

**“LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO LABORAL DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS EN COLOMBIA”**

**PAULA TATIANA ARENAS GONZÁLEZ  
MAURICIO LIÉVANO BERNAL**

**DIRECTORA  
DOCTORA RUTH BASTIDAS CASTRO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE AQUINO  
FACULTAD DE POSTGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C., NOVIEMBRE DE 2017**

## RESÚMEN

La herramienta de Evaluación de Desempeño Laboral no se limita al resultado de una simple verificación del cumplimiento de los compromisos pactados entre el servidor sujeto de evaluación y el jefe inmediato en calidad de evaluador en la primera fase del proceso, sino que debe atender principalmente al análisis sobre la verdadera contribución del desempeño individual de cada funcionario, en el cumplimiento de los planes de acción de la dependencia en la que labora y por ende en ejecución de los objetivos misionales de la Entidad, de suerte que la evaluación del desempeño laboral pueda medir el impacto en el resultado estratégico y su adecuada implementación depende de la efectiva gestión del Talento Humano.

Al referimos a la gestión del talento humano en las instituciones del Estado, teniendo en cuenta las **competencias laborales**, este concepto lleva implícita una nueva manera de concebir la gestión que adelantan las entidades públicas, puesto que la consecución de sus objetivos se aboca hoy sobre la base de un equipo humano dotado de particulares *valores, conocimientos, capacidades y habilidades* que demandan los empleos, para que las políticas públicas se ejecuten dentro de criterios de *eficiencia, eficacia, calidad y transparencia*, y produzcan mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y los individuos.<sup>1</sup> Es por ello que para el logro de los cometidos institucionales se requiere contar con personas altamente competentes, situación que se mide a través de la Evaluación del Desempeño Laboral.

**PALABRAS CLAVES:** Evaluación del Desempeño Laboral, Competencias Comportamentales, Competencias Laborales, Servicio Civil, Carrera Administrativa, empleo público.

---

<sup>1</sup> Citado en ponencia "Las Competencias Laborales en Colombia" X Seminario taller la Gestión del Talento Humano en las Entidades del Estado Colombiano", CNSC Bogotá, julio de 2013.

## **ABSTRACT**

The Evaluation of Work Performance tool is not limited to the result of a simple verification of compliance with the commitments agreed between the server subject to evaluation and the immediate supervisor as evaluator in the first phase of the process, but must mainly attend the analysis on the true contribution of the individual performance of each civil servant, in the fulfillment of the action plans of the dependency in which he works and therefore in execution of the mission objectives of the Entity, so that the evaluation of the labor performance can measure the Impact on the strategic result and its proper implementation depends on the effective management of Human Talent.

When referring to the management of human talent in State institutions, taking into account labor competencies, this concept implicitly implies a new way of conceiving the management of public entities, since the achievement of its objectives is now focused on the base of a human team endowed with particular values, knowledge, skills and abilities that demand jobs, so that public policies are executed within criteria of efficiency, effectiveness, quality and transparency, and produce improvement of the living conditions of the communities and the individuals. That is why, in order to achieve institutional tasks, it is necessary to have highly competent people, a situation that is measured through the Evaluation of Work Performance.

**KEYWORDS:** Evaluation of Work Performance, Behavioral Competencies, Labor Competencies, Civil Service, Administrative Career, public employment.

## INTRODUCCIÓN

El sistema de carrera administrativa en Colombia es la regla general para el acceso, ascenso y permanencia a los empleos públicos del Estado, siendo principio de mérito su pilar fundamental, cuya finalidad, de un lado, es la escogencia del personal idóneo para el cumplimiento de los fines estatales y, de otro, la garantía de igualdad de oportunidades para el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

Para garantizar el ingreso, la estabilidad y la promoción en los empleos públicos, elevó a rango constitucional el sistema de carrera, al disponer en el artículo 125 de la Constitución Política como regla general, que “*los empleos en los órganos y entidades del estado son de carrera...*”, y, por excepción, se proveen de manera diferente los que se denominan de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y los que se determinen por la ley.

Un aspecto fundamental en el desarrollo del sistema de carrera administrativa, es la evaluación del desempeño laboral que permite no solo hacer seguimiento de la contribución individual de los servidores al cumplimiento de las metas institucionales, sino también identificar las competencias comportamentales y laborales que cada persona posee, las cuales resultan indispensables para mejorar la gestión de las entidades y cumplir los planes estratégicos.

En la primera parte del presente artículo, se realiza una contextualización de las metas del Gobierno trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual conducirá al lector a comprender la importancia de la Evaluación del Desempeño Laboral dentro de la gestión que el Estado busca realizar y los planes, programas y proyectos que debe cumplir. Posteriormente, se presenta el estado actual de la EDL a la luz de la Constitución Política de Colombia y la Ley 909 de 2004. Finalmente, se realiza la presentación de la Evaluación del Desempeño Laboral dentro del Sistema de Carrera.

## **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El principio de mérito es pilar fundamental del sistema del sistema de carrera y por ende del acceso a los empleos públicos, lo cual demanda de los servidores demostrar de manera permanente que cuentan con las competencias, aptitudes y habilidades que exigen los diferentes empleos en el Estado. Para tal propósito, se cuenta con la Evaluación del Desempeño Laboral que es una herramienta que permite medir permanentemente la contribución individual de los servidores públicos a las metas institucionales.

La Evaluación del Desempeño Laboral fue desarrollada por la Comisión Nacional del Servicio Civil como el mecanismo idóneo para que las entidades realicen un seguimiento permanente al cumplimiento de los objetivos tanto individuales como institucionales y a partir de ello puedan tomar decisiones estratégicas o formular planes de mejoramiento cuando se requiera, pues recordemos que en todo caso la EDL va arrojando resultados periódicos respecto del cumplimiento de los Planes Estratégicos.

El sistema de Evaluación del Desempeño Laboral se orienta en la optimización de los recursos humanos y permite el fortalecimiento de las competencias laborales y comportamentales de los servidores públicos, en aras de garantizar que los servidores al servicio del estado desarrollen todo el potencial profesional y personal con que cuentan y que las entidades cumplan sus objetivos institucionales. Este proceso involucra diferentes actores, evaluado, evaluados, representante Legal, Jefes de Oficinas de Planeación, Jefes de Oficinas de Talento Humano, y Comisiones de Personal, entre otros, quienes tienen responsabilidad directa en las metas que tienen definidas cada área dentro de una entidad, motivo por el cual es una herramienta estratégica en la Gestión Integral del Talento Humano y en la Gerencia Pública.

## EVALUACION DEL DESEMPEÑO LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA

### 1. Contexto nacional de la evaluación del desempeño laboral

Una de las metas fijadas por el Gobierno Nacional en su plan de desarrollo es contar con un sector público más fortalecido, enfocado a la profesionalización del empleo público en el marco de la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>2</sup>, para la consecución de un mejor Estado; la profesionalización de los empleados públicos es una condición necesaria para la modernización del mismo, en donde la eficacia del desempeño, la responsabilidad, la honestidad y los valores deben ser reflejados en un mejor servicio a la comunidad. Para el logro de estos propósitos, es necesario tener una mirada estratégica de gestión, en la que se hace necesario desarrollar las competencias para un desempeño efectivo<sup>3</sup>.

En este contexto, el gobierno nacional mediante la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -Todos por un nuevo país*”, expone las necesidades que en materia de Administración Pública deben ser prioridad para alcanzar los estándares deseados que den cuenta de un servicio efectivo y eficiente del Estado.

De esta manera el documento guía, “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*”<sup>4</sup>, respecto de las metas propuestas, y a las que, como sector Función Pública nos atañe se encuentran las referidas a la estrategia No. 5: “Buen Gobierno”, en este documento, como parte del diagnóstico realizado se encuentra que una de las preocupaciones más recurrentes de los ciudadanos y los empresarios en su interacción con el Estado son los excesivos trámites y el mal servicio que prestan algunas

---

<sup>2</sup> Quinta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003.

<sup>3</sup> Citado en ponencia “Las Competencias Laborales en Colombia” X Seminario taller la Gestión del Talento Humano en las Entidades del Estado Colombiano”, CNSC Bogotá, julio de 2013.

<sup>4</sup> Ley 1753 de 2015: “**ARTÍCULO 2o. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY.** El documento denominado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo.”

entidades públicas, en este sentido y de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios 2013 (EPCA), los ciudadanos califican con 63 puntos sobre 100 el servicio que prestan las entidades de la Administración Pública<sup>5</sup>.

En especial, el Programa de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano identifica una serie de factores que son críticos para la ciudadanía, tales como: a) procesos y procedimientos engorrosos y complejos; b) canales de atención insuficientes; c) incertidumbre frente a las condiciones de tiempo, modo, lugar y en un lenguaje claro y comprensible, en que se le dará respuesta al ciudadano; d) arreglos institucionales que no favorecen una articulación efectiva entre las entidades públicas; e) barreras de acceso a ciudadanos con discapacidad; **f) insuficiente cualificación o inadecuados procesos de selección o de definición de perfiles y competencias de los servidores públicos orientados al servicio al ciudadano**<sup>6</sup>.

Bajo esta perspectiva, aun cuando el sector de la Función Pública, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública – ESAP -, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP -, y Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC -, ha liderado las políticas de gestión del talento humano, actualmente prevalecen dificultades que tienen incidencia directa en la gestión y administración del recurso humano de las entidades, entre otras, aún no se cuenta con evaluaciones del desempeño laboral y del talento humano que sean el sustento de las nuevas prácticas que requiere una administración moderna y eficiente; las actividades desarrolladas dentro de los Planes Institucionales de Capacitación no tienen correlación con las necesidades de los servidores públicos, agravado por una ausencia de un seguimiento al impacto de estas actividades de formación.

---

<sup>5</sup> Encuesta realizada por el DNP en el 2013 con una Muestra 16.207 personas. Realizada en el área urbana de 9 ciudades: Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta, Bucaramanga, Barranquilla, Ibagué, San Andrés y Chaparral. Entrevista personal en hogares mediante cuestionario estructurado. (DNP, 2013)

<sup>6</sup> De acuerdo a la Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional, el 42% de los servidores públicos asegura que su entidad no cuenta con instalaciones adecuadas que permitan el acceso a personas con discapacidad, y de acuerdo con el FURAG, sólo el 16% de las entidades incluye acciones encaminadas a mejorar los niveles de accesibilidad, y el 44% de las entidades públicas no incluye el tema de servicio al ciudadano dentro de su Plan de Capacitación Anual. (DANE, 2013)

Resultado de acciones conjuntas entre las tres entidades, hoy se cuenta con un marco normativo y técnico que regula el empleo público y la carrera administrativa, el cual se fundamenta en el principio del mérito, el cual, igualmente, se ha incorporado como base para el ingreso de gerentes públicos<sup>7</sup>. Se han identificado competencias laborales y mapas funcionales en las áreas de apoyo a la gestión, y en el marco de la Ley 909 de 2004, se formuló e implementó una metodología de Planeación Estratégica del Recurso Humano, como instrumento de administración y gerencia.

La estrategia de Buen Gobierno, es entendida entonces, como el adecuado balance entre las capacidades de los actores sociales (organizaciones públicas, servidores públicos y ciudadanos, entre otros) y arreglos institucionales de calidad, para lograr que los resultados de las políticas públicas se reflejen en una mejor calidad de vida para los ciudadanos y una sociedad más democrática. **Por consiguiente, para alcanzar el Buen Gobierno es necesario el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades orientadas a concretarse en una acción estatal que responda cabalmente a las necesidades de la población.**<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Durante el anterior cuatrienio, se aplicaron, evaluaron e interpretaron 12.638 pruebas psicotécnicas de aspirantes a ocupar cargos de jefes de control interno, directores regionales o territoriales y cargos de libre nombramiento y remoción (DAFP, 2014).

<sup>8</sup> Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, pág. 424 - 425



## 2. La gestión por competencias en la evaluación del desempeño laboral

Una gestión pública efectiva y orientada al servicio al ciudadano, en el nivel Internacional, nacional y territorial, se logra a través de la modernización de la infraestructura administrativa pública, los modelos de gestión, entre ellos el de talento humano, el jurídico público, y el documental, la innovación social y el uso de herramientas tecnológicas.

Ahora, la gestión por competencias se refiere al **comportamiento**; los comportamientos son relativos a los **objetivos y al diseño de una organización, a la naturaleza de su misión, a las políticas, planes y proyectos sectoriales o institucionales que ejecuta una entidad gubernamental, y a la cultura construida**. Y, es justamente allí donde radica la importancia de que cada entidad identifique sus propias competencias teniendo en cuenta su misión, visión y necesidad institucional.

Dentro de un enfoque puramente funcionalista, la Gestión de los Recursos Humanos ha sido concebida como el proceso para direccionar y controlar el desarrollo de los recursos humanos, con el fin de proporcionar a una organización el personal idóneo para ejecutar las funciones laborales asignadas, que requiere la producción de bienes y servicios de calidad, que satisfagan las necesidades de sus clientes. Modelo que integra:

- ✓ Diseño de cargos
- ✓ **Reclutamiento y selección**
- ✓ Capacitación y formación
- ✓ **Evaluación del desempeño**



Con un marcado énfasis hacia los aspectos formales de la relación laboral de los empleados.

Para Francisco Longo<sup>9</sup> “la gestión por competencias propicia la producción de resultados, entendidos como productos evaluables de las políticas y prácticas de gestión de las personas, que se pueden contrastar con estándares y metas. El trabajo por

---

<sup>9</sup> Longo, Francisco. Mérito y Flexibilidad, Paidós, Barcelona, 2004, P., 89.

*resultados es el desarrollo de la acción social laboral sobre la base de las consecuencias que se esperan de la aplicación de una política institucional; gestionar el talento humano es orientar las prácticas hacia la consecución de **resultados que impacten la calidad de vida institucional.***

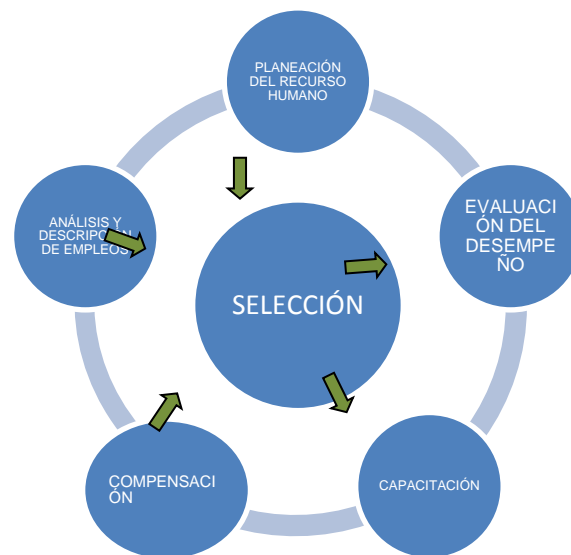
Así, surge el modelo de Gestión de Recursos Humanos por Competencias, basado en estándares y normas de competencia laboral, concebido como un sistema integrado de gestión, **cuyo objetivo debe ser el de adecuar las personas a la estrategia institucional, con el propósito de que la entidad pueda conseguir los resultados esperados, de acuerdo con su misión y prioridades.** Como paso previo a la implementación del sistema se requiere definir las competencias propias de la organización, tanto generales o institucionales, como las específicas para cada empleo o grupo de empleos, así como evaluar las competencias que poseen los integrantes de la organización para determinar las brechas existentes entre éstas y las definidas previamente.

Cuando una organización implementa un modelo por competencias debe, además de definir o redefinir la misión y la visión, otorgarle a la dependencia encargada de recursos humanos la jerarquía y la importancia que le permitan cumplir una función estratégica para el logro de los objetivos de toda la organización. El proceso de gestión de recursos humanos por competencias laborales tiene los siguientes componentes que permiten el funcionamiento del sistema de gestión:

- ✓ Planeación de los recursos humanos
- ✓ Análisis y descripción de empleos
- ✓ **Reclutamiento y selección (vinculación)**
- ✓ **Capacitación, formación y desarrollo**
- ✓ **Evaluación del desempeño**
- ✓ Compensaciones y salarios

En el proceso de implementación del Modelo de Gestión del Talento Humano por Competencias Laborales en Colombia, se trabaja desde el modelo propuesto por Francisco Longo, atendiendo especialmente a cuatro componentes, los cuales se encuentran en cabeza de las 3 entidades involucradas (DAFP, ESAP, CNSC)

- ✓ Diseño de empleos (DAFP), Selección (CNSC) y la vinculación de los servidores.
- ✓ Capacitación y el desarrollo del personal. (ESAP)
- ✓ Evaluación del desempeño. (CNSC)
- ✓ Sistema de compensaciones y salarios. (DAFP)



Este Modelo de Gestión del Talento Humano por Competencias Laborales desarrolla los subsistemas que lo componen, dentro de los cuales encontramos el Subsistema de Gestión del Empleo, que comprende la Vinculación, la Movilidad y la Desvinculación.

### 3. El mérito en el empleo público

Con la promulgación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, los países miembros se comprometieron a fortalecer el proceso de profesionalización de la Administración Pública, destacándose en Colombia, entre otros, el aumento de los cargos ocupados por procesos de selección, a través de los cuales se ha venido consolidando el **mérito** como el principio rector para el **ingreso, el ascenso y la permanencia en la carrera administrativa**, de suerte tal que cada vez ingresen personas más calificadas en términos de escolaridad y capacidad técnica, haciendo posible el cumplimiento de las funciones del Estado.

La profesionalización del recurso humano se orienta a tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dotar de mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la Administración Pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas cada vez crecientes de los ciudadanos<sup>10</sup>.

En Colombia, la carrera administrativa fue elevada a rango constitucional a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, que en su artículo 125 dispuso:

*“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”.*

Del artículo 125 de la Constitución también se desprende que el empleo debe contener los requisitos mínimos (*competencias laborales*) que debe cumplir la persona con quien vaya a proveerse, es decir, las condiciones que debe reunir, tales como experiencia y educación, reglamentadas en este momento en el Decreto 1083 de 2015<sup>11</sup>.

De igual manera, la Constitución Política de Colombia en su artículo 130 dispone la existencia de un órgano autónomo que administra y vigila la carrera administrativa

---

<sup>10</sup> CLAD, 2010, pp. 9 – 10, Citado en “LA MODERNIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL” XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, México DF, 03 y 04 de julio 2014.

<sup>11</sup> Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”

(sistema general, sistemas específicos y sistemas especiales de origen legal) como garantía de la preservación del sistema del mérito. Para dar aplicación a este mandato constitucional, la Ley 909 de 2004 en su artículo 8° dispone la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, creando de esta forma condiciones más favorables a la imparcialidad, transparencia y objetividad de los procesos ligados a la carrera administrativa; para garantizar estos principios a su vez, la CNSC incorpora a diferentes universidades e instituciones universitarias al proceso de meritocracia, para la ejecución de los procesos de selección, fortaleciendo así la confianza de los ciudadanos hacia los concursos públicos.

De esta manera, y con el fin de ubicar el componente de la *Vinculación*, entendida como el proceso de selección de personal que debe desarrollarse en las entidades, con el fin de contar con los servidores públicos idóneos para el cumplimiento de las metas institucionales y por ende con los fines del Estado, en el modelo de Gestión del Talento Humano por Competencias en el Sector Público Colombiano es preciso tener presente el contexto en el cual el *Empleo Público* es núcleo básico de la estructura de la función pública.

Por Empleo Público se entiende:

*“El conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado” (Artículo 19, Ley 909 de 2004)*

A su vez, el artículo 27 de la Ley 909 de 2004, precisa respecto al concepto de carrera administrativa:

*“La carrera administrativa es 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”.*

La Ley 909 de 2004, es la norma en el contexto colombiano que busca no solo cerrar la brecha y superar la interinidad de tantos años en la provisión de cargos públicos, sino que le apuesta a la profesionalización de todo el empleo estatal, al incluir dentro de su ámbito de aplicación igualmente a los directivos públicos.

Una de las grandes novedades de esta Ley es la incorporación de las **competencias laborales** para el ejercicio del empleo público, con el firme propósito de tener al servicio del Estado, no solo personas capacitadas, sino motivadas y comprometidas con los objetivos institucionales.

En el modelo de competencias laborales que se está implementando actualmente en Colombia, se optó por el enfoque funcionalista, con algunos elementos importantes del conductista, en la búsqueda de superar la tradición de que los mejores empleados, son los que más títulos académicos acrediten y privilegiando a aquellos que conjugan conocimiento con destrezas, habilidades, aptitudes y actitudes; vale decir, servidores que **sepan, puedan** y ante todo, **quieran** hacer las cosas.

Así las cosas, se espera que el **ingreso**, permanencia y retiro de servidores públicos, dependa sustancialmente de la **comprobación permanente de las competencias mínimas** para el desempeño de los empleos y por esa vía, la carrera administrativa garantice estabilidad relativa a sus buenos empleados, para eliminar el imaginario colectivo del *“ingreso carente de mérito y estabilidad vitalicia, independientemente del buen o mal ejercicio de las funciones públicas”* como ha sido recurrente en nuestro país.

Igualmente, en los niveles de la Alta Dirección del Sector Público, a través del proceso de selección meritocrática de los gerentes públicos, se asegura que las competencias de

liderazgo y dirección impacten en el cumplimiento de los objetivos y las metas misionales, a través de la adecuada organización de los equipos de trabajo, evidenciado en los Acuerdos de Gestión.

Por lo general en un proceso de selección (concurso abierto de méritos) se evalúan tres (3) clases de variables: **conocimientos (Saber), aptitudes (Hacer) y personalidad (Ser).**

- ✓ **Conocimientos:** Se refieren a los aprendizajes que la persona ha adquirido en el pasado en virtud de los procesos de educación a los que se ha sometido (formal, no formal e informal<sup>12</sup>) y de las experiencias que ha tenido en sus diferentes campos de actuación (experiencia laboral) y que se ponen en juego en un momento determinado. **Esto corresponde al componente del SABER en la competencia.**
  
- ✓ **Aptitud:** Mira hacia el futuro y básicamente hace relación a la capacidad de aprendizaje que tiene la persona, en este punto la capacitación juega un papel importante. **Corresponde al componente del SABER HACER de la competencia.**
  
- ✓ **Personalidad:** Presente en todas las actuaciones del individuo y hace referencia al conjunto relativamente estable de rasgos y patrones comportamentales que diferencian a una persona de otra. **Corresponde al componente del SER de la competencia,** y en la aplicación al sector público son concebidas como las Competencias Comportamentales definidas en el Decreto 2539 de 2005<sup>13</sup>.

Si bien es cierto, la Ley 909 de 2004 imparte directrices para que la gestión del recurso humano en las entidades públicas se realice con el enfoque de *competencias*, por lo que en la aplicación de las pruebas dentro de los procesos de selección éstas evalúan competencias no conocimientos, esto es, no son pruebas de memoria, más bien

---

<sup>12</sup> A partir de la Ley 1064 de 2006 de cambia la denominación de Educación No Formal por Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano.

<sup>13</sup> Actualmente compilado en el Decreto 1083 de 2015

son elaboradas para medir la capacidad o habilidad que tiene el aspirante de aplicar un conocimiento adquirido en diferentes contextos (**competencia: ser capaz de...!!!**).

De igual manera, por primera vez en Colombia y siguiendo los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en una ley sobre empleo público, sin olvidar su naturaleza de libre nombramiento y remoción y, por lo tanto, sin lesionar los márgenes de discrecionalidad que los caracteriza, se establecen normas que buscan garantizar que sea la competencia profesional el criterio que prevalezca para el nombramiento de los gerentes públicos y se da inicio a la implantación de una cultura de evaluación del mérito, la capacidad y la experiencia para el desempeño de tales empleos. Igualmente, se introducen como instrumentos de evaluación de la gestión de los gerentes públicos los “acuerdos de gestión” en los cuales se concretarán los compromisos del gerente al comenzar su gestión y los resultados que de él se esperan<sup>14</sup>.

#### **4. El papel de la evaluación del desempeño laboral**

En Colombia, el desempeño laboral ha sido valorado teniendo en cuenta en primer lugar un enfoque de “Calificación de Servicios”<sup>15</sup>, en el cual, se da preponderancia al resultado de dicha calificación más que en la forma en la que se obtuvo el mismo y por ende, en los efectos que por ley ocasiona la calificación en términos de la permanencia o retiro en el servicio.

---

<sup>14</sup> INCIDENCIA DE LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO DE LA LEY 909 DE 2004 “Por la cual se regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública” en Colombia, Fernando Grillo Rubiano Director Departamento Administrativo de la Función Pública, Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005

<sup>15</sup> Metodología usada anterior a la Ley 909 de 2004.



Posteriormente, se ha abordado la valoración a través de la “Evaluación del Desempeño”, enfoque vigente que centra su análisis en el proceso que se requiere para llevar a cabo la evaluación, tomando como resultado de dicho proceso la calificación de servicios.

Con la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, la Evaluación del Desempeño es concebida como una herramienta de gestión que con base en **juicios objetivos sobre la conducta, las competencias laborales y los aportes al cumplimiento de las metas institucionales** de los empleados de carrera y en período de prueba en el desempeño de sus respectivos cargos, busca valorar el mérito como principio sobre el cual se fundamenten su permanencia y desarrollo en el servicio.

Así las cosas, la evaluación del desempeño laboral se constituye en uno de los principales ejes del Sistema de Gestión del Talento Humano por Competencias; por tanto, su principal objetivo está dirigido a analizar, valorar y potenciar el rendimiento de los servidores públicos en el marco de la misión y metas institucionales.

Se señala la evaluación individual del desempeño laboral, como una herramienta de gestión que permite tomar decisiones que causen impacto en la gestión de la entidad, que articulada con los diferentes procesos tiene objetivos comunes como:

- Fortalecimiento institucional.
- Modernización de las instituciones públicas.
- Mejoramiento continuo.
- Prestación de servicios con calidad.
- Responsabilidad de la alta dirección y los funcionarios en el logro de los objetivos.
- Control eficaz de la gestión de la entidad a través de la vinculación de valores institucionales.

El objetivo fundamental de los modelos de evaluación del desempeño que se han implementado desde el año 2004, es trascender el concepto antiguo en el que la evaluación del desempeño se limita a proferir una calificación; y en su lugar, optar por

una nueva actitud: el proceso de evaluación del desempeño laboral como una herramienta de gestión de construcción conjunta y responsabilidad compartida que como tal beneficia a todos sus actores, y, encaminada especialmente al cumplimiento de los cometidos institucionales, en donde el aporte de los servidores públicos, en términos de competencias, es fundamental.

El artículo 125 de la Carta Magna, establece también que el retiro del servicio público, y en consecuencia, la pérdida de derechos de carrera se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo.

Los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004, señalan las funciones y responsabilidades de la Comisión Nacional del Servicio Civil en cumplimiento de su deber de administrar y vigilar la carrera administrativa, y, en particular con la evaluación del desempeño establece:

*“Artículo 11. Literal d). Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa.*

*Artículo 12. Literal f). Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera”.*

Respecto de la evaluación del desempeño, la Ley en cita, en sus artículos 37, 38 y 40 establece:

**“Artículo 37. Principios que orientan la permanencia en el servicio:**

*a) Mérito. Principio según el cual la permanencia en los cargos de carrera administrativa exige la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo, el logro de resultados y realizaciones en el desarrollo y ejercicio de la función pública y la adquisición de las nuevas competencias que demande el ejercicio de la misma;*

b) *Cumplimiento. Todos los empleados deberán cumplir cabalmente las normas que regulan la función pública y las funciones asignadas al empleo;*

c) **Evaluación. La permanencia en los cargos exige que el empleado público de carrera administrativa se someta y colabore activamente en el proceso de evaluación personal e institucional, de conformidad con los criterios definidos por la entidad o autoridad competente;**

d) *Promoción de lo público. Es tarea de cada empleado la búsqueda de un ambiente colaborativo y de trabajo en grupo y de defensa permanente del interés público en cada una de sus actuaciones y las de la Administración Pública. Cada empleado asume un compromiso con la protección de los derechos, los intereses legales y la libertad de los ciudadanos.*

**Artículo 38.** *Evaluación del desempeño. El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.*

(...)

**Artículo 40.** *Instrumentos de evaluación. De acuerdo con los criterios establecidos en esta ley y en las directrices de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de esta Comisión.*

*Es responsabilidad del jefe de cada organismo la adopción de un sistema de evaluación acorde con los criterios legalmente establecidos. No adoptarlo o no ajustarse a tales criterios constituye falta disciplinaria grave para el directivo responsable.*

*La Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollará un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo, que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas.” (Subrayados y resaltados fuera de texto)*

En concordancia con estos referentes normativos, la Comisión Nacional del Servicio Civil, ha implementado el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral, reglamentado en este momento mediante el Acuerdo 565 de 2016 “*Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación de Desempeño Laboral de los Empleados de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba*”, cuya finalidad consiste en:

- Integrar el desarrollo humano en el trabajo desde lo individual, y articularlo con la gestión y el mejoramiento institucional.
- Suministrar información, basada en evidencias que demuestren las competencias del servidor, con el propósito de orientar la toma de decisiones relacionadas con la permanencia en el servicio y las acciones de mejoramiento individual e institucional. Además de integrarse con todos los demás procesos de la entidad, actuando desde un enfoque sistémico que se encamina a la consecución de un objetivo común.

No obstante, es importante diferenciar dos aspectos básicos dentro del modelo de gestión del talento humano por competencias laborales, una cosa es evaluar el desempeño como gestión del rendimiento y otra cosa es evaluar competencias<sup>16</sup>, para gestionar desarrollo, siendo los dos procesos de todas formas complementarios, es claro que mientras más competente sea una persona, mejor será su desempeño.

Es un hecho que en la administración pública colombiana, si bien tradicionalmente la evaluación del desempeño se había asumido con cierto desdén o apatía por parte de

---

<sup>16</sup> Proceso actualmente en desarrollo en las mesas de concertación DAFP, ESAP y CNSC, en las que se han identificado, normalizado competencias laborales para los procesos o sectores de apoyo en las entidades, entre ellos, Atención al Ciudadano, Talento Humano; no obstante aún se encuentran en proceso de validación y normalización, su evaluación y certificación no es dable en el momento por cuanto el Gobierno Nacional no ha definido la entidad (organismo certificador) para realizar esta actividad.

evaluadores y evaluados, deslegitimando el sentido de la carrera administrativa, que ante todo es un sistema basado en el mérito, también es cierto que bajo la dirección de la Comisión Nacional del Servicio Civil la evaluación ha comenzado a tener un nuevo sentido, más gerencial y más al servicio del desarrollo de las competencias del empleado como forma de permanecer viable en un mundo demasiado competitivo.

Se resalta dentro del sistema tipo de evaluación del desempeño, la relación que existe entre los planes operativos anuales de la entidad y los compromisos laborales suscritos con cada uno de los servidores públicos sujetos de evaluación, lo cual pretende garantizar el cumplimiento de las metas institucionales, generando un mayor compromiso y motivación del servidor público y un impacto en la prestación del servicio de la Entidad.

El ser, el saber y el hacer (elementos clave de la competencia) son los pilares fundamentales que posee el servidor y que se hacen evidentes en la prestación del servicio público, los cuales se ven reflejados en la evaluación del desempeño con la fijación de compromisos (competencias) laborales y comportamentales.

Si se desarrolla la evaluación como un proceso continuo, sistemático y basado en evidencias se obtendrán resultados objetivos, válidos y confiables para fundamentar decisiones oportunas y acciones efectivas, articuladas con la gestión de las entidades.

Tal como está planteado el Sistema Tipo de Evaluación, que actualmente se aplica en las entidades públicas colombianas, la calificación del desempeño del servidor público, corresponde al porcentaje de cumplimiento de unos compromisos laborales<sup>17</sup> establecidos al inicio del periodo de evaluación, entre el evaluado (servidor público) y el evaluador (jefe inmediato, que debe ser de libre nombramiento y remoción), los compromisos (competencias) comportamentales son evaluables en términos de orientarlas a planes de mejoramiento, más no son objeto de calificación. El acceso al nivel sobresaliente (para aplicar a los beneficios de la carrera administrativa) se predica

---

<sup>17</sup> Las funciones establecidas en los Manuales de Funciones y de Competencias Laborales, para cada uno de los empleos que hacen parte de la planta de personal de la entidad, corresponden al "**Qué debe hacer el servidor público**", mientras que el Compromiso Laboral establece el "**Cómo lo va a hacer**", es decir, como va a desempeñar sus funciones de manera tal que se orienten o contribuyan al cumplimiento de unas metas institucionales.

del cumplimiento de obtener una calificación superior al 95% de cumplimiento de los compromisos laborales y la demostración de unos factores agregados<sup>18</sup>, igualmente preestablecidos en la Entidad.

La responsabilidad del proceso involucra tanto al evaluado como al evaluador y es vinculante para todos los intervinientes en él, máxime si se tiene en cuenta que los resultados individuales deben ser consecuentes con los resultados obtenidos en las evaluaciones de gestión efectuadas por las oficinas, áreas o responsables de control interno y que reflejan el aporte del trabajo en equipo al cumplimiento de las metas y objetivos de los planes operativos anuales. Para ello, la Oficina de Control Interno deberá remitir de manera oportuna al jefe de la entidad los resultados de la evaluación de gestión por áreas o dependencias para que éste a su vez instruya a los evaluadores sobre su aplicación e incidencia en la evaluación del desempeño laboral<sup>19</sup>.

La evaluación de la gestión por áreas o dependencias, es decir, el cumplimiento de metas colectivas o de equipo, podría interpretarse como el desempeño de los grupos de trabajo, que no debería ser otra cosa diferente a la sumatoria o consolidación del desempeño desde lo individual a lo colectivo, es decir todos los servidores públicos tienen la obligación de contribuir desde el ejercicio de su empleo a través de la demostración permanente de sus competencias, al cumplimiento de las metas establecidas primero para su área inmediata de trabajo, y consecuente con la Entidad.

Así, el resultado de la evaluación de la gestión por áreas o dependencias se convierte necesariamente en un criterio orientador para la formulación de los nuevos compromisos al inicio de cada periodo de evaluación, por cuanto estos compromisos deben ser proyectados en relación con el cumplimiento de las metas propuestas para la vigencia correspondiente, de tal manera que se pueda responder a la pregunta, ¿Qué vamos a

---

<sup>18</sup> Aprovechamiento de la capacitación, Calidad y Oportunidad en la entrega de trabajos, Aprovechamiento de la Capacitación, Participación en Grupos que impacten el quehacer institucional, Acciones Proactivas, Calificación de la Gestión del área o dependencia por parte de la Oficina de Control Interno, cuyo resultado debe ser superior a 90%, y cumplimiento de competencias comportamentales.

<sup>19</sup> Citado en Módulo "Evaluación del Desempeño Laboral", para Diplomado Virtual "Gestión del Talento Humano por Competencias Laborales en el Sector Público Colombiano", elaborado por la CNSC, Julio de 2014.

hacer, o cómo nos vamos a comprometer de tal manera que esta vigencia podamos cumplir las metas del área?, ¿Cómo desde nuestro papel individual puedo contribuir al cumplimiento del quehacer institucional?

El Modelo Estándar de Control Interno (MECI) dispone que debe existir una Evaluación del Sistema de Control Interno que siendo elemento de Control, tiene por objetivo verificar la existencia, nivel de desarrollo y el grado de efectividad del Control Interno en el cumplimiento de los objetivos de la entidad pública.

Además de lo anterior, el MECI dispone que debe existir un plan de mejoramiento individual que corresponde al elemento de Control, que contiene las acciones de mejoramiento que debe ejecutar cada uno de los Servidores Públicos para mejorar su desempeño y el del área organizacional a la cual pertenece, en un marco de tiempo y espacio definidos, para una mayor productividad de las actividades y/o tareas bajo su responsabilidad.

Si bien es cierto que la realidad colombiana establece que en la gestión pública cohabitan por igual personal de carrera administrativa, personal provisional, supernumerarios y contratistas, ello no puede ser óbice para que las Unidades de Control Interno en cumplimiento de sus funciones no establezcan mecanismos o metodologías que les permita la cuantificación de la gestión de los servidores de carrera administrativa y de los gerentes públicos.

## **5. CONCLUSIONES**

- Una de las fortalezas del actual modelo de evaluación consiste en un proceso basado en evidencias, la calificación debe sustentarse en pruebas y demostraciones objetivas del desempeño laboral y de los resultados obtenidos por los servidores públicos, por cuanto, los juicios valorativos que resulten del

proceso no pueden provenir de apreciaciones personales o impresiones subjetivas, de otro lado, por la complejidad inherente al desempeño laboral, la recolección de evidencias debe acudir a múltiples fuentes de información, para caracterizar con la mayor riqueza y precisión posible el quehacer de los servidores públicos.

- En el proceso de Evaluación del Desempeño Laboral debe primar la garantía para el Estado de contar con los servidores públicos idóneos, que con sus competencias laborales y comportamentales permitan el cumplimiento eficiente de los fines estatales.
- La evaluación del desempeño laboral debe aportar los insumos para la construcción de los planes individuales de mejoramiento, planes de capacitación y formación, que se enmarcan en un mejoramiento profesional para el servidor público y en consecuencia para la entidad y dentro de la carrera administrativa unos usos determinados que se visualizan en el plan de incentivos, plan de bienestar, encargos y comisiones en cargos de libre nombramiento y remoción fortaleciendo las buenas prácticas en la gestión del talento humano.
- En los términos del Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral actualmente adoptado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del Acuerdo 565 de 2017, tal proceso tiene como finalidades i) Contribuir al desarrollo de las políticas, planes, programas, proyectos y a los sistemas de gestión pública establecidos por la entidad, desde la visión estratégica del tanto humano, de manera que se evidencie la correspondencia entre el desempeño individual y el desempeño institucional; ii) Mejorar la prestación de los bienes y servicios por parte de las entidades pública, a partir del análisis de los resultados obtenidos en la Evaluación del Desempeño Laboral y iii) Asegurar el cumplimiento del principio del mérito, en el ingreso y permanencia de los empleados públicos de carrera, la promoción del desempeño sobresaliente, la identificación de los requerimientos de formación y capacitación para mejorar las competencias, el financiamiento de educación formal y el otorgamiento de estímulos e incentivos para los empleados



públicos sujetos de Evaluación del Desempeño Laboral, como reconocimiento por el buen desempeño.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ballén Duque, Fridole; García García, Jorge Alberto; Moreno Bermúdez, Carlos Humberto. "Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa, Comisión Nacional del Servicio Civil, Bogotá, 2011.

Carta Iberoamericana de la Función Pública, "Quinta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 2003.

Constitución Política de Colombia de 1991, editorial Leyer, Bogotá, 2006.

Ley 909 de 2004, "Por el cual se expide normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones".

GRILLO RUBIANO, Fernando, Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el desarrollo de la Ley 909 de 2004 "Por la cual se regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en Colombia", Revista "Carta Administrativa". ISSN 0120-193X Bogotá, D.C., Mayo de 2005 - No. 5.

García-Trevijano Garnica, Ernesto. "El Derecho a la igualdad en el acceso a la función pública", en Revista Española del Derecho del Trabajo N° 39, Madrid, 1991.

Longo Martínez, Francisco. "La reforma del servicio civil en las democracias Avanzadas: mérito con flexibilidad. Banco Interamericano de Desarrollo. En [http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4freforma\\_del\\_servico.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4freforma_del_servico.pdf)., 2001

Longo Martínez, Francisco. "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil", en Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de desarrollo. Disponible en web: <http://www.iadb.org/publications/search.cfm>.