org/0000-0001-9724-7752>, angelicad-ramosg@unilibre.edu.co, anrago@hotmail.com. <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=rRO6Ti0AAAAJ>

de una entidad estatal, y cómo esta ha afectado a la implementación del mérito en Colombia; lo anterior, teniendo en cuenta que surge especial importancia por cuanto el recurso humano es el principal soporte para el desarrollo de los fines estatales definidos en nuestra Constitución Política. Estableciendo si Colombia es un Estado que ha buscado un fortalecimiento del empleo público o si, por el contrario, existe una intención de mantener el clientelismo y botín político usuales, se encontró que inicialmente contamos con un sistema de ingreso a la carrera administrativa con robustez normativa, y que, mediante la imposición del imperio de los jueces desde su pronunciamiento, el ingreso a la carrera administrativa debe ser mediante mérito para los casos que así se contemplen y no automático.

Al encontrar que Colombia ha buscado un fortalecimiento normativo y lo ha conseguido, materializándose principalmente desde la Constitución de 1991, y aunque el constituyente comprendió la importancia de este tema, las legislaturas posteriores que han debido regularlo para una mejor implementación, a nuestro sentir, no han tenido la verdadera intención de hacerlo; por lo tanto, hoy contamos con un sistema que no cuenta con el presupuesto suficiente ni personal para poder ejecutarlo.

Palabras clave: Carrera administrativa, empleo público, concurso de méritos, función pública, gestión del talento humano.

Abstract

In this article an analysis of the legal nature of the public policy of entry into public employment is carried out through a brief normative genesis of the subject and in this way understand if we have had normative progress or it is possible to show setbacks in the execution of the norms of admission to the administrative career, identifying the vicissitudes, the obstacles that we find from our perspective in the implementation of this regulation for its execution from the perspective of a state entity and how it has affected the implementation of merit in Colombia, the above having taking into account that special importance arises because the human resource is the main support for the development of the state purposes defined in our Political Constitution.

Establishing if Colombia is a State that has sought to strengthen public employment or if, on the contrary, there is an intention to maintain the usual patronage and political loot, finding that initially we have a system for entering the administrative career with normative robustness and that through the imposition of the empire of the judges since its pronouncement that admission to the administrative career must be through merit for the cases that are contemplated and not automatic.

Finding that Colombia has sought a normative strengthening and has achieved it, materializing mainly since the 1991 constitution and although the constituent understood the importance of this issue, the subsequent legislatures that have had to regulate it for a better implementation, in

our opinion, have not had the true intention to do it, therefore today we have a system that does not have enough budget or personnel to be able to execute it.

Keywords: administrative career, public employment, merit contest, public function, human talent management.

Introducción

Colombia está organizada como un Estado Social de Derecho y para el desarrollo de los fines esenciales consagrados en la Constitución Política, debe desarrollar estas actividades mediante diferentes tipos de contratos (empleo público, contratos de obra, entre otros) requiriendo de un recurso humano, capacitado, estable y capaz de desempeñar las funciones. Por lo anterior, resulta necesario analizar, criticar y vigilar en qué medida existe un marco normativo de fortalecimiento para el ingreso a la carrera administrativa, y si estas medidas han previsto una apropiada implementación y ejecución de la misma para el desarrollo y evolución de la formalización del empleo público, teniendo en cuenta las variables como el presupuesto, tiempo, capacidad organizacional, claridad jurídica y contraposición de intereses externos. El alcance que tiene la entidad estatal para poder lograr los fines establecidos en nuestra Carta Política, se convierte en un tema de suma importancia para poder evaluar al Estado colombiano y el cumplimiento de sus deberes en su plan de desarrollo (Mosquera y González, 2020; Rodríguez, 2014).

Por lo expuesto, es necesario analizar la naturaleza jurídica de la política de empleo público en Colombia y la regulación de su ingreso, identificando los avances y retrocesos que ha tenido el proceso de ingreso al empleo público, realizando observaciones y perspectiva de esta política, con la finalidad de determinar si existe una adecuada normatividad e implementación para el ingreso a la carrera administrativa.

En este artículo utilizamos el método cualitativo con un énfasis en análisis documental, revisando los diferentes escritos para poder determinar si existen avances y una debida adecuación para su aplicación e implementación en materia de ingreso a la carrera administrativa, realizando una génesis normativa del tema, estudiando desde el primer esbozo legal y examinando la naturaleza jurídica de la política del empleo público en Colombia. Esto se desarrolla con un especial énfasis del mérito en Colombia, señalando los diferentes retos y obstáculos a los que se están enfrentando las entidades de orden público para la aplicación y ejecución de la formalización del empleo, logrando determinar si existe una adecuada normatividad y ejecución para el ingreso a la carrera administrativa en Colombia.

Génesis Normativa en Colombia del Ingreso a la Carrera Administrativa

El derecho al trabajo es parte de los derechos humanos consagrados, tanto en su faceta individual como colectiva se encuentra aplicado en múltiples herramientas del sistema internacional de

DDHH. Nuestra carta política reconoce el trabajo como principio, deber y como derecho, a partir del bloque de constitucionalidad, presentando un concepto de trabajo que, desde el punto de vista de los DDHH siempre debe cumplir con el principio de dignidad. En este sentido, basado en los dictados del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dentro de la Observación General y Recomendación No. 18 sobre el Derecho del Trabajo, se identifica el contenido del Derecho y se deja constancia a las obligaciones jurídicas de los Estados para su efectiva consumación (Maldonado, 2017; Guamán y Llorente, 2017).

En la Constitución (1991, Art. 125) se delinear las normas generales de la estructura estatal, siendo el primer elemento a resaltar el sistema de carrera como la regla general para la vinculación del talento humano al servicio del Estado, con excepción de los cargos de elección popular, los trabajadores oficiales y los de libre nombramiento y remoción. Esto quiere decir, que al Estado colombiano le asiste la obligación de que el ingreso sea por regla general a través del sistema de carrera. El segundo elemento relevante de la normativa constitucional es la implementación del concurso de méritos como la forma de ingreso por defecto de los funcionarios del Estado, salvo aquellos casos en los que el sistema de nombramiento esté regulado por la Constitución o la Ley.

Igualmente, otro elemento importante es el cumplimiento del mérito y los requisitos exigidos para cada cargo, lo que obliga a que cada persona que aspire a ocupar determinado cargo deba cumplir con las exigencias mínimas de experiencia y demostrar los conocimientos, habilidades y aptitudes que demuestren el mayor mérito para ejercer el cargo. Por eso mismo, este artículo determina que la filiación política del aspirante no puede determinar su ingreso ni su remoción a/de un cargo. Así pues, estos principios constitucionales garantizan que quienes ocupen un empleo público sean posesionados por demostrar los méritos y calidades más elevados frente a los demás postulantes (Vargas, 2018; Lorie, 2017).

Finalizando con esta triada la Constitución (1991, Art. 130) otorga competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras administrativas de los servidores públicos, y también, consagra una excepción a esa regla respecto de las carreras que tengan carácter especial. De manera que las carreras especiales, deben contar para efectos de administración y vigilancia, con un organismo igualmente especial, dejando así desarrollada las competencias y distribución de funciones de los órganos dedicados a la administración y vigilancia del ingreso a la carrera.

Para poder obtener una mirada retrospectiva de la historia del ingreso al empleo público y a la carrera administrativa en nuestro contexto, debemos definitivamente iniciar con la mención a la Ley 165 de 1938. En Colombia los esfuerzos legales para una administración más técnica del personal se remontan al año mencionado de expedición, época en la cual se realizaron múltiples laboratorios para regular el manejo del talento humano; ese primer estatuto creó la carrera administrativa para todos los servidores públicos que prestaran su servicio permanentemente en el sector oficial, con exclusión solo a aquellos que ejercieran la jurisdicción y autoridad, a los agentes de la Presidencia y todos aquellos cargos que tuvieran una significación principalmente política.

Después, con la Ley 19 de 1958 (Art. 89) se cimentaron las bases sobre las cuales habría de desarrollarse el manejo disciplinado del personal mediante la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, como máximo regente del servicio civil y la carrera administrativa; entiéndase por el primero, todo el conjunto de empleos de carácter civil de la rama ejecutiva del poder público, y por la segunda, el sistema técnico de administración de personal, sistema de selección regido por los méritos y virtudes, ofrecido a la totalidad de los nacionales en igualdad de condiciones, con garantía de condiciones uniformes, estabilidad y progreso en razón de sus méritos y condiciones.

A su vez, se creó la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), organismo que tiene bajo su responsabilidad la enseñanza, investigación y difusión de las técnicas concernientes a la Administración Pública y, en especial, la tecnificación y adiestramiento del personal al servicio del Estado (Ley 19 de 1958, Art. 17). La creación de esta escuela obedeció a la indomable necesidad de capacitar al personal y cumplió con la tarea pendiente de fomentar escuelas y cursos de capacitación para el personal en puestos públicos, cuyo desempeño había sido preocupantemente modesto hasta la creación de la Institución.

En esta periodo y en busca de los ideales del espíritu democrático y de meritocracia de la norma para el ingreso a la carrera, se exigía además de los requisitos genéricos – como la edad, la aptitud física, de conocimiento y moral – demostrar por medio de pruebas escritas y orales la idoneidad para el cargo, y con base en estos resultados la CNSC elaboraba una versión primordial de lo que conocemos hoy como lista de elegibles; una vez elegido este empleado en los términos anteriormente descritos, entraba en una etapa de prueba de entre 6 y 18 meses, la cual una vez superada tenía una vocación de permanencia, siempre y cuando se desempeñara con lealtad, honestidad y eficiencia en los deberes inherentes al cargo (Ley 19 de 1958, Arts. 64 y 65).

Ahora bien, como consecuencia de la Promulgación de la Constitución Política de 1991, se expidió la Ley 27 de 1992, que por un tiempo reducido extendió las normas de aplicación nacional al orden territorial, siendo este su mayor avance, pues durante mucho tiempo este sector se encontraba huérfano de legislación; se creó también la posibilidad de una indemnización en caso de que el empleo de carrera de un titular que ingresara por proceso de meritocracia fuese suprimido o la opción de un tratamiento preferencial para un nuevo proceso de escogencia por medio del mérito. Así, en la vigencia de esta Ley la duración de la provisionalidad se fijó en cuatro meses, término que se podría ampliar siempre que el titular de carrera estuviera en comisión o desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción, y estableció dos clases de concurso: el abierto y el de ascenso, característica que fue retomada por la Ley 1960 de 2019.

Posteriormente, la Ley 443 de 1998 sobre la carrera administrativa se ocupó de la definición, los principios y el campo de aplicación de la carrera y, a su vez, señaló los sistemas específicos de carrera y estableció la clasificación de los empleos de carrera de los organismos regulados por la Ley, las clases de nombramiento, los procesos de selección o concursos y el registro público de carrera.

Con relación al desarrollo jurisprudencial, desde la promulgación de la Constitución de 1991, es claro que las altas cortes han aportado en gran medida a la regulación del estado actual del ingreso a la carrera administrativa, en los que podemos extendernos de manera sucinta a los siguientes puntos:

Encontramos que la Corte Constitucional (Sentencia C-040 de 1995) dicta que el ingreso y ascenso a los cargos de la carrera se deben realizar previo condiciones que fijen la ley para determinar los méritos y las calidades de los aportantes. Por su parte, el Consejo de Estado (Sentencia 15058 de 1998) indica que nada impide que se convoque a concurso de méritos cuando no existan cargos actualmente vacantes, pues la eventual firmeza de la lista de elegibles constituye una herramienta para proveer vacantes a medida que se vayan surtiendo.

La situación de la carrera administrativa creada a partir de la declaración de inexecutable por la Corte (Sentencia C-372 de 1999), fue un parteaguas a nuestra realidad legislativa actual, toda vez que algunos preceptos de la Ley 443 de 1998 eran muy débiles.

En efecto, la declaración de inexecutable afectó aspectos sustanciales de la Ley 443 de 1998 (Art. 130) como los referentes a la organización de la Comisión Nacional del Servicio Civil, prevista en el artículo 130 de la Constitución Política y también la política de ingreso, ascenso, registro público de carrera y evaluación del desempeño, situación que provocó un bloqueo absoluto del sistema de vinculación por concurso al empleo público con la consiguiente parálisis de la carrera. En este mismo sentido, encontramos que la carrera así concebida se encuentra definida como:

Un sistema técnico de administración de personal de los organismos y entidades del Estado cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la administración pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación y ascenso del servicio público, con base exclusiva en el mérito y en las calidades de los aspirantes. (Corte Constitucional, C-837 de 2003)

En concordancia a lo anterior, la Corte (Sentencia C-963 de 2003) estableció que le corresponde al legislador regular lo anterior al ingreso y ascenso de personas a los cargos de carrera, para lo cual debe especificar las etapas, los requisitos y las condiciones. Así mismo, la Corte (Sentencia C-733 de 2005) resolvió la eliminación del trato preferencial a los concursos de los aspirantes que desempeñaron el cargo en provisionalidad, pues suponía una ventaja no meritosa.

Una vez revisado el panorama de la evolución del fortalecimiento de la carrera administrativa vía jurisprudencia, la Corte (Sentencia SU-446 de 2011) remarca la importancia de la carrera administrativa como pilar del Estado Social de Derecho, y se puso de relieve con la Sentencia C-588 de 2009, al declarar la inexecutable del Acto Legislativo No 01 de 2008, que suspendía por el término de tres años la vigencia de la Constitución (1991, Art. 125). Por medio de la Sentencia C-183 de 2019, recuerda y apuntala que la forma de acceder a cargos públicos no es un fenómeno

que surja a partir de 1991, no obstante, a partir de esto la carrera se vuelve el instrumento central para el acceso a la misma según lo estipula el mencionado artículo 125 de la Constitución como regla general.

Como corolario de lo expuesto por el Consejo de Estado (Sentencia 2018-01702 de 2021) recalca nuevamente el papel de la CNSC, en relación con la convocatoria de concursos públicos de méritos, tiene de manera precisa las siguientes atribuciones: fijar los lineamientos generales con los que se desarrolla los procesos, elaborar las convocatorias, adelantar los procesos, determinar los costos, y si bien estas atribuciones se encuentran en cabeza de la CNSC, la entidad beneficiaria deberá concurrir en los procesos de planeación y preparación, así también como en el acto administrativo de la misma, requisito que se entenderá cumplido en la medida que firme el documento o ejecute actos dirigidos a participar activamente y coordinadamente en su elaboración.

La Naturaleza Jurídica del Ingreso a la Carrera Administrativa en Colombia

La naturaleza jurídica, como un concepto amplio y extensamente discutido por los académicos, puede resumirse para los fines prácticos de este artículo como la esencia, el fin último y la característica primordial de un concepto, para el caso que nos atañe; en este sentido, el ingreso a la carrera administrativa es la base para la ejecución de la administración y la cristalización de los fines últimos del Estado colombiano, teniendo personal a cargo del direccionamiento del curso del funcionamiento del Estado, logrando que este se encuentre en su gran mayoría en manos de servidores con las mejores cualidades técnicas y que a su vez estos permanezcan dentro de la administración de manera regular, logrando ascender y movilizarse al interior de la misma de acuerdo a su preparación académica y/o experiencia.

En contraste a este sentido, se presenta un reto para la administración. En primer lugar, tenemos el cómo plantear una política pública y un sistema lo suficientemente fuerte y versátil para que se considere atractivo para el mercado laboral, el cual cada vez es más competitivo y que a su vez garantice que se cumplan de manera eficiente los fines estatales. En segundo lugar, cómo cualquier secuencia de un proceso primordial será la base sobre la cual se sostendrá el Estado para el cumplimiento de sus fines; esta debe ser una base fuerte, solida, capaz de sustentar el material base con el que debe funcionar el Estado en sus diferentes ramas. Nos referimos con esto, al proceso de ingreso, el cual se subdivide en el de reclutamiento, la selección y, por último, la efectividad del nombramiento.

Según lo anterior, las instituciones públicas necesitan para su funcionamiento un vasto número de personas para respaldarlas, tan variadas como los líderes políticos, los empleados de la salud, policías, científicos, burócratas y docentes de todos los niveles (OCDE, 2017); en este orden de ideas, la sociedad colombiana depende de un robusto número de corporaciones, que en teoría deben funcionar en armonía (Const. 1991, Art.113).

A diferencia de los cargos que por su naturaleza gozan de una especial confianza de dirección o se revisten de cierto nivel de liderazgo o asesoría institucional, cuando un empleo no tenga estas características, se debe entender como parte de un criterio general para la clasificación de los empleados públicos, es decir, que pertenecen a la carrera administrativa (Ley 909 de 2004, Art. 5). Bien lo han definido Martínez y Ramírez:

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. El elemento objetivo de la eficiencia es el determinante de la estabilidad laboral, por cuanto es su principio de razón suficiente. No se trata de una permanencia en el cargo por razones ajenas a la efectividad de los buenos resultados, ni el ingreso al empleo sin una vinculación fundada en motivos diferentes a la capacidad. Igualmente, el retiro se hará por hechos determinados legalmente, inspirado en la realidad de la eficiencia laboral. En definitiva, lo que se protege es el interés general (2008, p. 77).

Es así como el concurso de méritos se constituye como el mecanismo ordinario para la provisión definitiva de empleos que hacen parte de la carrera administrativa en Colombia, asegurando en la medida de lo posible proveer al estado de servidores con las mejores calidades y cuyos perfiles se acoplen a los principios de la función pública.

Avances y Retrocesos en las Normas De Fortalecimiento para el Ingreso a la Carrera Administrativa

Respecto de los avances y retrocesos que ha sufrido la normatividad para el ingreso a la carrera administrativa en Colombia, y si esta ha tenido un efecto positivo para el mérito, encontramos diferentes autores que consideran que efectivamente existe un avance normativo importante en el país.

Vargas (2019), señala que Colombia ha evolucionado en la última década en materia de servicio civil y gerencia pública, esforzándose por alcanzar fuertes niveles de desarrollo. Indica que los procesos de ingreso se realizan con objetividad y transparencia, de tal forma que se está desarrollando una verdadera evolución para el país en materia de gestión pública, y aclara que el paso importante dado por Colombia fue la implementación del Programa de la Administración Pública, como una reforma transversal en materia del empleo público logrando definir un sistema de selección de personal; implementando, así, una nueva institucionalidad para la gestión de personal, para este autor adicionalmente a los diferentes retos que enfrenta Colombia para la implementación y adecuación del sistema de mérito para el ingreso al empleo público, se encuentra el fortalecimiento

para los procesos de selección gerenciales en los cuales actualmente se encuentra una confrontación entre los criterios de mérito y la discreción de la que gozan estos empleos para su selección y provisión, siendo necesario definir un sistema claro de remoción para quienes ejerzan la gerencia pública en los mismos cargos. Luego, puesto que solamente se encuentra regulada su provisión, manifiesta el autor que dentro del lineamiento a desarrollar es requerido mejorar la implementación del criterio del mérito en los empleos gerenciales.

No obstante, Saucedo (2021) declara que en Colombia existe una proliferación en materia normativa y de regulación constitucional que llama la atención. Sin embargo, la práctica difiere y, si bien desde 1991 encontramos como principio constitucional el ingreso por mérito, su implementación se encuentra una y otra vez limitada o pospuesta, debido a la resistencia en una sociedad acostumbrada a una práctica de botín político para el manejo de los cargos públicos. Estos factores socio-políticos generan frustración para la aplicación del ingreso por mérito al empleo público en Colombia, señalando como ejemplo los múltiples intentos que ha realizado el Congreso de la República para que los empleados provisionales que los políticos han nombrado adquieran los derechos de carrera administrativa sin mediar concurso tal como lo establece la Constitución de 1991 mediante el ingreso extraordinario. Como segundo ejemplo, plantea la violencia partidista y la lucha armada que ha vivido nuestro país, que ha servido como excusa para suspender los concursos. Como tercer ejemplo, la falta de instrumentos normativos adecuados y, cuarto ejemplo, procedimientos administrativos lentos o demorados en los concursos, concluyendo que Colombia goza de una extensa regulación del tema, pero en otro aspecto existe una burla en su cumplimiento mediante el aplazamiento, la ironía y la reducción. Señalando positivamente que desde que la Corte Constitucional inició con sus fallos a hacer cumplir la constitución se han puesto las bases para sentirse más optimista y, al menos, dejar de lado la práctica de ingresos automáticos a la carrera administrativa.

En contraste con lo señalado por los anteriores autores, encontramos a quienes afirman que Colombia no ha tenido un fortalecimiento normativo para el ingreso a la carrera administrativa, entre ellos Marchena (2021), quien sostiene que los procesos basados en el mérito para el ingreso a la carrera administrativa generan varios inconvenientes al interior de la entidad pública. Dentro de ellos, describe problemas de adaptación por cuanto la persona que ingresa al cargo nunca ha desempeñado estas funciones y desplaza a funcionarios que desarrollaron habilidades y conocimientos adquiridos por toda una vida de trabajo, problemas en el clima laboral, problemas para capacitar al nuevo personal que ingresa a la entidad.

De este modo, existen diferentes falencias en los procesos de selección para el ingreso a la carrera administrativa –y estos van más allá del sistema del mérito–, dentro de las cuales se encuentra la poca vigilancia y control que tienen la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública en la redacción, corrección e interpretación que le realizan a normatividad las entidades territoriales respecto de los manuales de funciones, los cuales son fundamentales para la provisión de los empleos; considera este uno de los pilares y una de las mayores dificultades al aplicar el

ingreso al empleo público mediante el mérito en Colombia, incluso manifiesta que no solo se debería ejercer un debido control respecto de estos manuales sino también la aprobación en la reestructuración de las entidades públicas.

Desde un análisis diferente al tema, se manifiesta cómo el constante reformismo que ha sufrido el proceso de ingreso al empleo público en Colombia desde la Constitución Política de 1991, ha actuado en detrimento y no como un avance. Este autor encuentra que diferentes reformas y construcciones legislativas realizadas al tema no se realizan para el fortalecimiento, el autor expone los agravios realizados al mérito en Colombia por parte de los que han sido mandatarios, refiriendo como ejemplo en el año 2002, durante el periodo presidencial del presidente Álvaro Uribe Vélez, su oposición al proyecto de ley que para entonces cursaba respecto del mérito y que solo requería la sanción para iniciar la implementación reteniéndolo hasta donde jurídicamente estaba permitido. Seguidamente por iniciativa de este gobierno, el Congreso expidió la Ley 1033 de 2006 que retomó los ingresos extraordinarios a la carrera administrativa relacionados con el sector defensa, con evidentes y nefastos resultados para lo que hasta el momento se había logrado, manteniendo de esta forma el clientelismo, siendo violatorio del artículo 125 constitucional y, de hecho, esta legislación fue declarada inexecutable por la Corte constitucional.

Como segundo ejemplo, está el Acto Legislativo No. 01 de 2008 que adiciona al artículo 125 constitucional un parágrafo transitorio para el ingreso a la carrera administrativa extraordinario. Este parágrafo que inicialmente tenía una vigencia de tres años fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en el año 2009; concluye el autor y manifiesta que desde la expedición de la Constitución Política el Gobierno y el Congreso sistemáticamente han realizado todo lo posible para deslegitimarlo, ocasionándole un daño a la institución misma, al servicio público y minando la confianza pública en las instituciones estatales.

Para los suscritos, consideramos que existe un avance en el fortalecimiento de las normas para el ingreso a la carrera administrativa, empero la implementación, surgen diferentes escenarios y aristas a tener en cuenta para una adecuada ejecución de esta normatividad. En este mismo sentido, según Rodríguez (2021), considera que las personas que hoy ingresaron por mérito al tener garantizada una estabilidad laboral, no se desempeñan con el mismo compromiso en su sentir; por lo anterior, los procesos meritocráticos en Colombia no están logrando su función principal la cual es vincular el mejor personal para aumentar los niveles de productividad del Estado, además, el autor critica al mérito como sistema y resalta que de ser un sistema completamente meritocrático puede considerarse anti-igualitario.

Lo anterior, frente al hecho de la aplicación de exámenes para el ingreso al empleo público supone que aquellos que tienen mejores resultados son aquellos jóvenes que provienen de familias con una mayor capacidad económica, con una estabilidad emocional, mejor ambiente cultural y emocional entre otros factores, generando la aplicación de este modelo la perpetuación de la desigualdad, puesto que las personas de los sectores menos favorecidos tendrían mayor obstáculo para poder acceder a la educación. También se resalta que el hecho de que alguien sea mejor no depende

directamente de que tenga más méritos, destacando entonces que ciertos modelos de meritocracia tienden a producir mayor desigualdad, en la propuesta del autor para evitar esta situación plantea una educación asequible para todos.

Retos en la Implementación y Ejecución de las Normas del Ingreso a la Carrera Administrativa Para las Entidades Estatales en Colombia

La Ejecución por Parte De la CNSC

La CNSC es la institución creada constitucionalmente para la ejecución e implementación del ingreso a la carrera administrativa, no obstante, aunque en prosa estricta es acertada la creación de esta entidad, bien lo señala la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y la Universidad de los Andes (2015) mediante un análisis que consideramos juicioso del tema, se refiere a que si bien existe la CNSC como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos con una excepción para aquellas entidades de carácter especial, encuentra que esta entidad está completamente abrumada y no tiene una capacidad mínima para poder cumplir con su función.

Para una realidad práctica, la Comisión representa un obstáculo y no un ente facilitador, adicional la perspectiva de los servidores públicos entrevistados en el estudio señalado, opinan que los concursos para reclutar a los servidores públicos son tan engorrosos y el diseño respecto de los exámenes resulta ser pobre; aunado a esto se observa falta de presupuesto para poder realizar los mencionados exámenes por parte de las entidades y establecen que solo cuentan con presupuesto asignado para la nómina, y de requerirse para cualquier otra actividad, la entidad deberá conseguirlo y gestionarlo. Por estas razones, dentro de las propuestas que realizan mencionan la de reformar el proceso de contratación para evitar cualquier distorsión y devolver autonomía a las entidades en el tema de concursos, dejando de realizar procesos uniformes para el ingreso al empleo público por parte de la CNSC, añadiendo que se debe eliminar a la CNSC y unificarla con Función Pública. Lo anterior, a que si bien la primera entidad se dedica a las funciones para la selección de méritos para el ingreso al empleo público y la segunda a la evaluación del desempeño, estas entidades no se encuentran articuladas y en diferentes ocasiones no mantienen una misma línea de pensamiento o ideología frente a un mismo tema, coincidiendo entonces en que actualmente Colombia no cuenta con un sistema adecuado para la gestión los procesos de ingreso al empleo público.

Igualmente, desde un punto de vista práctico y con una perspectiva desde lo estatal, Bedoya (2020), realiza un análisis de los obstáculos que existen para el desarrollo de los concursos para el ingreso a la carrera administrativa. Señala que si bien el insumo básico para que la CNSC decida a cuales entidades se les adelantará proceso de selección del talento humano mediante concurso –el Plan Anual de Vacantes, el cual es elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública–, las entidades no siempre se encuentran dispuestas a iniciar un proceso de selección;

dentro de las excusas planteadas por las entidades se encuentra la falta de recursos para poder cubrir los rubros que se desprenden de realizar el proceso. Por su parte, la autora señala que si bien en la práctica esto pueda corresponder a la realidad también existen otras razones que son de origen político y supone en mantener los cargos públicos a personas que son afines a conservar el clientelismo de quienes ostentan el poder. Ya como solución, plantea que la CNSC reciba el insumo básico para definir en futuras vigencias los concursos que se celebrarán y que las entidades que serán receptoras de estos concursos inicien un plan de trabajo para la consecución de los recursos y de las tareas que se deban adelantar para continuar el proceso sin inconvenientes.

Los Sindicatos, Una Ironía de la Meritocracia en Colombia para el Ingreso a la Carrera Administrativa

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su Carta Fundacional en 1919 determina la constitución de sindicatos y organizaciones de empleadores y de trabajadores como el requisito necesario para la solidez de la negociación colectiva y del diálogo social. Sin embargo, si bien se suele relacionar a estas organizaciones de manera positiva con el ingreso a la carrera, en una revisión más profunda se encuentra que por muy polémico que pueda advertirse, los sindicatos suelen intervenir negativamente en la consumación del ingreso a la carrera administrativa por medio de estrategias jurídicas de entorpecimiento al proceso.

Si bien es cierto estas asociaciones, por una parte, impulsan en determinadas situaciones las creaciones de cargos y la concertación de planes para la realización de concursos y las condiciones más favorables para los mismos, también lo es que una vez ejecutados se hostiga el desarrollo de estos, en especial, la consumación de sus últimas fases por medio de acciones legales y constitucionales, en muchos casos sin argumentos de peso que han sido rechazados con anterioridad por otras autoridades judiciales con el único propósito de ganarle tiempo a los asociados que ostentan el cargo en calidad de provisionales en esos momentos, situación que algunos jueces no expertos en la materia en su afán de proteger a los accionantes, influyen en la consumación de los procesos, retrasándolos y en el peor de los casos, haciendo que las listas de elegibles pierdan vigencia, una estrategia común en la gestión jurídica de las asociaciones sindicales. Así, se convierten los sindicatos en una contradicción dentro de los procesos de mérito en Colombia, al encontrar la dicotomía de garantizar el ingreso a quienes en teoría merecen y han demostrado aptitudes para desempeñar los cargos y proteger los intereses de los trabajadores asociados a la asociación de trabajadores.

El Garantismo del Mismo Sistema Como Obstáculo Para el Ingreso a la Carrera Administrativa

El sistema de ingreso, permanencia y ascenso en la carrera administrativa dota al servidor público con ciertas herramientas que lo protegen de trasladarse, ascender o cambiar dentro del régimen. Según el Decreto 1083 de 2015 (Art. 2.2.5.5.49) se establece que el empleado con derechos de carrera administrativa que supere un concurso para un empleo de carrera será nombrado en período de prueba y su empleo se declarará vacante temporal mientras dure el período de prueba;

esta es otra arma de doble filo, toda vez que es muy común que un servidor que haya participado en multiplicidad de concursos de méritos, y debido a la demora de la gestión de los mismos procesos, las listas de elegibles pueden obtener firmeza en lapsos coetáneos, dando la posibilidad de asistir hasta por 6 meses a periodo de prueba a otra entidad pública, periodo en el cual sigue corriendo el término de vigencia de la lista de elegibles, lo que puede terminar en una lista sin vigencia y un empleo público de carrera con vacancia definitiva, pese a haberse surtido un concurso de méritos para suplir dicha vacante.

Conclusiones

Colombia es un Estado que ha demostrado cierta preocupación en la implementación de un sistema de mérito. No obstante, es importante analizar en qué medida el marco normativo de fortalecimiento del empleo público ha facilitado el ingreso a la carrera administrativa, si bien contamos con un amplio desarrollo normativo en el cual, incluso, tenemos una entidad creada exclusivamente para el ingreso. Como se evidenció, también tenemos acciones externas que retrasan su ejecución, encontrando que el robustecimiento desde un punto de vista normativo para el ingreso a la carrera administrativa no resulta ser la solución real para garantizar una adecuada implementación de un sistema de mérito para el ingreso a la carrera administrativa en Colombia.

Se identificaron los actuales problemas que se encuentran, en primer lugar, la ejecución, la cual no resulta ser acertada por cuanto existen impedimentos desde la óptica de la entidad estatal en presupuesto y por prácticas usuales de política que no permiten que las normas hoy vigentes funcionen correctamente, por ejemplo, la no intención de elaborar detalladamente un presupuesto por parte de las entidades estatales para los concursos con el ánimo de retrasar que estos empleos se provean y, también, mantenerlos con un interés político de tener estas vacantes para ponerlos a disposición de aquellos afines con la administración de turno. En segundo lugar, el engorroso problema de logística para la aplicación de pruebas, los ominosos contratos necesarios para la ejecución de los concursos.

En tercer lugar, la misma normatividad que crea escenarios que debilitan el fin último del sistema de ingreso, como lo puede ser la situación administrativa especial de que el servidor público pueda ir a surtir su periodo de prueba sin perder los derechos de otro empleo que tenga de carrera, afectando negativamente el ingreso por cuanto la listas de elegibles tienen una vigencia y se va cumpliendo mientras este funcionario cumple su periodo de prueba y decide si se queda con el nuevo empleo o con el anterior, demostrando que el excesivo garantismo en situaciones específicas contraponen los intereses de la ejecución de los concursos de méritos, situaciones que pueden mitigarse con la implementación de varias medidas, como por ejemplo, la extensión de la vigencia de las listas de elegibles, la implementación de normas más claras en la aplicación de cargos equivalentes, la simplificación de las etapas concursales y la obligación para que las Entidades Estatales y sus administraciones creen programas anuales para proveer los cargos, identificando el presupuesto requerido, siendo estas algunas de las medidas que proponemos como parte de un nuevo Estatuto

de la Carrera Administrativa que simplifique los concursos y realice un adecuado plan de trabajo de las entidades estatales con la CNSC.

Referencias bibliográficas

- Arias, J. (2019). La estabilidad laboral de los empleados públicos que llegan a la edad de retiro forzoso sin obtener un derecho pensional. *Vis Iuris. Revista De Derecho Y Ciencias Sociales*, 5(10). 150–187. <https://doi.org/10.22518/vis.v0i00.1160>
- Bedoya, M. (2020). *Factores que retrasan el desarrollo de los concursos de méritos para proveer empleos del sistema general de carrera administrativa*. [Monografía]. Repositorio Institucional UNAD. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/36785>.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2017). *Lineamientos de Política de Empleo Público*. Bogotá D.C, Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Documento de política de Empleo Público y de Gestión estratégica del Talento Humano*. Dirección de Gestión del Conocimiento. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/35003993/5.pdf/53807269-aba2-a1a3-ce18-aa94b3e47dc4?t=1544563706768>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia*. Gobierno de Colombia.
- González, J. (2020). Abuso del empleo público temporal: Respuestas administrativas y jurisdiccionales. *Revista De Derecho De La UNED* (25), 1–88. <https://doi.org/10.5944/rduned.25.2019.26986>.
- Guamán, A. y Llorente, R. (julio-diciembre, 2017). La apuesta por un reconocimiento constitucional amplio del derecho al trabajo y a la seguridad social en Ecuador. *Diálogos de Saberes*, (47). 169-191. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1701>
- Lorie, L. (julio-diciembre, 2017). La Constitución económica: entre la estabilidad y el cambio a la luz de la actualización del modelo económico, social y de desarrollo cubano. *Diálogos de Saberes*, (47) 207-216. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1703>
- Maldonado, G. (2017). La afiliación fraudulenta en el sistema de seguridad social integral colombiano. *Revista Via inveniendi et Iudicandi*, 12,(2). 73-99. DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.03>
- Marchena, E. (2021). *Los procesos de carrera administrativa afectan la gestión del talento humano al interior de las entidades públicas*. [Ensayo Especialización en Alta Gerencia] <http://hdl.handle.net/10654/39950>.
- Martínez, E. y Ramírez, J. (2008) *Régimen del servidor público*. Escuela Superior de Administración Pública. <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Regimen-del-Servidor-Publico.pdf>

- Mosquera, L. y González, A. (2020). Las brechas socioeconómicas y su relación con la corrupción: elementos clave a la hora de formular políticas públicas. *Revista IUSTA*, (52). 103-122. doi: <https://doi.org/10.15332/25005286.5485>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE]. (2017). *Panorama de las Administraciones Pública en América Latina y el Caribe*. Paris, Francia. OECD Library.
- Rodríguez, A. (2014) Indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas: enfoque de gestión de derechos. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(2). 135-175. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/2438/2379>
- Saucedo, R. (2021). Transgresión del principio de seguridad jurídica, una práctica recurrente en Colombia. *Vis Iuris. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*,8(16). <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/2317/1744>
- Vargas, S. (2018). La fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado. *IUSTA*, 1(48), 119-144. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0048.05>

Normatividad

- Congreso de la República. Ley 165 de 1938. Por la cual se crea la carrera administrativa. Noviembre 22 de 1938. D.O. 23930. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8580>
- Congreso de la República. Ley 19 de 1958. Sobre reforma administrativa. Diciembre 9 de 1958. D.O. 29835. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>
- Congreso de la República. Ley 27 de 1992. Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 1992. D.O. 40700. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2773>
- Congreso de la República. Ley 443 de 1998. Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. Junio 12 de 1998. D.O. 43320.
- Congreso de la República. 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. Septiembre 23 de 2004. D.O. 45680.
- Constitución Política de Colombia. 1991.
- Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo: mayo 26 de 1999)
- Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas: marzo 7 de 2012)
- Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1995. (M.P. Carlos Gaviria: febrero 9 de 1995)
- Corte Constitucional. Sentencia C-733 de 2005. (M.P. Clara Vargas: julio 14 de 2005)

Corte Constitucional. Sentencia C-837 de 2003. (M.P. Alfredo Beltrán: septiembre 23 de 1993)

Corte Constitucional. Sentencia C-963 de 2003. (M.P. Jaime Araujo: octubre 21 de 2003)

Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2019. (M.P. Luis Guerrero: mayo 8 de 2019)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 15058 de 1998. (M.P. Carlos Orjuela: abril 1 de 1998)

Presidencia de la República. Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Mayo 26 de 2015. D.O. 49523.

Presidencia de la República. Decreto Ley 1732 de 1960. Sobre el Servicio Civil y Carrera administrativa. Agosto 9 de 1960. D.O. 30300.

Presidencia de la República. Decreto 1800 de 2019. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo. Octubre 7 de 2019. D.O.51099.

Presidencia de la República. Decreto 1950 de 1973. Por el cual se reglamentan los Decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil. 5 de noviembre, 1973. D.O. 33962.

Presidencia de la República. Decreto 2400 de 1968. Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones. Octubre 18 de 1968. D.O. 32625

Procurador General de la Nación. Directiva 001. *Uso adecuado del contrato de prestación de servicios*. Enero 4 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155852>