

## **Algunas falencias operativas de la carrera administrativa**

Wilson Herrera Llanos\*

Nuevamente se pretende en Colombia, en esta ocasión a través de la Constitución de 1991, intentar la vieja aspiración de manejar el personal adscrito al Servicio Público del Estado mediante un sistema técnico-administrativo que asegure la más alta eficiencia en la prestación del mismo, sin negar a todos los colombianos la posibilidad igualitaria de llegar a él y después no sólo mantenerse sino ascender y mejorar exclusivamente con base en los méritos personales y de capacitación .

En efecto, el capítulo 2 del Título V de la Constitución, que trata sobre la Función Pública, después de ampliar la denominación genérica de las personas adscritas al servicio público con la expresión «servidores públicos» – innovación de suyo importante por someter a los miembros de las Corporaciones Públicas al régimen de derecho y de control– consagra, como regla general, el principio según el cual «los empleos en los órganos y entidades del Estado son de Carrera».

Frente al primer desarrollo normativo que de esta aspiración ha intentado la Ley 27 de 1992, y sus decretos reglamentarios, se nos an-

toja pensar que ésta no es más que otra forma de expresión de la vieja fórmula del «deber ser», escondida entre los pliegues de una reforma constitucional que pretende garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes con prevalencia del derecho sustancial sin enfrentar de fondo el problema enraizado en el clientelismo político y en la operatividad de los partidos, por lo cual no nos permite augurar grandes avances en este campo.

Examinemos brevemente, entonces, algunas de las situaciones jurídicas creadas por el estatuto de carrera, cuya operatividad práctica fundamenta esta creencia.

Una primera observación apunta a la descripción limitativa que de los empleos de carrera hace el art. 40. de la Ley 27 de 1992, ya que no se entiende cómo puede la nueva ley de Carrera aspirar a garantizar la eficiencia de la administración pública a partir de la igualdad, la estabilidad y el ascenso técnico, si ella misma, que es la encargada de hacerlo, dentro del organigrama ordinario de un ente estatal, excluye de tal garantía a los subdirectores, jefes de oficina, jefes de división, jefe de departamento, jefe de dependencia y a todos los empleados que tengan un nivel equivalente y superior a los jefes de sección, limitando la carrera a quienes son simples operadores

---

\* Abogado. Profesor de Derecho Constitucional Colombiano y Procedimiento Administrativo de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

mecánicos de la administración y desempeñan labores de ejecución mecánica.

Siempre se ha justificado la exclusión que de la carrera se hace del personal directivo y de confianza, pero el personal intermedio entre los directores, subgerentes o subjefes, secretarios generales y asesores, y el personal de sostenimiento y mantenimiento, no obstante representar el sector de producción de ideas, diseño de programas, presentación de esquemas de ampliación de coberturas, extensión de aplicaciones y toda aquella gama intelectual de generación de progreso en una entidad, no puede asimilarse al nivel propiamente directivo.

Los gerentes, directores o presidentes, al integrar el nivel de Dirección de una entidad, dirigen, coordinan, vigilan y controlan, pero sustentados siempre en la inteligencia, experiencia, y versación de los jefes de división y jefes de sección, jefes de dependencia o jefes de oficina, a tal punto que puede decirse que este nivel es el motor que impulsa a las direcciones, por lo que no es prudente dejarlo sujeto a los vaivenes de inestabilidad que produce el carácter de libre nombramiento y remoción.

Asegurar en la Administración la permanencia de empleados de los niveles y funciones de ejecución material no nos permite augurar grandes logros en la modernización y tecnificación de la función pública. Primero, porque tales niveles no aseguran cambios ni transformaciones, y segundo, porque los niveles direc-

tivos, al permanecer sometidos a las estrategias que generen para ellos sus propios intereses, y arrastrar en su lucha burocrática y partidista a la parte productiva, racional, seria y técnica, expresarán siempre en su acción el desaliento, continuismo y poco afecto al progreso de la función pública que se ha pretendido corregir.

Una segunda observación se refiere al retiro legal del Servicio público, que el art. 9o. de la Ley 27 prevé para el empleado escalafonado en la carrera «cuando haya obtenido una calificación de servicios no satisfactoria».

El solo hecho de que «una sola calificación insatisfactoria» produzca la separación del servicio, ya es, por sí misma, la consagración de una herramienta de fácil uso para quienes, en un momento dado, movidos por intereses o finalidades diferentes de la del buen servicio, situación de frecuentísima ocurrencia en estas cuestiones del acceso al poder burocrático con compromisos previos, necesitan llenar su cuota clientelista.

Determinar el retiro del servicio por una sola calificación insatisfactoria es una negación abierta de la objetividad, imparcialidad y equidad que conlleva toda «evaluación», y de la finalidad positiva que ella exige, pues estos caracteres son materialmente imposibles de aplicar en una sola oportunidad. No sólo porque se trata de una labor realizada por quien subjetiva y burocráticamente tiene más interés en un resultado desfavorable, sino porque niega la oportunidad de demostrar lo con-

trario y porque ignora la humana probabilidad del error, sin olvidar que, además, lo «satisfactorio» es ordinariamente convencional y siempre se pueden manipular los factores de evaluación para impedir que el evaluado cruce el límite imperceptible de lo satisfactorio o lo insatisfactorio.

Por otra parte, si tuviéramos en cuenta solamente que, por definición de algún estatuto, la calificación de servicios es un instrumento técnico de valoración periódica que permite evaluar el rendimiento y confrontar las actividades realizadas por el evaluado frente a las funciones que le han sido asignadas, esta norma de la ley 27, formalmente hablando, podría justificarse con argumentos fundados en la necesidad de asegurar un servicio idóneo y eficaz; pero si analizamos más detenidamente la operatividad, su uso y su instrumentación, ordinariamente política, llegaremos a una conclusión diferente. Veamos:

En los formularios preimpresos utilizados para las calificaciones de servicios se describen «factores» de evaluación, que equivalen a criterios guías que debe tener en cuenta el evaluador para una correcta, justa e imparcial evaluación, y a los cuales se les asigna una calificación numérica convencional. Es así como se habla, por ejemplo, de Asistencia y Puntualidad, de Aplicación de conocimientos técnicos, de Actualización, de Responsabilidad para asumir funciones, de Habilidad para priorizar necesidades, de Utilización racional de elementos o recursos, de Desempeño General, Potencial de

Desarrollo, etc.

Para que una calificación sea idónea y justa, entre estos factores debe existir correspondencia lógica contextual. Y aun cuando buscarla en los formularios ya calificados es fácil, ésta es una labor de verificación que nunca se ha consagrado legalmente, con lo cual se deja abierta la puerta para la arbitrariedad y el amaño que, como todos sabemos, inutiliza la mejor intención de imponer tecnicismo e imparcialidad a una evaluación.

Al analizar detenidamente el puntaje de los diferentes factores es frecuente encontrar, por ejemplo, que un factor denominado «Responsabilidad para asumir funciones, deberes y compromisos» se califique con 70 puntos, que en la convención o casilla de «grados de evaluación» equivale a «Bueno», y sin embargo en el factor de «Desempeño General» se afirme que el funcionario muestra «grandes deficiencias en su rendimiento», lo cual es contradictorio, inconsistente e injusto.

Porque si por «rendimiento» se entiende lo que se produce, lo que se hace, es obvio que esta casilla hace relación al cumplimiento de sus funciones. Y si éstas se han calificado como «Bueno» (70 puntos), no se entiende la razón para afirmar, después, supuestas «grandes deficiencias» en el rendimiento del funcionario, que equivale a calificarlo numéricamente de 0 a 39 puntos.

De la misma manera, no puede haber relación consecuente, para seguir con ejemplos, si al factor «Acti-

tud frente al Trabajo», que se refiere al interés y disposición para ejercer las funciones del cargo, se le califique con 64 puntos, mientras que el factor denominado «Disposición para dar y recibir colaboración» se califique con 40 puntos, pues no es posible tener interés para cumplir, y cumplir muy bien, y por otra parte no tener disposición para dar y recibir colaboración.

En fin, por lo regular, los puntajes son asignados incoherentemente, buscando siempre la forma de no permitirle al calificado alcanzar un promedio, que ha sido determinado previamente como el mínimo, para obtener un resultado «satisfactorio». Y contra esta falencia ni siquiera procede el único recurso de «reposición», que, como se sabe, sólo es la oportunidad para que el calificador se ratifique sin motivación alguna, pues jurisprudencialmente el acto de «calificación de servicios» está definido como un «acto de trámite» que no admite recurso ni acción.

A nuestro juicio, pues, las condiciones que debe llenar, y actualmente no llena, toda calificación de servicios básicamente son: 1) que en la práctica no se pueda convertir en un instrumento diferente al de «valorar efectiva y técnicamente» el desempeño de un funcionario, de manera que se deba asignar esta labor a un organismo independiente, anónimo e impersonal a través de mecanismos racionales de calificación que se basen en el examen directo de la labor ejecutada; 2) que tal valoración se haga a través de un procedimiento técnico de confrontación promediada y no manipulable; 3)

que tal procedimiento imponga la fundamentación de cada calificación, la cual deba ser conocida directamente por el evaluado con la posibilidad de pedir imparciales revisiones; 4) que tal procedimiento sea verificable y revisable; 5) que la tal valoración sólo se aplique respecto a actividades y funciones asignadas estatutariamente, y nunca a desempeños transitorios; 6) que la intervención del jefe inmediato, durante el tiempo del desempeño y en las circunstancias en que se ejerza la función, no tenga valor definitivo; 7) que se determine cabalmente lo «insatisfactorio»; 8) que se excluyan las calificaciones únicas, de manera que los resultados definitivos de calificación de servicios sólo se puedan obtener al totalizar varios resultados parciales.

También merece una anotación crítica el retiro del servicio por razón de la supresión del cargo, que consagra el literal c) del art. 7, en armonía con el art. 8o. de la Ley 27.

En este aspecto debemos advertir que creemos, con Gabino Fraga, que el problema no puede entenderse en el sentido de pretender que el empleado o funcionario haya de tener derecho a que el empleo o cargo se considere como un bien suyo, pues la Función Pública no es otra cosa que una esfera de competencia que no está en el comercio, y nadie discute que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su propia organización en la forma en que mejor se adapte a la realización de sus atribuciones. El problema radica en establecer criterios serios para hacer fácilmente determinable la cir-

cunstancia de interés público en que se suprime un cargo, de manera que esta opción legal no se convierta en un mecanismo para lograr objetivos ajenos a la función y, especialmente, en una inveterada manía cíclico-reformista que siempre conlleve separaciones indirectas o amañadas. En especial, si esta opción se respalda con la muy aparentemente justa compensación indemnizatoria, que al final no viene a ser sino otro mecanismo a través del cual el erario público paga las medidas de asalto burocrático del gobernante de turno.

El art. 8o. de la Ley 27 prevé la «supresión de cargo» de un empleado de carrera como una causal de retiro del servicio público, con la posibilidad de que reciba a cambio el pago de una indemnización en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional, pero no señala ningún parámetro ni directriz para esta supresión, con lo cual se niega completamente la finalidad de estabilidad y seguridad que impone la filosofía constitucional de un manejo técnico-administrativo de personal.

Primero, porque en las reestructuraciones administrativas siempre es posible manipular con nuevas designaciones y estipulación de dife-

rentes niveles, de manera que se hagan desaparecer formalmente cargos que conservan su esencia pero escondida en otro rubro o nomenclatura; y segundo, porque la práctica laboral enseña lo jurídica y materialmente imposible que resulta que una indemnización, por separación del cargo, sea meridianamente justa y equitativa, pues desde el punto de vista económico y social ningún trabajador puede ser justamente tratado con el cambio de un empleo que le da respeto y dignidad por una indemnización que se convierte siempre en un efímero y estéril intento inversionista hacia el fracaso.

Finalmente, si se tiene en cuenta la premura con que se procede en las reestructuraciones de este tipo, la obtención de un tratamiento preferencial de revinculación para el empleado que no acepta la indemnización, tal como lo prevé el numeral 2) del art. 8o. que comentamos, se nos aparece como una simple retórica de distracción de la ley de una muy lejana posibilidad de aceptación por un empleado que, retirado del servicio, estará enfrentado a la absurda única opción de esperar seis meses sin sueldo para tener que aceptar finalmente la indemnización que había rechazado.