

**ESTUDIO Y ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO
CONSTITUCIONAL DEL MÉRITO EN EL MINISTERIO DE CULTURA**

WILLIAM MAURICIO GÓMEZ MONROY

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP
DECANATURA DE PREGRADO
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C.
2024**

DEDICATORIA Y/O AGRADECIMIENTOS

A mi familia que me acompañó durante todo el proceso de construcción de esta monografía, y en especial, a mi madre por su apoyo incondicional, y a mi hermano Daniel por su asesoría y acompañamiento académico.

¡Gracias!

**ESTUDIO Y ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO
CONSTITUCIONAL DEL MÉRITO EN EL MINISTERIO DE CULTURA**

Monografía para optar al título de Administrador Público

**Asesor Académico:
Uriel Sandoval Rueda**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP
DECANATURA DE PREGRADO
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C.
2024**

CARTA APROBATORIA DEL ASESOR ACADÉMICO

- **Proyecto**
- **Avance 1**
- **Avance 2**
- **Informe Final**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
1. MARCO TEÓRICO.....	9
2. OBJETIVOS	16
2.1. OBJETIVO GENERAL	16
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
4. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	19
5. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN.....	20
CONCLUSIONES.....	32
RECOMENDACIONES	34
GLOSARIO.....	35
BIBLIOGRAFÍA	36

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más importantes para la Administración Pública es la aplicación del mérito en la carrera administrativa de los funcionarios que se encuentran vinculados con diferentes entidades, lo cual, establece una problemática relacionada con el seguimiento de las normas asociadas a su funcionamiento, debido a que, por las características de nuestro país, la corrupción y el clientelismo han permeado los procesos de ingreso, permanencia y desempeño de los empleados al servicio del Estado.

En este sentido, los primeros antecedentes de reflexión normativa sobre el mérito y la carrera administrativa en Colombia se desarrollaron bajo la mirada estatal, específicamente, desde la década del 30 donde se presentan una serie de manifestaciones sociales exigiendo una ley de carrera para funcionarios públicos, y expidiéndose por primera vez una ley de carrera administrativa en donde se le define como un instrumento de racionalización de los recursos dentro del Estado; introduciendo derechos tales como la inamovilidad, el ascenso a partir del mérito y competencia, y la garantía de prestaciones sociales y capacitación.

En 1957 se introduce una segunda reforma dando como resultado la expedición de la ley 19 de 1958 y el decreto 1732 de 1960 que establece un sistema de servicio civil moderno y técnico, además de establecer lineamientos en materia de carrera, como por ejemplo, la clasificación de empleos. El tercer momento de desarrollo de la carrera administrativa en el país se da con la reforma de 1968 y la expedición de decretos-ley como el 2400 y 3074, que en general, significaron un retroceso en tanto que facilitó el conocido “ingreso extraordinario” de funcionarios en la administración pública sin contar con los requisitos exigidos.

Finalmente, en 1986 se introducen una serie de reformas para fortalecer e implementar la descentralización territorial y con ocasión a estas, se expide la ley 61 de 1987 con la cual se establecen nuevos lineamientos en materia de carrera administrativa como las causales de pérdida de los derechos de carrera, el retiro, la destitución y el reconocimiento de pensiones de jubilación, entre otros.

Sin embargo, el mayor desarrollo a nivel normativo y práctico se da con la expedición de la Constitución Política de 1991 en donde se le otorga rango constitucional al mérito y la carrera administrativa, dando como resultado el despliegue de una serie de normas que hoy son consideradas como el fundamento legal de estos conceptos. Por ejemplo, los artículos 125 a 130 cumplen con el propósito mencionado, al establecer características como la definición del empleo público de carrera, la reglamentación del ingreso, las limitaciones de su ejercicio, y la importancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Con fundamento en los anteriores mandatos constitucionales, se han expedido varios referentes normativos adicionales en materia de empleo público, de carrera administrativa, y de mérito y función pública; entre estos, se destacan la Ley 909 de 2004, el Decreto 760 de 2005, el Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015, el Decreto 648 de 2017 y la Ley 1960 de 2019.

Asimismo, desde la academia se han desarrollado varias investigaciones que se orientan a realizar un análisis sobre la situación actual de la problemática: por un parte, algunos autores concuerdan en que tanto el mérito como la carrera administrativa, han tenido un desarrollo normativo muy amplio, que si bien ha servido para robustecer estos sistemas, aún presenta muchos vacíos y quiebres en la práctica que dificultan o ponen en tela de juicio su efectividad (Puentes: 2008; Rodríguez: 2010; Jiménez: 2012).

Por otra parte, algunas investigaciones versan sobre un análisis desde la jurisprudencia constitucional, en donde se resalta el papel de la Corte Constitucional como uno de los actores claves que interviene y aporta a la construcción y mantenimiento del sistema de mérito y carrera administrativa en Colombia protegiendo los derechos tanto de los servidores públicos, como de los aspirantes que quieren ingresar al servicio público (Meneses: 2006; Martínez: 2009).

En este sentido, se reconoce que aún con la transformación jurídico institucional que se logró con la constitucionalización del mérito y la expedición de la Ley 909 de 2004, este se ha visto afectado por las prácticas de cultura política como el clientelismo y la corrupción, que se interponen al interés desde la óptica normativa, de profesionalizar a los servidores públicos que están al servicio del Estado. Adicionalmente, problemas como bajo presupuesto (en las entidades públicas) e insuficiente personal (especialmente en la CNSC) debilitan y obstaculizan una correcta ejecución de las normas y por tanto la efectiva aplicación del mérito como mecanismo para el ingreso a la carrera administrativa (Murcia: 2009; Ramos: 2021).

De los anteriores antecedentes históricos, normativos y teóricos, se toman en cuenta aspectos claves que sirven para comprender la influencia de la falta de voluntad política que ha caracterizado la implementación de un sistema de carrera administrativa en Colombia basado en el mérito, la efectividad con la que se realiza este proceso en la práctica, la inutilidad de los elementos normativos frente al desarrollo de prácticas como el clientelismo, la corrupción, o el uso desmedido de los contratos por prestación de servicios para proveer y vincular el personal a las diferentes entidades públicas en detrimento de lo establecido por la Constitución Política, entre otras dinámicas, que establecen la importancia de desarrollar ejercicios investigativos recientes para generar aportes al manejo adecuado del talento humano y el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Bajo este propósito, la presente investigación analiza la aplicación de dichas normas y el análisis de las dinámicas mencionadas, centrándose específicamente en la aplicación del mérito en una entidad pública del orden nacional, en este caso, el Ministerio de Cultura, como oferente de la información que permitió evaluar tres categorías centrales definidas a nivel teórico, para la comprensión de la problemática descrita: el ingreso o acceso a la carrera administrativa vía concurso de méritos, la permanencia de los empleados públicos de carrera, y el desempeño en el empleo público (medido a través de la Evaluación de Desempeño Laboral - EDL-).

Metodológicamente, en el análisis de dicha información se adoptó un enfoque mixto que contempla el uso de datos cualitativos y cuantitativos recolectados principalmente en los documentos técnicos sobre la Gestión Estratégica del Talento Humano que comparte dicha entidad a través de su página web, en el portal de “Transparencia y acceso a la información pública”.

Dicho análisis permitió concluir, a partir de una comparación entre el marco normativo-teórico y la aplicación real del mérito (en torno al acceso, permanencia y desempeño) dentro de la entidad mencionada, que hay una aplicabilidad parcial del mérito soportado en el cumplimiento de las disposiciones legales a partir de falencias operativas, poca movilidad, esfuerzos insuficientes de ingreso y bajo desempeño de gerentes públicos. Asimismo, permitió establecer una serie de recomendaciones frente al avance y/o las oportunidades de mejora en la implementación del sistema de carrera y mérito en Colombia, como elementos esenciales de la profesionalización de la función pública y el logro de los fines estatales.

1.

MARCO TEÓRICO

De acuerdo con la problemática planteada, la categoría central que guía el desarrollo teórico y metodológico de la presente investigación es la categoría de Mérito en la Carrera Administrativa, sin embargo, su comprensión requiere del desarrollo de categorías auxiliares como: el ingreso o acceso en la carrera administrativa, la permanencia de los servidores públicos de carrera, y la Evaluación de Desempeño Laboral -EDL-.

En este sentido se propone, a partir de diferentes conceptualizaciones, una caracterización de cada categoría usando como principal fuente de información artículos científicos y académicos desde los cuales se ha tratado el tema en estudio; de igual manera, se complementa la información con el uso de las principales normas en materia de carrera administrativa como son la Constitución Política de 1991, la Ley 909 de 2004, y algunas sentencias de la Corte Constitucional.

a) El Mérito

Desde la perspectiva de Puentes (2008), el Mérito se concibe como la condición única para el ingreso y ascenso en los cargos de carrera, y se argumenta que “el mérito obtuvo base constitucional para consolidarse como la consigna de pertenecer al conjunto de ciudadanos en cuyos hombros y cerebros descansa la responsabilidad de pensar y actuar, apoyándose en los recursos públicos, para resolver los problemas de la sociedad entera, especialmente en aquello que tiene que ver con la relación entre el Estado y la sociedad y entre los individuos, cuando su relación demanda la presencia de aquel” (pág. 28).

Por su parte, Ortiz (2015) considera también al mérito como un principio y argumenta que “ha sido denominado el pilar fundamental para el acceso a los cargos de carrera administrativa en Colombia, con este se busca la selección de los mejores; de modo que se pueda cumplir con el fin último cual es la prestación del buen servicio en la administración” (pág. 60). De manera más específica explica que “por el principio del mérito se estiman o aprecian las virtudes o calidades de las personas que desean o aspiran llegar a las posiciones públicas de carrera, que han justificado sus habilidades, conocimientos, aptitudes, utilidad, quilates o valor personal, según la convocatoria del concurso” (pág. 60).

Desde otras posturas, el mérito “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.” (Ramos, 2021, pág. 8). Desde una perspectiva similar, Rodríguez (2010) establece que el mérito se configura en el estado colombiano como sistema y eje central de la vinculación, permanencia y ascenso en el empleo público; también se extiende a ciertos cargos de dirección y procura avanzar hacia el logro de la eficacia, eficiencia y progreso en la prestación de los servicios públicos y el logro de los cometidos estatales.

Sin embargo, estas conceptualizaciones se complementan con las definiciones propias del marco legal, que permiten una comprensión más amplia de sus características. Por ejemplo, desde la Constitución Política de 1991 se establece en que “el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes y en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción” (art 125).

Por su parte, la Ley 909 en el artículo 28 establece dentro de los principios que orientan el ingreso y ascenso de los empleados públicos de carrera administrativa, el de mérito definiéndolo así: “principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos” (Ley 909, 2004, art.28).

Por último, la Corte Constitucional a través de sentencia C-534 de 2016 expresó que “en cuanto al principio del mérito, también ha sostenido la jurisprudencia constitucional que su aplicación no es sólo en la carrera administrativa, en donde su mayor expresión encuentra sentido, dado que con independencia del cargo de que se trate, lo cierto es que la prestación eficiente de los servicios a cargo del estado exige, como condición necesaria, la concurrencia de capacidades en quienes están encargados de su prestación. En ese sentido, el mérito constituye una piedra angular sobre la cual se funda el sistema de carrera administrativa, habida cuenta que evalúa la capacidad del funcionario público como factor definitorio para ocupar el cargo, comprobando en el proceso de selección las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de un empleo público” (Corte Constitucional, 2016).

b) Carrera Administrativa

En torno a la carrera administrativa, Puentes (2008) establece que en Colombia este sistema es una mixtura, es decir, una mezcla entre el sistema abierto (Servicio Civil Estadounidense) y el sistema cerrado (Servicio Civil francés) donde se tienen

“verdaderos cuerpos administrativos debidamente profesionalizados como la fuerza pública, o el servicio de la educación; también, el servicio diplomático y consular. Por otro lado, encontramos a los demás empleados y funcionarios organizados desde la óptica del sistema de empleo, llamado eufemísticamente carrera administrativa, por cuanto no hay ascensos, se ingresa para un cargo, no hay movilidad entre entidades y no se tienen derechos de carrera propiamente dichos, puesto que cuando se retira del servicio desaparecen los derechos, lo cual no sucede en el caso de los cuerpos profesionales, que otorgan al empleado derechos de carrera hasta la muerte” (pág. 15).

El mismo autor establece también que los cuerpos profesionales o de carrera administrativa se caracterizan por “tener un estatuto propio que contiene reglas precisas, al menos sobre los siguientes aspectos: se requiere un proceso de selección para ingresar a la escuela de formación y preparación antes de ingresar a ejercer la función pública; quienes aprueban los cursos de formación ingresan con el estatus de empleados públicos a un colectivo responsable de la prestación de un servicio; a medida que pasa el tiempo se acumula experiencia en el cargo, la que se complementa con la capacitación pertinente que habilita a los candidatos para ascender al grado superior, desde donde se ejerce la función con mayores grados de complejidad, responsabilidad y, por supuesto, mejor compensación o retribución” (Puentes, 2008, pág. 15).

Desde otra perspectiva, la autora Yeraldin Murcia en su artículo *Análisis institucional de la carrera administrativa en Colombia a partir de la expedición de la Ley 909 de 2004* describe que, la ciencia de la administración de lo público desde el siglo XX ha promovido el uso de la carrera administrativa como la forma en que se organizan los cuerpos burocráticos de los Estados, siendo este el punto de partida a partir del cual se debate respecto a su pertinencia, su materialización o sus falencias en términos de aplicación. También afirma que “la carrera administrativa se perfila como soporte estructural, de la adecuada materialización de los fines del Estado, toda vez que, como se comparte del argumento de la Corte, no solamente es la manera de suplir de funcionarios las distintas entidades del Estado, sino de, llevar a las mismas a las personas mejor preparadas y meritocráticamente seleccionadas, para que con su sapiencia, valores y principios, logren desarrollar de la mejor manera la misión del Estado, desde la tarea asignada en cada una de las entidades, condición que se extiende a la normatividad que desarrolla este espíritu constitucional” (Murcia, 2009, pág. 17).

Por su parte Martínez (2009) indica que “la carrera administrativa supone entonces el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un

minucioso programa de entrenamiento práctico, procesos y modalidades diferentes dependiendo de la organización que asume en diferentes Estados” (pág. 12).

Para Rodríguez (2010), la carrera administrativa es “un sistema técnico sobre la administración de personal en el Estado, que tiene consagración constitucional y legal, con el objeto de ofrecer igualdad de oportunidades para acceder a la función pública, lograr la eficiencia de la administración, el buen servicio a la sociedad y la profesionalización o estabilidad en los empleos. Dentro de este sistema se regulan deberes y derechos, de la administración y del empleado, en el cual el ingreso y el ascenso están determinados por la capacidad o el mérito, sin consideraciones de raza, religión, sexo, filiación política o cualquier otra circunstancia que incida en los procesos de selección” (pág. 2).

Finalmente, la autora Angélica Ramos (2021) expone que “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 estos. 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” (pág. 8).

Ahora bien, desde el ámbito normativo, la Constitución política de 1991 establece en el artículo 125 que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público” (Constitución Política, 1991, art 125).

La Ley 909 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” (Ley 909, 2004, art 27).

La Corte Constitucional mediante sentencia C-285 DE 2015 declara que “la carrera administrativa es un principio de naturaleza constitucional que cumple el doble propósito de servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público, así como conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de

manera tal que cumplan con los requisitos y finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes” (Corte Constitucional, 2015).

c) Ingreso a la carrera administrativa

A propósito del ingreso, Rodríguez (2010) expone que la provisión de los cargos de carrera se efectúa mediante concurso, los cuales son de carácter abierto para cualquier persona que acredite los requisitos exigidos para su desempeño, en cumplimiento de los principios de igualdad y mérito. Así mismo, ratifica que la persona que ocupe el primer puesto en dicho concurso tiene el derecho de ocupar el cargo para el cual concursó.

Por su parte, Ramos (2021) expresa que “en Colombia contamos con un 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” (pág. 2). A propósito del artículo constitucional 125, establece entonces que al Estado colombiano le asiste la obligación de que el ingreso sea por regla general a través del sistema de carrera, y en tal sentido implementa el concurso de méritos como el mecanismo o forma de ingreso por defecto de los funcionarios del Estado, salvo aquellos casos en los que el sistema de nombramiento está regulado por la Constitución o la Ley. Igualmente entiende que otro de los elementos claves del ingreso es el cumplimiento de los requisitos exigidos para cada cargo, ya sea en términos de experiencia, conocimiento, habilidades y aptitudes que demuestren el mayor mérito para ejercer el cargo.

De igual manera entiende que 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.

d) Permanencia en la carrera administrativa

Desde la mirada de Rodríguez (2010), “la permanencia en los cargos de carrera está determinada por el desempeño ajustado a los fines y cometidos de la entidad” (pág. 10). Así mismo, podría asociarse con la adquisición de derechos tales como

la estabilidad laboral, la capacitación permanente y los estímulos por el desempeño sobresaliente. La permanencia del servidor en la carrera administrativa y desde luego en el servicio público, se garantiza también con la reincorporación o indemnización en caso de supresión del cargo (Rodríguez, 2010).

Para Martínez (2009), bajo el modelo burocrático de organización, la carrera administrativa supone algunos elementos que bien podrían asumirse como claves cuando de permanencia se trata, en este sentido, el desarrollo profesional del funcionario público acompañado de un proceso de formación continua y un programa de entrenamiento práctico por parte de las organizaciones en donde desempeña sus labores propicias y garantiza su permanencia en el servicio.

Por su parte Murcia (2009) establece desde su análisis jurídico sobre la carrera administrativa, que con la ley 909 se materializa el principio constitucional de la estabilidad laboral y el respeto por la garantía al debido proceso; “se trata de una condición garantista que se debe dar en el empleo público conforme a la armonía del mismo con lo dispuesto en los artículos 53 y 125 de la Constitución Política y con la cual se avala el precepto de que el nombramiento de un empleado público dota al mismo de unos derechos laborales subjetivos que deben ser plenamente reconocidos y protegidos por el Estado” (pág. 24).

Autores como Meneses (2006) y Ortiz (2015) concuerdan en que conceptualmente, la permanencia de los servidores públicos está condicionada fundamentalmente al mérito. “El merecimiento es la base sobre la cual el empleado ingresa, permanece, asciende o se retira del empleo” (Ortiz, 2015, pág. 59). La Corte Constitucional consagró “el mérito como el principio rector de la Carrera Administrativa, advirtiendo que este criterio debe ser tenido en cuenta tanto para el ingreso a los cargos de carrera, como para efectos de ascenso y permanencia en dichos empleos” (Meneses, 2006, pág. 17).

Finalmente autores como Puentes (2008) y Ramos (2021) establecen que el mismo sistema de mérito resulta ser un obstáculo para el ingreso o permanencia de los servidores públicos en los empleos de carrera administrativa cuando por ejemplo se recurre a “obstruir la aplicación de las reglas de juego hasta el límite del delito donde se alegan excepciones, se interponen recursos, se hace gala de mil y una argucias por mantenerse en el empleo público, sin que haya una razón valedera para permanecer en él, más allá de ser “ahijado” de un político, que no es otro que el mismo que aprobó el mérito como condición para ingresar y permanecer en el servicio público” (Puentes, 2008, pág. 44).

e) Evaluación del Desempeño Laboral

Para autores como Rodríguez (2010) o Murcia (2009), la evaluación del desempeño laboral podría considerarse como una condición para permanecer en el servicio público cuando se trata de empleados de carrera administrativa. De esta manera, “la permanencia en los cargos de carrera está determinada por el desempeño ajustado a los fines y cometidos de la entidad” (Rodríguez, 2010, pág. 10) pero también es el resultado de las mejoras regulatorias y el fortalecimiento institucional que deriva en el sistema de evaluación del desempeño consignado en Ley 909 de 2004 como el principal instrumento para medir y determinar la permanencia de los empleados públicos (Murcia: 2009).

Por parte de Meneses (2006), la evaluación del desempeño laboral conforma una de las atribuciones que le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil: la administración de la carrera administrativa, que comprende actuaciones relacionadas con la evaluación del desempeño laboral.

Ahora bien, desde la perspectiva de Vergara (2011) podría definirse la evaluación del desempeño laboral como “la evaluación del mérito en el cumplimiento de las tareas estatales, lo que comúnmente se denomina calificación de servicios. Este es un ámbito en el que se desarrolla un procedimiento administrativo tendiente a medir el grado de cumplimiento de las obligaciones, tareas, responsabilidades y el logro de los objetivos del servicio por parte del empleado” (pág. 7).

En el caso de Hernández (2013) la evaluación del desempeño laboral se considera como una parte de la gestión de los recursos humanos de las entidades públicas y una herramienta de gestión que apunta a conocer las falencias de los servidores públicos y, por tanto, permitiría realizar la potenciación de sus capacidades a través de una capacitación o formación consecuentes, sin embargo a manera de crítica establece también que “la primera impresión y más generalizada en el ámbito público colombiano es que la EDL no pasa de ser un formalismo por cumplir anualmente. Al parecer ni para los directivos ni para los empleados la EDL tiene otra utilidad que no sea la de cumplir con el requisito de ley” (pág. 2).

Finalmente, la Ley 909 de 2004 en su artículo 37 establece los principios que orientan la permanencia en el servicio, dándole un rol importante al tema de la evaluación del desempeño de tal manera que la permanencia en los cargos de carrera administrativa exige una calificación satisfactoria en el desempeño del empleo y que el empleado público se someta y participe activamente en el proceso de evaluación personal e institucional. De igual manera en el artículo 38 se define que el desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado atendiendo a parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y aportes a las metas institucionales.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Establecer un análisis crítico sobre a la aplicación del mérito en el Ministerio de Cultura a partir del ingreso al empleo público mediante concurso de méritos, la permanencia de los empleados públicos de carrera y los resultados de la evaluación del desempeño laboral aplicada a estos.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Establecer la fundamentación teórica y el marco constitucional - legal vigente de la carrera administrativa y el Mérito en Colombia.
2. Desarrollar un análisis crítico sobre el panorama actual de la aplicación del mérito en la carrera administrativa a partir de los aciertos o falencias identificados en el Ministerio de Cultura.
3. Proponer posibles soluciones y oportunidades de mejora para hacer más efectivo el ingreso a través del mérito, la permanencia de los empleados de carrera y la evaluación del desempeño laboral en la entidad mencionada.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Teniendo en cuenta el objetivo planteado para la investigación, la propuesta metodológica fue desarrollada de la siguiente manera:

En cuanto a la recolección de información, se partió de una revisión documental sobre la información disponible en la página web del Ministerio de Cultura, específicamente la que está contenida en el portal de “Transparencia y acceso a la información pública”, de donde se extrajeron documentos oficiales clave para la comprensión de las categorías a la comprensión del mérito y la carrera administrativa. Entre los documentos revisados se establecen:

- Plan Estratégico de Gestión del Talento Humano
- Plan Anual de Vacantes
- Plan de Previsión de Recursos Humanos
- Plan Institucional de Capacitación
- Informes sobre resultados de la evaluación de desempeño laboral -EDL-.

Una vez revisados estos documentos, se generó una sistematización de las principales tendencias en relación con las categorías centrales y auxiliares definidas y fundamentadas para la investigación. A partir de la sistematización de la información, se adoptó una técnica de análisis descriptiva y diagnóstica que permite sustraer datos cualitativos o cuantitativos, compararlos, y encontrar las posibles causas, tendencias o relaciones en torno a la aplicación del mérito en la entidad mencionada.

En este sentido, se adoptó un enfoque investigativo mixto que contempla lo cuantitativo, en tanto que se tendrán en cuenta datos derivados de estadísticas oficiales, y lo cualitativo, en tanto que se recurre a la revisión documental para validar la aplicabilidad del mérito en el Ministerio de Cultura, atendiendo a tres criterios centrales que son: el ingreso o acceso a través del concurso de méritos, los índices de permanencia de los servidores públicos y finalmente, los resultados de la evaluaciones de desempeño laboral-EDL-, de la siguiente forma:

En el caso de la categoría de ingreso, se analizó el número de personas que han ingresado al Ministerio a partir de las convocatorias o procesos de selección realizados por este. Para la permanencia se tuvo en cuenta el número de cargos por año durante las vigencias 2019 a 2024, y el número de empleados del Ministerio que han accedido efectivamente a las actividades de formación y capacitación.

Finalmente, para la categoría de evaluación del desempeño laboral se analizan el número de empleados públicos a quienes se aplicó la evaluación de desempeño y los resultados obtenidos durante los periodos 2021 a 2022 y 2022 a 2023.

A partir de la técnica de revisión documental de la información, y del desarrollo del análisis mixto descrito anteriormente, se cruzaron los datos principales con las categorías señaladas con el fin de establecer unas conclusiones sobre el estado general de aplicación del mérito en el Ministerio de Cultura, y a partir de estas, unas recomendaciones sobre los elementos a fortalecer para continuar de manera eficiente su aplicación en la carrera administrativa de los funcionarios adscritos a entidades públicas.

5.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

La presentación de los resultados asociados a la investigación parte de una descripción general del Ministerio de Cultura (actualmente denominado Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes) para evidenciar y analizar la aplicación del mérito dentro de esta entidad a partir de las categorías de Ingreso, Permanencia y Evaluación del Desempeño laboral, que previamente fueron definidas para tal fin.

En este sentido, el Ministerio de Cultura creado la Ley 397 de 1997, es la entidad rectora del sector cultural colombiano la cual tiene como objetivo formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural de modo coherente con los planes de desarrollo, con los principios fundamentales y de participación contemplados en la constitución política y en la ley. Se encuentra dentro de la rama ejecutiva como parte de sus 24 sectores, y cuenta con dos unidades administrativas especiales (UAE) que son la Biblioteca Nacional de Colombia, el Museo Nacional de Colombia y 3 entidades adscritas que son el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo general de la Nación y el Instituto Caro y Cuervo.

A partir de este contexto general, se puede comprender y analizar la planta de personal en la que se ponen en juego las categorías asociadas al mérito, a continuación se presenta una síntesis de la estructura organizacional del Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes organizado en trece dependencias, dos unidades administrativas sin personería jurídica y tres entidades adscritas como se muestra a continuación:

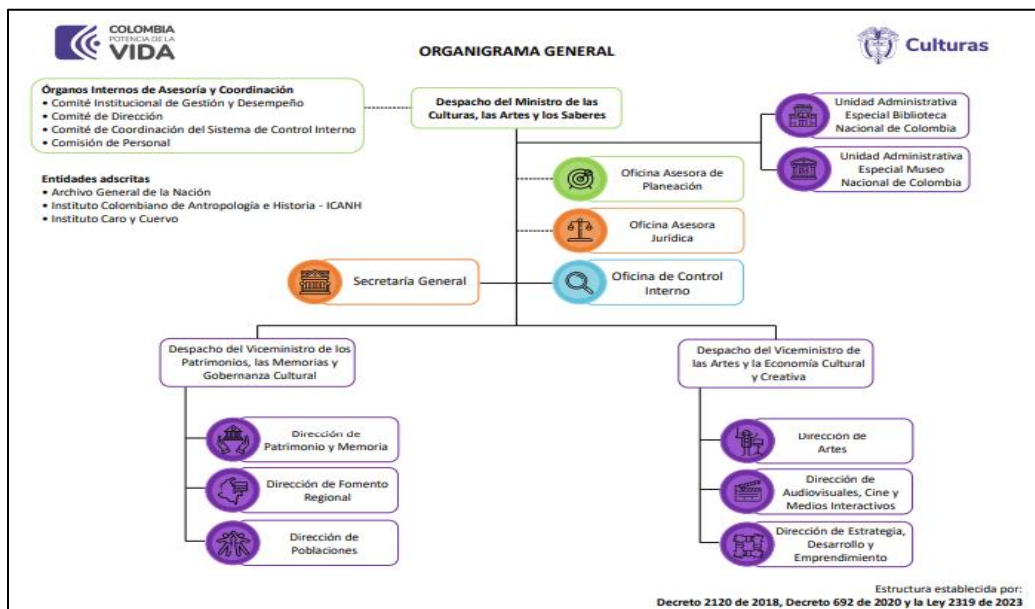


Imagen 1. Organigrama general. Tomado de: Página Web Ministerio de Cultura.

En este sentido, el primer elemento para dar cuenta de la aplicación del mérito en la entidad de acuerdo con las categorías definidas, es el ingreso. Para esta categoría se tuvo en cuenta la información relacionada con el acceso del personal del Ministerio vía concurso de méritos en cualquiera de sus modalidades (abierto o de ascenso) contenida principalmente en el Plan Estratégico de Gestión de Talento Humano, Plan Anual de Vacantes y el Plan de Previsión de Recursos Humanos.

De acuerdo con la información recolectada de los documentos anteriormente referenciados, la planta de personal del Ministerio de Cultura está conformada por 314 empleos que están distribuidos así: 214 son de carrera administrativa y 100 corresponden a empleos de libre nombramiento y remoción; de estos 314 empleos en total, solo están provistos con 288 distribuidos en la vigencia 2024 de la siguiente manera:

Naturaleza	Cargos provistos
Carrera Administrativa	151
Libre Nombramiento	93
Provisional	44
Total	288

Imagen 2. Provisión de planta de personal al cierre de vigencia 2024. Tomado de: Página web Ministerio de Cultura.

No obstante, el análisis del ingreso como factor de aplicación del mérito, implica la comparación entre diferentes vigencias con el fin de establecer tendencias o discontinuidades entre las características propias de la categoría; haciendo un comparativo del total de empleos entre el año 2019 y 2024 se puede establecer que el número de cargos de carrera administrativa ha cambiado durante las vigencias mencionadas.

Además, el 2024 es el año en que hay menos cargos de carrera si se compara con las vigencias anteriores; así mismo el mayor número de cargos de carrera provistos por la entidad está entre el 2020 y el 2021 aunque tiende a disminuir en los últimos tres años.

Año 2019		Año 2020		Año 2021	
Naturaleza	# Cargos	Naturaleza	# Cargos	Naturaleza	# Cargos
Carrera Administrativa	166	Carrera Administrativa	175	Carrera Administrativa	174
Libre Nombramiento	94	Libre Nombramiento	93	Libre Nombramiento	93
Provisional	35	Provisional	22	Provisional	21
Total	295	Total	290	Total	288

Tabla 1. Comparación plata de personal de MinCultura. Fuente: Elaboración propia.

Año 2022		Año 2023		Año 2024	
Naturaleza	# Cargos	Naturaleza	# Cargos	Naturaleza	# Cargos
Carrera Administrativa	165	Carrera Administrativa	153	Carrera Administrativa	151
Libre Nombramiento	84	Libre Nombramiento	92	Libre Nombramiento	93
Provisional	29	Provisional	24	Provisional	44
Total	278	Total	269	Total	288

Tabla 2. Comparación plata de personal de MinCultura. Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior, se puede establecer que las razones del aumento de cargos de carrera provistos entre el 2019 y 2021, así como la disminución de estos en las últimas tres vigencias, obedecen a la realización de 2 concursos públicos en el que se han provisto más de 80 cargos y a situaciones propias del empleo público como las renunciaciones regularmente aceptadas y la obtención de pensiones de jubilación.

De acuerdo con la información consultada, el Ministerio de Cultura adelantó la convocatoria 434 de 2016-Educación, Cultura y Deporte para proveer 88 cargos a través de concurso público de méritos realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. A corte de diciembre de 2019 como resultado de dicho concurso, se posesionaron 62 personas y quedaron pendientes por proveer 20 cargos en los cuales estaba suspendida su posesión debido a una decisión judicial proferida por

el Consejo de Estado desde el 2018. De igual manera dentro de este proceso de selección, la CNSC declaró desiertos 6 cargos que de acuerdo con el Plan de Previsión de Recursos Humanos del 2019 serían provistos mediante encargo en aplicación del derecho preferencial o en caso de no ser posible, mediante nombramiento provisional. Cabe anotar que para esta vigencia la entidad reportó 19 vacantes y 12 cargos con vacancia definitiva que en lo posible serían provistos mediante encargo o en provisionalidad hasta que surta un nuevo proceso de convocatoria.

Para el final del año 2020, la entidad reporta un total de 23 vacantes que serán provistas transitoriamente por encargo aplicando el derecho preferencial o mediante nombramiento provisional. Respecto al proceso de selección mediante convocatoria 434 de 2016 se tiene pendiente por proveer 4 cargos que no suscribieron posesión debido a situaciones como la prórroga o el trámite de derogatoria del nombramiento por no aceptación; de igual manera de los 6 cargos desiertos en dicha convocatoria, 5 están siendo provistos a partir de las figuras anteriormente mencionadas.

En la vigencia 2021 la entidad explica que del proceso de selección 434 de 2016 se encuentran pendientes 3 personas por posesionar y de un total de 31 vacantes, se reportaron 21 que serían provistas mediante la próxima convocatoria que se denominaría Nación 3. Atendiendo a lo anterior, el Ministerio de Cultura a través del proceso de selección N° 1515 del 2020-Nación 3 ofertó 21 vacantes en modalidad de concurso abierto y ascenso de las cuales 6 vacantes fueron identificadas como “mismos empleos” de acuerdo con las ofertadas en la convocatoria 434 de 2016 y que durante la vigencia de la lista de elegibles generaron vacantes. Por esta razón se procedió a hacer uso de aquella lista para llevar a cabo el proceso de nombramiento y por consiguiente con el proceso de selección 1515 de 2020 se proveen entonces 3 vacantes para la modalidad de ascenso y 12 para la modalidad abierto. Sumado a lo anterior la entidad reporta un total de 36 vacantes para la vigencia 2022 que como en las anteriores serán provistas mediante la figura del encargo o nombramiento provisional hasta que surja un nuevo proceso de selección mediante concurso de méritos.

En la vigencia 2023 también se encuentran hechos importantes en materia de ingreso, por ejemplo como resultado del concurso de méritos 434 de 2016, se realizó provisión definitiva de 5 empleos de carrera administrativa y actualmente se encuentra en desarrollo el proceso de selección 1515 del 2020-Nación 3 mediante el cual se ofertaron 21 vacantes en modalidad de concurso abierto y ascenso, de las cuales 6 ya fueron provistas con la lista de elegibles del proceso 434 de 2016 y están en proceso de nombramiento. Por último, para esta vigencia la entidad reporta un total de 45 vacantes, de la cuales 38 van a ser provistas mediante concurso de

méritos, el cual se encuentra en etapa de planeación por parte del Ministerio y la CNSC.

Finalmente, para la vigencia 2024, se reporta que de los procesos de selección 434 de 2016 y 1515 de 2020-Nación 3 se realizó provisión definitiva de 14 cargos de carrera administrativa, de igual manera el Ministerio apropió los recursos necesarios para realizar un nuevo concurso abierto de méritos con el que se espera proveer las vacantes de carrera existentes hasta el momento. Así las cosas, a corte de diciembre de 2023 el Ministerio de Cultura finalizó la etapa de planeación del proceso de selección N° 2524 de 2023-Nación 6 mediante Acuerdo N° 77 del 22 de noviembre de 2023, el cual hace pública la convocatoria y establece las reglas del concurso; cabe anotar que inicialmente la entidad contemplaba proveer mediante concurso 53 vacantes pero la CNSC encontró que había 1 empleo que cumplía con las condiciones de mismo empleo y 4 que cumplían con las condiciones de empleo equivalente por lo que se determinó hacer uso de la lista de eligibles vigentes para su correspondiente provisión. Por lo anterior, el Ministerio de cultura está ofertando en el proceso de selección N° 2524 de 2023-Nación 6, 48 empleos en total de los cuales 34 corresponden a la modalidad de concurso abierto y 14 a la modalidad de concurso en ascenso, actualmente el concurso se encuentra en etapa de inscripción.

Analizando la información anteriormente descrita para la categoría de ingreso, se pudo establecer que, si bien la entidad cumple desde el punto de vista normativo con la premisa de que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera por regla general, el número de cargos de esa naturaleza son muy pocos si se compara con el número de contratos por prestación de servicios que actualmente tiene el Ministerio. Realizando un análisis detallado de la información sistematizada, se observó que a la fecha están en ejecución 3546 contratos por prestación de servicios y el número de cargos de carrera administrativa actualmente es de 151, lo que refleja en primera medida una desproporción muy grande entre los empleados de planta y el personal que se vincula al Ministerio a través de los contratos de prestación de servicios, y en segunda medida, una posible alerta frente al uso desmedido de este tipo de contratación para desempeñar actividades propias de la entidad.

Estas podrían ser entre otras las razones por las cuales el ingreso o acceso a los empleos públicos de carrera en el Ministerio de cultura se ve afectado, ya que cada vez, es más frecuente encontrar en las entidades públicas un número muy grande de contratistas y una planta de personal muy reducida e insuficiente como en el caso del Ministerio, que desde el 2020 viene adelantando un proceso de rediseño institucional para ampliar su planta de personal y aún no ha culminado; lo que refleja por un lado falta de voluntad para garantizar un acceso efectivo al empleo público y

por otro lado la intención de mantener lo que se conoce como “plantas paralelas” a través de los contratos por prestación de servicios.

En el caso de la categoría de permanencia se tuvo en cuenta información del plan institucional de capacitación, así como también datos del registro público de carrera que maneja la entidad. De esta manera un primer punto a resaltar dentro de la permanencia es que de acuerdo con el número de cargos provistos desde 2019 hasta 2024, los de carrera administrativa se mantienen en promedio en 164 cargos por año, lo que corresponde a el 52,2% de la planta de personal del Ministerio, el 29,1% corresponde a los empleos de libre nombramiento y remoción que mantiene un promedio de 91 empleos por año y el 18.7% restante son empleos provisionales que mantiene un promedio de 29 empleos por año.

Lo anterior evidencia que, dentro de la planta de personal del Ministerio de Cultura, el mayor número de empleos son de carrera administrativa lo que a su vez refleja el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 125 constitucional y en la ley 909 de 2004, y da señales de ser una entidad que garantiza la estabilidad en el empleo público.

También se puede evidenciar que la entidad ha garantizado la permanencia y estabilidad de sus empleados a través de los procesos de selección 1515 de 2020-Nación 3 y 2425 de 2023-Nación 6, donde ha ofertado más de 17 vacantes en la modalidad de concurso de ascenso, de las cuales han sido provistas efectivamente 3 puesto que el proceso de selección Nación 6 aún no ha culminado y es el que tiene mayor número de vacantes ofertadas para ascenso.

Otro elemento por resaltar en esta categoría está relacionado con las acciones que desde el Ministerio se planifican a través del plan institucional de capacitación y el plan de bienestar social e incentivos como una forma de garantizar la permanencia en el empleo de los servidores públicos. De esta manera, el plan institucional de capacitación del Ministerio de cultura del 2019 al 2020 se estructura en 4 ejes principales que son: Gestión del Conocimiento, Creación de Valor Público, Gobernanza para la Paz y Competencias comportamentales, adicionalmente lleva a cabo programas de capacitación y formación como el programa de inducción y reinducción y el programa de bilingüismo.

Si se observan los resultados de ambas vigencias, se encuentra que hay una alta participación de los funcionarios en los procesos de formación que entre las dos vigencias suman más de 95 actividades, con un nivel de satisfacción superior al 90%. Entre el 2021 y el 2023 el plan institucional de capacitación para los empleados del Ministerio de Cultura se estructuró en base a 4 ejes y un programa así: Gestión del conocimiento y la innovación, Creación de valor público,

Transformación digital, Probidad y ética de lo público y el programa de Inducción-reinducción.

Observando los resultados, se encuentra que a partir del 2021 se implementó la modalidad virtual para acceder y llevar a cabo las jornadas y eventos de formación, así mismo su aplicación comenzó hacerse trimestralmente y hasta el 2023 se realizaron más de 190 actividades de formación y capacitación, siendo el 2022 el año en que más eventos de formación y capacitación se realizaron con un total de 82 actividades en el que participan más del 97% de los servidores públicos y se fortalecieron los programas de inducción, reinducción y bilingüismo en pro de aumentar las capacidades y habilidades de los funcionarios y mejorar la eficiencia de la entidad.

Cabe resaltar que para la vigencia 2024 el plan institucional de capacitación cambia su estructura y ahora aborda los siguientes ejes: 1. Paz total, memoria y derechos humanos. 2. Territorio, vida y ambiente. 3. Mujeres, inclusión y diversidad. 4. Transformación digital y cibercultura. 5. Probidad, ética e identidad de lo público y 6. Habilidades y competencias. Se programan alrededor de 70 actividades de capacitación y formación dentro de las cuales se mantienen los programas de inducción-reinducción y el de bilingüismo.

Finalmente, el último elemento a resaltar en esta categoría está relacionado con los datos obtenidos de la revisión del registro público de carrera disponible en la página web de la entidad. Al respecto se pueden encontrar los actos administrativos proferidos por la CNSC para la inscripción en el registro público de carrera de las personas que superaron los concursos de méritos mediante los cuales el Ministerio ha provisto las diferentes vacantes de su planta de personal; así mismo se encuentran los actos administrativos mediante los cuales se actualiza la movilidad laboral que han tenido algunos servidores y finalmente aquellos actos administrativos mediante los cuales se hace efectiva la cancelación y retiro del registro público de carrera de algunos servidores.

De las resoluciones expedidas, interesa revisar aquellas por medio de las cuales se ordena cancelar definitivamente el registro público de carrera administrativa de algunos servidores públicos. En este sentido, se encuentra que para la vigencia del 2021 hay 9 resoluciones que ordenan la cancelación y/o retiro del registro público de carrera de más de 211 personas, pero no se evidencia la causal que origina dicho retiro; este hecho genera incertidumbre y dudas respecto a la permanencia puesto que es una cifra muy alta de desvinculaciones si se tiene en cuenta que la planta global de la entidad no supera los 314 empleos.

Ahora bien, respecto a las vigencias de 2022 a 2024 se observa que la causal que origina mayor número de desvinculaciones en el Ministerio de Cultura es la renuncia

regularmente aceptada con aproximadamente 14 personas, seguida de la obtención de pensión de jubilación con 10 personas. Aunque el número en ambos casos es pequeño, pone de manifiesto que la estabilidad o permanencia del personal en el Ministerio puede verse afectada por las renunciaciones lo que podría suscitar un estudio por parte de la entidad para verificar cuál es la razón por la que sucede.

Además, se puede anotar que, aun cuando se ha garantizado la estabilidad a través de la realización de concursos en la modalidad de ascenso para los empleados públicos de carrera del Ministerio, (Nación 3 y Nación 6) el proceso no ha sido favorable en tanto que el número de vacantes ofertadas y provistas efectivamente es muy bajo (solo 3 vacantes en 4 años) lo que refleja la poca movilidad del personal al interior de la entidad.

También es importante mencionar que, el Ministerio de Cultura lleva casi 7 años con la misma planta de personal desconociendo de alguna manera la necesidad de ampliarla para adaptarse a las nuevas necesidades y demandas que emanan de la sociedad. Como prueba de lo anterior, desde el 2019 se viene insistiendo desde el área de Gestión Humana en la necesidad de ampliar el personal para garantizar el normal funcionamiento del Ministerio que año tras año va cobrando mayor relevancia dentro la administración pública y mayor demanda en materia cultural especialmente a nivel territorial y aunque se ha hecho el esfuerzo por parte del Ministerio para llevar a cabo el proceso de rediseño institucional que le permite ampliar su planta, este no ha sido exitoso.

Por otra parte, frente a los programas de capacitación y formación que planifica la entidad para sus empleados públicos se observa un buen cubrimiento y participación. Más del 80% de los servidores públicos acceden efectivamente a dichos programas y su nivel de satisfacción es muy bueno, no obstante, se evidencia que el contenido de algunos programas o actividades (especialmente el programa de Inducción y reinducción) no cambia y por lo tanto deberían ser repensados para que se adapte a las necesidades de la entidad y los servidores públicos en general.

Finalmente, en el caso de la Evaluación de Desempeño Laboral, como tercera categoría que permite evidenciar la aplicación del mérito, se tuvieron en cuenta específicamente los resultados de las evaluaciones de desempeño laboral de los servidores públicos del Ministerio de Cultura. Cabe resaltar que la información obtenida solo corresponde al periodo comprendido entre febrero de 2021 y enero de 2022, así mismo el periodo comprendido entre febrero de 2022 y enero de 2023.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el periodo 2021-2022 en el Ministerio de Cultura se evaluaron en total 233 servidores públicos, de los cuales 164 son de carrera administrativa y 69 de libre nombramiento y remoción. Haciendo la comparación con

el número de cargos que había para el momento, se evidencia que la evaluación del desempeño laboral fue aplicada al 94,2% del total de servidores públicos de carrera, quedando solo el 5,8% sin evaluar.

Para el caso de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, de un total de 93 servidores se evaluó solo al 74% quedando sin evaluar un número importante de servidores. Por último, en el caso de los funcionarios provisionales según el informe anual de resultados de la EDL se evaluaron 29 personas, sin embargo, a partir de la información obtenida sobre la planta de personal para ese periodo, la entidad contaba con 21 provisionales. No obstante, se resalta que la aplicación de la EDL en este caso se realizó al 100% de los funcionarios de esta naturaleza.

Ahora bien, se pudo evidenciar que, de acuerdo con el nivel jerárquico, la mayoría de los funcionarios evaluados se ubican en el nivel asistencial con un total de 76 y le sigue el nivel profesional con un total de 69 funcionarios. En cuanto a la calificación definitiva, 225 servidores públicos es decir el 97% del total obtuvieron una calificación sobresaliente, solamente 7 obtuvieron calificación en el nivel satisfactorio y hay un funcionario que se encuentra en estado pendiente con calificación no satisfactoria como se muestra a continuación:



Imagen 3. Resultados evaluación de desempeño Mincultura. Fuente: Página Web Ministerio de Cultura.

Analizando el promedio de las calificaciones definitivas, se encuentra que, para este

periodo evaluado, los funcionarios públicos del Ministerio de Cultura obtuvieron una calificación de 97,25 que equivale al máximo nivel de cumplimiento, es decir el nivel sobresaliente.

Sin embargo, también se pueden establecer tendencias acerca del resultado por tipo de vinculación: se tiene que los servidores públicos de carrera obtuvieron en promedio una calificación definitiva de 97,03 y los de libre nombramiento y remoción obtuvieron 97,79; cabe resaltar dentro de este aspecto que el nivel jerárquico que obtuvo mayor calificación promedio es el nivel técnico con un puntaje de 97,23 seguido del nivel asesor con 96,90.

Para el caso de los provisionales (29 funcionarios), se evidenció que 28 de ellos obtuvieron una calificación definitiva en el nivel sobresaliente y solo 1 obtuvo calificación definitiva en el nivel satisfactorio. Cabe anotar que en promedio la calificación definitiva para los servidores públicos provisionales en este periodo fue de 96,6 y el nivel jerárquico con mayor calificación fue el nivel técnico con calificación definitiva promedio de 100.

Por último, en el capítulo que contiene los resultados de la evaluación aplicada a los gerentes públicos del Ministerio de cultura mediante la herramienta “Acuerdos de Gestión” se observó que, para este periodo, dentro de la planta de personal del Ministerio que está conformada por 314 empleos, 11 son Gerentes Públicos y están distribuidos así:

Denominación del cargo	Número de cargos
Director General Unidad Administrativa Especial	2
Director Técnico	6
Director de Museo	2
Director de Teatro	1

Tabla 3. Número de cargos según tipo de gerente del Ministerio. Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la metodología aplicada por la entidad para evaluar a dichos gerentes públicos, se atiende a criterios como la valoración de los compromisos adquiridos, la valoración de competencias comunes y directivas y un factor adicional

que está relacionado con el cumplimiento de más de lo esperado; cada uno de estos tres criterios tiene un porcentaje definido que en conjunto suman 105% lo que ubicaría al gerente público en caso tal de obtener dicho porcentaje, en el rango máximo de desempeño que es el sobresaliente.

En el caso de los Gerentes Públicos del Ministerio evaluados en este periodo, se observa que luego de seguir la metodología descrita obtuvieron una calificación promedio de 102% ubicándose en el rango de desempeño sobresaliente. Cabe resaltar que, de los 11 gerentes públicos, 2 obtuvieron la calificación máxima de 105%, ambos son directores técnicos, uno de la Dirección de audiovisuales, cine y medios interactivos y otro de la Dirección de Poblaciones.

El informe que contiene los resultados de la EDL en el Ministerio de Cultura muestra que para el periodo entre el 1 de febrero de 2022 y el 31 de enero de 2023 se evaluaron 219 servidores públicos, de los cuales 144 son de carrera administrativa y 75 son de libre nombramiento y remoción. Teniendo el número total de cargos que tenía el Ministerio para este periodo, se pudo observar que la EDL se aplicó al 87,2% del total de servidores públicos de carrera, al 89, 2% de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y al 72,4% de los provisionales.

En cuanto a la calificación definitiva de los 219 servidores públicos evaluados en este periodo se puede concluir que 214 obtuvieron calificación definitiva en el nivel sobresaliente, 4 en el nivel satisfactorio y 1 pendiente. Analizando la calificación definitiva promedio se pudo constatar que para este periodo los servidores públicos evaluados obtuvieron en promedio una calificación de 97.43% ubicándose en el nivel máximo de cumplimiento que es el nivel sobresaliente.

Se pudo evidenciar también que los servidores públicos de carrera obtuvieron en promedio una calificación definitiva de 97,45% y los de libre nombramiento y remoción una calificación definitiva promedio de 97,38%. Por nivel jerárquico, se observa que en el nivel asesor se obtuvo la mayor calificación definitiva promedio con 97,77%, le siguen el nivel profesional con 97,58%, el nivel asistencial con 97,36% y por último el nivel técnico con 96,65%.

Con respecto a los resultados de la EDL aplicada a los servidores públicos provisionales se resalta que se evaluaron 21 funcionarios de los 29 que hay en total; 17 de estos obtuvieron calificación definitiva en el nivel sobresaliente, 2 en el nivel satisfactorio y los 2 restantes se encuentran en revisión por inconsistencias o fallas. La calificación definitiva promedio que obtuvieron los funcionarios provisionales evaluados fue de 93,94% que equivale al máximo nivel de cumplimiento, es decir el sobresaliente. Dentro de los niveles jerárquicos, el nivel asistencial obtuvo la mayor calificación definitiva promedio con 95,56% y el nivel asesor con 93,15%; cabe resaltar que el nivel técnico obtuvo la calificación definitiva promedio más baja con

76,86%, hecho que llama la atención dado que en la vigencia anterior obtuvieron la máxima calificación posible que es 100%.

Finalmente, en torno a los resultados de la evaluación gerencial a partir de la aplicación de la herramienta “Acuerdos de Gestión” se observa que, para esta vigencia, no hay una calificación definitiva para los 11 Gerentes Públicos a quienes se les aplica dicha evaluación. Respecto a la anterior situación, la entidad argumenta que las calificaciones no corresponden necesariamente al periodo anual en razón a la renuncia de los Gerentes Públicos y, por tanto, se tuvo en cuenta solamente la gestión adelantada durante el primer semestre para aquellos que renunciaron antes del 31 de diciembre de 2023 y la gestión adelantada durante su permanencia en la entidad para aquellos que renunciaron antes del 30 de junio de 2023.

Así las cosas, se evaluaron 20 Gerentes, de los cuales solo 4 obtuvieron una calificación entre 103 y 105%; los 18 restantes obtienen calificaciones entre 30 y 95%. Si bien se entiende que por la naturaleza propia del cargo es difícil llevar a cabo una valoración anual definitiva, es importante que la entidad prevea estas situaciones de manera tal que garantice una calificación al menos satisfactoria sin importar que el periodo de gestión del Gerente sea corto o largo.

Teniendo en cuenta la descripción anterior frente a la categoría de evaluación del desempeño laboral-EDL y sus resultados, se puede establecer tres elementos de análisis: en primer lugar que la información no está actualizada en tanto que el último informe anual de evaluación del desempeño del Ministerio de Cultura presenta los resultados del periodo comprendido entre febrero de 2022 y enero de 2023 lo que limita un poco el análisis y concretar una postura al respecto.

En segundo lugar, se puede evidenciar que la aplicación de la EDL no logra cobijar a el total de servidores públicos y aunque el porcentaje de funcionarios sin evaluar es bajo, pone en cuestión el compromiso de las entidades con este proceso que resulta sumamente importante para verificar la idoneidad, capacidad y conocimiento del personal que está a disposición de la entidad para llevar a cabo las funciones que le son encomendadas, a la vez que da una visión de la eficiencia y eficacia de la misma.

Por último, es necesario anotar que la evaluación aplicada a los gerentes públicos mediante los “acuerdos de gestión” no concuerda con los buenos resultados obtenidos para el resto de la planta de personal. En el caso de los gerentes públicos los resultados presentados no son favorables y se logra percibir una mala imagen de la gestión que estos adelantan en la entidad puesto que solo el 20% obtuvieron una calificación sobresaliente lo que refleja la falta de compromiso no solo con el ejercicio de sus funciones sino con la entidad propiamente dicha.

CONCLUSIONES

De acuerdo con los elementos planteados en la presente investigación, cuyo objetivo principal era validar la aplicación del mérito en el Ministerio de Cultura a partir del análisis de 3 categorías o aspectos centrales que son el ingreso, la permanencia y los resultados de la evaluación del desempeño laboral se puede concluir que:

En cuanto al ingreso, el Ministerio de Cultura cuenta con una planta de personal que está conformada en su mayoría por servidores públicos de carrera administrativa, representado el 70% de la planta global; lo anterior refleja el cumplimiento por parte de la entidad con el mandato constitucional y legal que establece que por regla general los empleos en las entidades del Estado son de carrera. De igual manera ha garantizado el ingreso o acceso al empleo público a través de 3 convocatorias o procesos de selección vía concurso público de méritos para proveer más de 100 vacantes, no obstante, se demostró que aún con estos procesos la planta de personal del Ministerio a la fecha sigue siendo insuficiente para llevar a cabo sus funciones y atender las demandas culturales del país.

En torno a la permanencia, aunque la información es muy limitada, el Ministerio de Cultura ha mantenido su planta de personal con 314 empleos de los cuales 214 son de carrera administrativa y 100 son de libre nombramiento y remoción. A la fecha, están provistos 288 cargos es decir el 91,7% del total de la planta y entre las estrategias que ha establecido la entidad para garantizar la estabilidad y permanencia en el empleo de sus servidores públicos, están los concursos de ascenso mediante los procesos de selección 1515 de 2020 y 2425 de 2023 (solo 3 vacantes provistas efectivamente) y los planes institucionales de capacitación que en general arrojan buenos resultados en tanto que más del 90% de servidores acceden a ellos y se van adaptando y mejorando año tras año conforme a las necesidades tanto de los servidores públicos como de la entidad y su entorno.

Finalmente, respecto a la evaluación del desempeño laboral-EDL, aun cuando no se evalúan la totalidad de servidores públicos, en términos generales, el Ministerio de Cultura obtiene buenos resultados que se reflejan en una calificación definitiva en el nivel sobresaliente tanto para los servidores públicos de carrera como para los de libre nombramiento y remoción y provisionales; sin embargo, al no estar actualizada la información sobre los resultados de las vigencias 2023 y lo que va corrido del 2024 resulta precipitado dar una opinión final sobre los mismos. Por último, en el caso de la evaluación a los gerentes públicos se perciben resultados desfavorables no solo por las calificaciones obtenidas especialmente en la última vigencia (2022) sino porque reflejan el poco compromiso e interés por parte de los

gerentes públicos con su gestión y por parte de la Ministerio al no exigir mejores resultados.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede establecer en términos generales que la aplicación del mérito resulta ser un proceso complejo entre otras razones porque requiere de voluntad política y compromiso por parte de las entidades para hacer efectivo este proceso.

En el caso del Ministerio de Cultura, se puede decir que hay una aplicabilidad parcial del mérito toda vez que cumple desde el aspecto normativo con garantizar el acceso al empleo público bajo las condiciones establecidas desde el marco constitucional y legal, así mismo garantiza la estabilidad de sus servidores públicos a través de distintas estrategias que le permiten contar con una planta “permanente” y obtiene resultados favorables en torno a la evaluación del desempeño de sus funcionarios, claramente con algunas excepciones. Sin embargo, sobre cualquiera de los 3 elementos analizados (ingreso, permanencia y evaluación del desempeño laboral) se evidencian algunas falencias asociadas a la insuficiencia de información, de esfuerzos para adelantar o llevar a cabo ciertas actividades o simplemente falta de compromiso y rigor para cumplir con lo que se debe y por esta razón se hace difícil establecer una aplicación efectiva del mérito en esta entidad.

RECOMENDACIONES

Partiendo de los resultados obtenidos y las conclusiones expuestas al respecto, este apartado sugiere una serie de recomendaciones y oportunidades de mejora que bien pueden ser susceptibles de aplicación por parte del Ministerio de Cultura en cuanto a la aplicación del mérito en el marco de la carrera administrativa de manera que se pueda fortalecer este proceso al interior de la entidad.

En este sentido, se sugiere en primera medida fortalecer en la entidad la disponibilidad de la información relacionada con el ingreso, la permanencia y evaluación de desempeño laboral mediante la actualización y ampliación de esta. Tener información relacionada con estos aspectos, garantiza una mejor planificación y toma de decisiones principalmente respecto al manejo del personal que está al servicio del Ministerio de Cultura y materializa sus funciones y el cumplimiento de los fines estatales.

En segundo lugar, se recomienda al Ministerio de Cultura concretar el proceso de rediseño institucional que viene realizando desde el 2019 para que en primera medida, amplíe su planta de personal y de esta forma garantice de manera más efectiva el ingreso y acceso al empleo público a partir de convocatorias o procesos de selección más frecuentes en los que se puedan ofertar un mayor número de vacantes en todos los niveles y en la dos modalidades establecidas (abierto y en ascenso) y en segunda medida, para que pueda hacer un uso más racional y medido de los contratos por prestación de servicios para llevar a cabo actividades específicas que requiere para su normal funcionamiento.

De igual manera, se sugiere a la entidad mejorar los procesos de evaluación del desempeño, especialmente hacia los gerentes públicos anticipándose a las diferentes situaciones que afectan la valoración de su gestión y no permiten apreciar un buen resultado de su trabajo en representación de la entidad. Lo anterior en aras de fortalecer el compromiso de la entidad por tener a su servicio al personal más idóneo, mejor calificado y capacitado en quien confía la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones.

Por último, es importante resaltar que la entidad ha hecho esfuerzos importantes para garantizar el acceso al empleo público a partir del mérito, mantener en constante capacitación y formación a sus empleados de planta y procurar buenos resultados en su desempeño laboral lo que refleja que no hay una falla total, pero si requiere de mejorar en casa uno de estos aspectos procurando mayor eficiencia.

GLOSARIO

- **CNSC:** Hace referencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil, máximo órgano responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.
- **EDL:** Hace referencia a la Evaluación del Desempeño Laboral, herramienta de gestión que busca valorar el mérito a través de la medición objetiva de la conducta, las competencias laborales y el cumplimiento de las metas de los servidores públicos de carrera administrativa.
- **Principio de Mérito:** Hace referencia a la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bastidas, R. (2012). Aplicación de la carrera administrativa en la alcaldía de Pasto.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo 125, 126, 127, 128, 130. Julio de 1991 (Colombia).
- Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. 26 de mayo de 2015.
- Jiménez, W. (2012). Teoría y Práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia.
- 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. 23 de septiembre de 2004
- Martínez, E. (2006). Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia.
- Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción.
- Martínez, E. (2007). La carrera administrativa desde la jurisprudencia constitucional
- Meneses, M. (2006). El aporte de la Corte Constitucional en la carrera administrativa y su relación con el estado actual de la meritocracia en Colombia
- Murcia, A. (2009). Análisis institucional de la carrera administrativa en Colombia a partir de la Ley 909 de 2004.
- Ortiz, O. (2015). Los concursos públicos de mérito en la carrera administrativa en Colombia respecto a la convocatoria No. 001 de 2005.
- Puentes, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia.

- Ramos, A. (2021). Observaciones y Perspectivas en la Implementación y Ejecución de las Normas de Ingreso a la Carrera Administrativa en Colombia (2004-2022). Diálogos de saberes
- Rodríguez, E. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia.
- Rodríguez, J. (2011). El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: Un caso de alta formalización con baja institucionalización.
- Vergara, H. (2011). Principio del mérito y derechos fundamentales: elementos para el diseño institucional de un sistema de carrera administrativa en la perspectiva de los derechos fundamentales.