

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO - ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN EL EPAMSCASVAL, PRIMERAS  
EXPERIENCIAS EN EL PERSONAL ADMINISTRATIVO

DANIEL ALFONSO JAIMES SUÁREZ

PRESENTADO AL PROFESOR JORGE CARVAJAL, DOCTOR EN SOCIOLOGÍA  
JURÍDICA E INSTITUCIONES POLÍTICAS

VALLEDUPAR, 28 DE ENERO DE 2017

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
RESUMEN.....	4
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	5
PREGUNTA PROBLEMA .....	7
HIPÓTESIS.....	8
OBJETIVOS.....	9
ESTADO DEL ARTE.....	10
DESARROLLO DEL PROBLEMA.....	17
MARCO NORMATIVO .....	17
ESTUDIO DE CASO .....	21
MECANISMOS DE CORRECCIÓN .....	24
CONCLUSIONES .....	26
BIBLIOGRAFÍA.....	27
ANEXOS.....	29

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo científico académico cuyo problema de investigación recae en lo atípico del fenómeno en el cual ninguno de los empleados de la Penitenciaría de Alta Seguridad de Valledupar pudo obtener una calificación sobresaliente al finalizar su período de prueba y el porqué de esta situación, que resulta importante especialmente para los servidores que allí laboran en la medida en que de este puntaje se desprenden una serie de derechos tendientes a mejorar sus condiciones laborales. La hipótesis se sostuvo en acusar de algún nivel de descuido o ligereza a la administración en la aplicación de herramienta de calificación que fue reglamentada bajo el Acuerdo 137 de 2010.

Diferentes estudios encontrados respecto a experiencias de calificación en otras entidades públicas del país demostraron que no se ha hecho un uso adecuado del mecanismo de evaluación, teniendo unas veces consecuencias adversas y otras favorables para los empleados, pero que en general se alejan de la realidad que pretenden tratar.

El método de investigación recurre a un enfoque socio-jurídico, “En la investigación empírica se recurre a técnicas de investigación sociológica, cuantitativas o cualitativas, donde se recauda información primaria a través de la encuesta, la entrevista, la entrevista en profundidad, la observación participante, el análisis conversacional, entre otras; todas estas técnicas son acogidas por los investigadores socio-jurídicos.” (Carvajal, 2015, pág. 24) desarrollándose en tres partes, empezando con un capítulo descriptivo-normativo para proseguir con el estudio del caso particular y finaliza con propuestas de corrección.

## RESUMEN

Se desarrolló como tema de estudio la evaluación anual de los empleados públicos sujetos del régimen de carrera administrativa circunscribiéndolo a un establecimiento carcelario investigando las razones por las que ninguno de los empleados administrativos del EPAMSCASVAL objeto de evaluación de desempeño laboral pudo acceder al nivel sobresaliente en su primera evaluación de desempeño, como un estudio socio-jurídico que ofrece explicaciones y reflexiones en torno a éste fenómeno, la metodología aplicada por las características de la investigación fue la de un caso dogmático y socio-jurídico. De hechos particulares y bien delimitados se proponen soluciones aplicables a una generalidad. Se hará un enfoque cualitativo en el cual se harán análisis de textos, entrevistas, doctrina y jurisprudencia.

Se concluyó que el inusitado acontecimiento ha sido propiciado por la falta de capacitación de los evaluadores y la ausencia de seguimiento que sobre estos se hace en relación con el sistema tipo de evaluación, además de lo precaria aplicación de principios constitucionales propios del estado de derecho.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Siendo el principio de evaluación un instrumento que orienta la permanencia en el servicio de los empleados sujetos de aplicación de la Ley 909 de 2004, y toda vez que su resultado tiene la calidad de acto jurídico, creando , modificando o extinguiendo relaciones de derecho en su ámbito laboral administrativo, resulta necesario describir la situación que se ha presentado en el Establecimiento Penitenciario de Alta Seguridad y Carcelario de Mediana Seguridad de Valledupar, donde ninguno de los empleados administrativos que tomaron posesión resultado de la convocatoria 250 de 2015, pudo obtener en su primera calificación, una ponderación del noventa y cinco por ciento o superior que le permitiera acceder al nivel sobresaliente.

Esta situación se torna inusitada al conocerse que éste personal ha sido seleccionado recientemente a través de concurso público de méritos organizado por un órgano independiente del poder público, cuya finalidad es “garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público” (Ley 909, 2004). Surge de inmediato la inquietud de si se han aplicado correctamente, en forma lógica y fundada los lineamientos jurídicos que imperan en la aplicación del sistema tipo de evaluación dado por la Comisión Nacional del Servicio Civil a través de acuerdo 137 de 2011 y por ello no se ha clasificado correctamente al personal en las escalas de cumplimiento de que trata la norma up supra.

De esta forma resulta útil verificar el procedimiento, seguimiento y acompañamiento dado por la administración en los períodos objeto de evaluación y la motivación que impulsa los actos de calificación del desempeño con el fin de evidenciar irregularidades,

arbitrariedades y vacíos para que una vez detectados, existan reales garantías que permitan el desarrollo personal, laboral y social de los individuos que allí se ocupan a través de las prerrogativas propias de la carrera administrativa.

## **PREGUNTA PROBLEMA**

¿Por qué no pudieron acceder a una clasificación sobresaliente los empleados del EPAMSCASVAL en su primer proceso de evaluación de desempeño?

## HIPÓTESIS

No ha sido posible acceder a éste nivel y consecuentemente al derecho de acceder a encargos pues no existe claridad en la administración respecto a la debida aplicación de los instrumentos de evaluación que ha ordenado la Comisión Nacional del Servicio Civil.

## OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

Establecer qué acciones se han de proponer para que se materialice una evaluación de desempeño laboral objetiva y fundada para los empleados administrativos de carrera en el EPAMSCASVAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conocer el estado actual del proceso de evaluación anual de desempeño laboral para los empleados públicos en Colombia, a través de la doctrina, las leyes y la jurisprudencia.
2. Determinar las causas que han imposibilitado el acceso al nivel sobresaliente por parte de los empleados del establecimiento
3. Proponer mecanismos que permitan corregir los yerros en que se ha incurrido durante el proceso evaluativo.

## ESTADO DEL ARTE

La evaluación de desempeño laboral, entendida como aquél proceso mediante el cual los empleados con derechos de carrera administrativa son evaluados y calificados 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 (Colombia, Ley 909 2004, art. 38), tiene como propósito.

“influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, alinearlos con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos” (Longo, 2002, pág. 31)

El instrumento está inspirado fuertemente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Santa Cruz, por los gobiernos de 21 países en un acto de buena fe y soportando sus manifestaciones en estudios internacionales que afirmaban la existencia de una relación positiva entre un sistema de servicio civil y la lucha contra la corrupción y la capacidad de crecimiento económico, así como la precariedad en la aplicación de estas herramientas en la época.

“son escasos los países en que se registra una aplicación efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación. Es más asiduo que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, y no siempre con frecuencia regular, sino de manera eventual o esporádica” (Oszlak, 2001, pág. 19)

Conviene entonces indagar si a tres lustros de realizado este diagnóstico y con la implementación de la mencionada ley, cuyo tema bajo estudio fue desarrollado por los Acuerdos 137 y 138 de 2010, expedidos por la CNSC, para lo cual se recurrió a consultar información al respecto a través de la web y específicamente en los portales del DAFP y la CNSC, sin encontrar la información requerida, encontrándose verdad en las manifestaciones hechas en diversos textos científicos.

“Sorprende que no exista en el país información recopilada de los resultados de la aplicación del sistema de EDL. Ni el DAFP en su momento ni la CNSC ahora tienen una base de datos que permita saber cuántas personas se evaluaron, cuántas fueron calificadas con insatisfactorio, cuántas con sobresaliente, cuántos empleados de carrera recibieron encargos o se les otorgó comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, etc. Este es el principal hallazgo de esta investigación, a nuestro modo de ver. Si no hay información de los resultados de la EDL, no se pueden proponer medidas para su mejoramiento ni para formular políticas relacionadas con el talento humano. Y estas dos son responsabilidades de la CNSC como del DAFP.” (Rodríguez Hernández, 2013, pág. 33)

Agotadas las fuentes oficiales que debieran tener información estadística sobre la materia, se quiso recurrir a la búsqueda de extractos jurisprudenciales que permitieran un acercamiento a las diversas interpretaciones de que pueda ser objeto la normativa pertinente o a los problemas que pudieran presentarse en su aplicación y que devinieran en enfrentamientos judiciales entre la administración y sus servidores, sin encontrar registros del que es por mandato legal y sin que exista duda al respecto, el medio de control judicial conducente, la acción con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho respecto del acto administrativo que califica en forma definitiva, expresa o presunta la evaluación de desempeño de los servidores públicos de carrera administrativa o en período de prueba, obteniéndose de fuente secundaria los siguientes datos.

“Al mirar el número de EDL cuya calificación fue insatisfactoria, se observa que en el periodo analizado (2004-2010) no hay un solo caso que muestre que se haya

calificado de esa manera a algún funcionario. Podría interpretarse esto como que son buenos todos los funcionarios, lo cual contrasta con la percepción generalizada de que eso no es cierto y de que no se logra explicar que las entidades funcionen regular o mal y, sin embargo, a ningún funcionario se le dé esa calificación.” (Rodríguez Hernández, 2013, pág. 28)

Hallazgo impresionante, pues del hecho de que en un período de siete años no se haya presentado una sola calificación insatisfactoria en la administración pública, se desprenden dos conclusiones necesarias, la primera, que no es posible encontrar casos judiciales que decidan diferencias entre servidores y evaluadores en la calificación de desempeño por la ausencia de intereses contrapuestos, y la segunda, que como lo han manifestado otros artículos, esta evaluación no se viene empleado con criterios técnicos y de calidad, y no ha pasado de ser un mero formalismo legal que agotan las instituciones sin analizar de fondo las condiciones particulares de cada caso, para tal vez, evitar asperezas con el personal bajo su instrucción o simplemente por el hecho de no poseer los conocimientos suficientes que permitan hacer de ésta una herramienta para promover un servicio civil efectivo.

Algunos autores señalan fervientemente que los procesos evaluativos de desempeño pueden estarse usando para fines personales, donde priman los intereses y motivos ocultos y ajenos a la utilidad común, sin atender parámetros objetivos de medición, situación ésta que atenta gravemente contra el espíritu constructor y reparador, que tiene el procedimiento con la función pública.

“La distorsión de este mecanismo ha sido, al decir de la mayoría de los entrevistados, causa central de la ineficiencia de la carrera administrativa. La inexistencia de acuerdos entre jefes y empleados sobre los compromisos laborales a desarrollar en un determinado período de tiempo; la ausencia de indicadores de gestión; el seguimiento y acompañamiento a la actividad que desarrolla el empleado; la persistencia en único evaluador cuando en buen número de organizaciones se ha implementado hace ya muchos años la evaluación por múltiples actores (clientes); su baja utilización para la adopción de mecanismos

correctivos; énfasis en lo sancionatorio y no en lo compensatorio, son entre otros, aspectos llamados a corregirse. Téngase en cuenta que la dinámica de una carrera administrativa descansa en los resultados de la evaluación del desempeño, de lo contrario, permanecen en la administración personas ineficientes, así como se facilita también la rápida desvinculación de empleados comprometidos con su quehacer laboral, sin olvidar las posibilidades de ascenso, limitadas en todas las ocasiones a los resultados de dichas evaluaciones.

En Colombia, según los entrevistados, persiste aún una evaluación demasiado subjetiva donde priman más como las lealtades personales y no los rendimientos y no los méritos productivos del empleado". (Ramírez Mola, 2011, pág. 86)

Las experiencias académicas tienden a señalar la subjetividad y parcialización de los evaluadores como un elemento corrosivo de la efectividad de los sistemas de evaluación al interior de las entidades, malas prácticas en la gerencia del talento humano y estudios que abordan el problema de la injerencia del componente humano en el instrumento de medición y ponen en duda la suficiencia del marco normativo durante la vigencia de los acuerdos 137 y 138 de 2010, a través de trabajos descriptivos e investigaciones cualitativas que abarcan toda la nación.

"Se puede concluir que el sistema de evaluación de desempeño en Colombia reglamentado por la Ley 909 del 2004 presenta series deficiencias en su aplicación al interior de las entidades de orden nacional, éstas se encuentran enmarcadas principalmente en la subjetividad del evaluador y el poco compromiso frente al proceso de evaluación." (SIERRA TÉLLEZ & LÓPEZ PRIETO, 2013, pág. 24)

Se acusa a los evaluados también de una excesiva pasividad en el desarrollo del instrumento de medición de competencias y logros, pues no es menos cierto que ya sea por desconocimiento o desidia, se abstienen de utilizar los medios de control en sede administrativa y judicial para controvertir las decisiones tomadas por los evaluadores, que, además, permitirían la retroalimentación y perfeccionamiento de los procedimientos utilizados.

“En primer lugar, los casos de reposición y apelación. Como se sabe, estos recursos se presentan cuando el funcionario evaluado no se siente satisfecho con la evaluación y la calificación que le fue asignada. Pues bien, si cogemos un solo año como muestra se ve que, por ejemplo, en el año 2009, de 1.402 funcionarios evaluados solo cinco presentaron esos recursos” (Rodríguez Hernández, 2013, pág. 33)

Al buscar otras experiencias de medición en las diferentes cárceles del país, se encontró un estudio bastante amplio realizado sobre el tema en las cárceles y penitenciarias ubicadas en los municipios de Tunja, Combita y Moniquirá, abordando de forma más general y a través de una población más grande, las posibles falencias en que se estaba incurriendo a la hora de evaluar a los servidores de la entidad, pues se trataba de un procedimiento relativamente nuevo para el personal administrativo, y en todo caso se efectuaba un tránsito normativo hacia los acuerdos expedidos por la CNSC.

“En cuanto al Modelo de Evaluación de desempeño Laboral, éste no se está aplicando adecuadamente en el INPEC por varios motivos, a saber: Falta de capacitación tanto a directivos como a trabajadores, muchos funcionarios han sido asignados a puestos de trabajo sin el perfil requerido y ello dificulta establecer los acuerdos laborales, se desconocen los procedimientos que se encuentran documentados para el área de Talento Humano, el diligenciamiento de los formatos aprobados por la CNSC es engorroso, e incluso hay escaso interés y compromiso de las partes interesadas para para implementar el citado sistema.” (Forero Dueñas, Arias Avila, Marciales Gonzalez, Roa Buitrago, & Florez Jimenez, 2015, pág. 12)

El estudio se extendió en la percepción que tenían los empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario en algunos establecimientos, sobre la pertinencia, aceptación, capacitación, impacto, técnica, utilidad y satisfacción, del contenido y aplicación del Sistema Tipo de Evaluación de Desempeño Laboral, obteniendo de parte de los servidores, calificaciones muy negativas sobre el mismo, y arrojando conclusiones bastante desalentadoras.

“En cuanto al Sistema de Evaluación de Desempeño Laboral que viene implementando el INPEC desde el 1 de mayo del año 2013, los resultados indican que un 71% de los encuestados no están de acuerdo, el citado proceso ha sido bueno solo para un 25% de los encuestados, 54 % de los trabajadores están inconformes con los formatos que se vienen aplicando, prácticamente un 75% de los trabajadores no están recibiendo retroalimentación después de ser evaluados para mejorar su desempeño laboral y un 64% de los encuestados han sido afectados directamente con el precitado modelo de evolución. Con lo aquí expuesto y de acuerdo a nuestras preguntas objeto de investigación, efectivamente es necesario rediseñar el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral que la Comisión Nacional de Servicio Civil ha impuesto al INPEC, lo cual permitirá identificar necesidades reales de capacitación, tomar medidas para mejorar el rendimiento del personal, mejorar la comunicación entre superiores y subalternos, valorar potencial humano que muy seguramente esta subutilizado, seleccionar los empleados que tienen condiciones de promoción o transferencia, estimular la productividad y por supuesto las relaciones humanas en el ámbito laboral.” (Forero Dueñas, Arias Avila, Marciales Gonzalez, Roa Buitrago, & Florez Jimenez, 2015, pág. 35)

Las investigaciones encontradas enriquecen la que se realiza pues no sustituyen ni aportan elementos que le resten credibilidad a las conclusiones obtenidas, sino que, por el contrario, complementan de forma armónica el desarrollo dado a la problemática que motivó el artículo, sirviendo de punto de comparación para establecer si las vivencias registradas por grupos de estudio más amplios, se reflejan en contextos más reducidos y distanciados por factores geográficos y culturales como los que caracterizan a los empleados del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad Carcelario con Alta Seguridad de Valledupar, y por lo tanto, la divulgación de las propuestas que aquí se propongan deben dirigirse no sólo a la Dirección del establecimiento, sino al mismo administrador central, para que sea éste quien en ejercicio del autocontrol administrativo salvaguarde el interés general y el funcionamiento de la institución al amparo del cumplimiento del orden jurídico. (Galindo Vácha, 2006), y a través de las experiencias descritas en este trabajo, formule una política de prevención del riesgo

jurídico respetando principios y garantías inescindibles del estado de derecho al que nos sometemos voluntariamente, evitando repetir las vías de hecho administrativas que se detectaron.

## DESARROLLO DEL PROBLEMA

### MARCO NORMATIVO

El artículo 125 de la Constitución Política de 1991 fijó la regla según la cual, los empleos en los órganos y entidades del estado son de carrera, exceptuó aquellos de libre nombramiento y remoción, elección popular y trabajadores oficiales, estableciendo que el ingreso, ascenso y permanencia en los mismos estaría subordinado al mérito y las calidades objetivas de los aspirantes, así fijó como una de las causales de retiro la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo.

El mandato constitucional fue desarrollado por la 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”, cuya teleología redundaba en la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio público a través de tres políticas fundamentales, la profesionalización del talento humano, la flexibilización del empleo al servicio de la función pública y la responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo que desarrollan, y es precisamente esa responsabilidad la que se concreta a través de los instrumentos de medición del desempeño que se ejecutan teniendo como medida los acuerdos de gestión plasmados. Ésta norma otorgó a la Comisión Nacional del Servicio Civil competencia para que en ejercicio de su función administradora de la carrera administrativa general estableciera los instrumentos para la aplicación de la evaluación de desempeño, advirtiéndole que su calificación será anual, resultado de la suma de dos evaluaciones parciales, siendo objeto, el acto definitivo, de los mecanismos de control en sede administrativa.

En ejercicio de la función de administración de los sistemas de carrera asignados a la CNSC y de conformidad con el artículo 40, inciso tercero de la ley 909, ésta expidió el Acuerdo 137 de 2010 “por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Servidores de Carrera Administrativa y en Período de Prueba”, dicho acuerdo, derogado actualmente, estuvo vigente durante el período objeto de análisis en el presente artículo que comprende desde el 1 de febrero de 2011 hasta el 31 de enero de 2017, fecha en que fue sustituido por el acuerdo 565 de 2016.

El acuerdo, no sólo introduce criterios técnicos y reglas, sino que acude a los principios para fundamentar la interpretación y desarrollo de ésta herramienta, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, transparencia, imparcialidad, objetividad y mérito, destaca estos principios como ejes del proceso de evaluación. Sistema tipo que comprende dos competencias a evaluar, las laborales y las comportamentales, y toda vez que respecto a las últimas no se habían fijado estándares que permitieran su valoración objetiva, se ordenó que no tendrían incidencia en la calificación de servicios del empleado, pero sí serían útiles para los planes institucionales de mejoramiento.

El sistema de evaluación está conformado por componentes e instrumentos, son componentes:

- a. Las metas institucionales, por áreas o dependencias: son las que establezca la entidad en su labor de planeación con el ánimo de lograr los fines del estado
- b. Compromisos laborales: son productos, servicios o resultados susceptibles de ser medidos, cuantificados y verificados, que el evaluado debe alcanzar en el período.
- c. Condiciones de resultado: son los requisitos o factores previamente acordados que dan cuenta del desempeño de empleado.

- d. Evidencias o soportes: son los elementos que permiten evidenciar el avance o cumplimiento de los resultados frente a los compromisos. Pueden ser aportadas tanto por evaluador como por el evaluado.
- e. Compromisos comportamentales: acuerdos relacionados a las conductas que debe poseer el servidor en ejercicio de su labor.

En la categoría de instrumentos de evaluación, encontramos los niveles de cumplimiento en los que se clasifica al servidor proporcionalmente a los compromisos laborales alcanzados de la siguiente manera:

- a. Nivel destacado de 90% a 100%
- b. Nivel satisfactorio de 66% a 89%
- c. Nivel no satisfactorio menor o igual al 65%

Adicionalmente, se estableció el nivel sobresaliente, requisito indispensable para acceder a encargos y comisiones de conformidad con el artículo 5 del Acuerdo 137 de 2010, nivel al que se accederá únicamente cuando el evaluado alcance el 95% o más de la escala de cumplimiento de compromisos laborales y demuestre que genera un valor agregado a través del logro de algunos de los siguientes factores:

- a. Evaluación de la gestión por dependencias.
- b. Calidad y oportunidad.
- c. Aportes, propuestas o iniciativas adicionales.
- d. Iniciativas tendientes a acciones proactivas en las actividades que cumpla.
- e. Participación y aprovechamiento de la capacitación relacionada con las actividades del empleo.
- f. Participación en grupos voluntarios.
- g. Cumplimiento de las competencias comportamentales.

Dentro del proceso de evaluación existen obligaciones bilaterales para el evaluado y su jefe inmediato, así al último le corresponde, entre otras, realizar un seguimiento permanente al desempeño laboral de los servidores a su cargo y formular los

correctivos y recomendaciones que se requieran para el mejoramiento del desempeño del evaluado, a través de reuniones de retroalimentación definidas, registrar las evidencias e incluir las observaciones en el portafolio de evidencias, mientras que el primero debe cumplir con las normas, responsabilidades, funciones y metas asignadas al empleo y presentar contra la calificación definitiva de servicios los recursos de reposición y apelación cuando resulten procedentes.

Existen, de conformidad con el Acuerdo 137 de 2010, tres clases de evaluación (i) evaluaciones definitivas, (ii) evaluaciones parciales, y (iii) evaluaciones parciales eventuales, interesando al presenta artículo el caso de las evaluaciones definitivas.

La evaluación definitiva del período de prueba, que se realiza finalizado el período de prueba, al inicio del cual se fijan los compromisos laborales de conformidad con el manual de funciones del empleo, siendo obligatorio para el evaluador hacer seguimiento y recolectar evidencias para la calificación del desempeño laboral del evaluado. El Acuerdo 137 ordena la realización de reuniones como mínimo cada dos meses en las cuales se le dé seguimiento al servidor en período de prueba y se establezcan, durante las mismas, mecanismos de mejoramiento por el tiempo restante para la calificación definitiva. Finalizado el período, con base en el portafolio de evidencias y reuniones de retroalimentación, el evaluador asignará el puntaje que corresponda al cumplimiento de las metas con relación a los compromisos fijados, ubicando al evaluado en el respectivo nivel de cumplimiento.

La evaluación definitiva anual ordinaria, comprende los períodos entre el 1 de febrero y el 31 de enero del año siguiente, requiere al igual que en el período de prueba, la fijación de compromisos laborales acordes a las funciones del empleo y metas de la entidad, ha de realizarse un seguimiento al desempeño laboral a través de una labor conjunta entre evaluador y evaluado, donde el evaluador debe reconocer el progreso en el ejercicio laboral del evaluado, e introducir las mejoras y correctivos requeridos para el cumplimiento de los compromisos acordados. La calificación anual ordinaria corresponderá a la suma de los porcentajes obtenidos en las dos evaluaciones parciales

semestrales, que comprenden los períodos del 1 de febrero al 31 de julio y del 1 de agosto al 31 de enero de cada año, debiendo realizarse a más tardar el 15 de febrero. En todos los casos las evaluaciones definitivas deben ser motivadas.

### ESTUDIO DE CASO

De la información recolectada (Anexo A.) se logra evidenciar que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario no ha sido diligente en el cumplimiento de relevantes aspectos procedimentales que terminan viciando la validez de la evaluación de desempeño realizada, ya que según manifiesta el entrevistado, descripción que coincide con la experiencia propia, se ha hecho caso omiso al deber de seguimiento y retroalimentación plasmado en la segunda fase de evaluación del período de prueba cuya literalidad ordena

“el evaluador deberá hacer seguimiento al desempeño laboral del empleado como mínimo cada dos (2) meses y acopiar las evidencias fijadas y adicionales que permitan validar el cumplimiento de los compromisos laborales previamente establecidos con el evaluado, en términos de oportunidad, calidad, pertinencia, claridad, veracidad, suficiencia y actualización y de esto dejará registro. En las mismas reuniones o encuentros, si a ello hubiere lugar se establecerán mecanismos de mejoramiento por el tiempo restante para culminar los seis (6) meses, el anterior registro constituye una constancia de seguimiento y no una evidencia del desempeño.” (Colombia, Acuerdo 137 de 2010, art. 9)

Estas reuniones permitirían a cada servidor conocer las falencias y virtudes que ha demostrado paulatinamente en desarrollo del proceso de evaluación, trabajar en ellas y de esta forma prestar un servicio público más efectivo con la consecuencia necesaria de obtener una mejor calificación de desempeño laboral. A falta de reuniones, el servidor desconoce de principio a fin qué comportamientos, a criterio del evaluador, están afectando negativamente su desempeño, situación que termina volviéndose contra el primero en lo que podría configurarse como una violación a los principios de

publicidad y contradicción, pues, en resumen, es la omisión de la entidad la que no le permite al empleado adecuar su actividad a lo esperado por la administración.

Los formatos de calificación recolectados (Anexos B y C.) adolecen de vicios de nulidad por haberse expedido en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa consignando en ellos una motivación falsa, pues su contenido alega que la calificación obtenida es resultado del análisis de las evidencias aportadas por el evaluado o del concepto emitido por el área jurídica como superior inmediato del mismo, concepto del que no se le dio traslado al evaluado antes de ser notificado de su calificación, ni cuyo contenido pudo ser debatido a través de los recursos en sede administrativa toda vez que no fueron entregados ni publicados en forma alguna al administrado, situación que refuerza la tesis de violación al debido proceso pues aparecen violadas las garantías previas mínimas constitucional y jurisprudencialmente desarrolladas.

“La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras.” Colombia, Corte Constitucional (2014, enero) “Sentencia C-034”, M.P. Calle Correa, M. V. Bogotá.

El resultado de la calificación es contrario al informe rendido por los empleados toda vez que en los mismos se declaró expresamente y en relación con los compromisos pactados que éstos se habían alcanzado plenamente para un cumplimiento del ciento por ciento, así como se allegaron constancias que reflejaban que los sujetos evaluados aportaban un valor agregado a la institución a través del cumplimiento de algunos de los requisitos establecidos en el acuerdo 137, lo anterior con el ánimo de poder acceder al nivel sobresaliente.

Se acusa de nulidad el acto, pues en todo el documento no se llegó a hacer referencia a los motivos que llevaron a la administración a determinar bajo parámetros objetivos como lo son los compromisos pactados, que los servidores evaluados, contrario a lo por ellos consignado en su portafolio de evidencias, mismo que fundó su calificación, no cumplieron a cabalidad lo que a ellos obligaba, violando la entidad el derecho de los administrados a ejercer las garantías inherentes al debido proceso, como lo ha determinado reciente y reiterada jurisprudencia.

“La necesidad de motivación de los actos administrativos es una manifestación de principios que conforman el núcleo de la Constitución de 1991, entre los cuales se debe resaltar la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad, y el derecho al debido proceso. En esos términos, el deber de motivar supone la sujeción al principio de legalidad, al ser la forma en que la administración da cuenta a los administrados de las razones que la llevan a proceder de determinada manera, permitiéndoles, por lo tanto, controvertir las razones que condujeron a la expedición del acto, como manifestación de su derecho de contradicción.” Colombia, Corte Constitucional (2014, julio) “Sentencia SU 556”, M.P. Guerrero Pérez, L. G. Bogotá.

Más grave es que al reconocer el evaluado los vicios del acto que califica su desempeño y querer hacer uso de los recursos en sede administrativa (Anexo D.) de que dispone, la entidad insista en su actuar flagrantemente arbitrario y alejado de los principios de transparencia y oportunidad que rigen la función pública al no dar solución a la petición y permitir la configuración del silencio administrativo negativo e incurriendo en la prohibición del Artículo 35, numeral octavo del Código Disciplinario Único, toda vez que el recurso presentado el 13 de febrero no ha sido resuelto cuatro meses después, y no se espera ya remedio habida cuenta de que por tardía se estaría frente a una decisión estéril, pues si bien el escrito de impugnación fue recibido, es ése sólo un espectro de la garantía constitucionalmente protegida consistente en presentar peticiones respetuosas, misma que requiere para su materialización de un acto que satisfaga a tiempo y de fondo lo requerido, así la respuesta que se esperó debió cumplir

con los requisitos de “1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición”. Colombia, Corte Constitucional (2000, abril) “Sentencia T - 377”, M. P. Martínez Caballero, A. Bogotá.

### MECANISMOS DE CORRECCIÓN

Identificadas las dificultades que impiden la realización de una evaluación eficaz, transparente y objetiva, se desprenden necesariamente de ellas las soluciones, que consisten en la debida aplicación de las garantías y principios de la función administrativa.

En lo que tiene que ver con la falta de seguimiento, es necesario concientizar a la institución, de que en el evaluador deben brillar las calidades de un verdadero gerente público, que se preocupa no sólo por cumplir actos meramente formales y consignar guarismos en actos administrativos, sino que es consciente de que esta evaluación de desempeño es una herramienta de gran calado que dirige la actividad de los empleados al cumplimiento de los fines institucionales, y que desde una perspectiva teleológica, ya que lo que se pretende finalmente es perfeccionar al empleado oficial para que contribuya a la efectiva prestación de los servicios públicos, razón por debe realizarse sobre el ejercicio de su trabajo un seguimiento periódico.

Los formatos de calificación deben ser diligenciados plasmando los silogismos que los motivan, pues de otra forma no será posible que el servidor público evaluado conozca los aspectos en que necesita esmerarse más con el fin de aportar a la entidad lo que ella busca de él, también resulta relevante anotar que la falta de motivación de estos actos es una omisión generadora de un importante riesgo jurídico para la entidad pública y directamente para las personas que en ejercicio de la actividad administrativa expidan actos viciados de nulidad.

Debe dársele a la evaluación de desempeño de los empleados oficiales la prevalencia que se le debe, para que no siga ocurriendo que dentro de las oficinas de directivos y gerentes públicos se traslapen los recursos que en sede administrativa contra ella se presentan, pues no puede seguir sucediendo que por desconocimiento de empleados de apoyo al servidor directivo no se entregue en el debido tiempo el documento contentivo de la impugnación, se sugiere también que en ejercicio de normas constitucionales y legales se haga uso de los mecanismos de coordinación, delegación y colaboración, para que áreas que tienen relación directa con la aplicación de la herramienta de evaluación, como es la de Gerencia del Talento Humano, que cuentan con personas capacitadas en el tema, participen y aporten su idoneidad y experticia para enriquecer la actividad evaluadora y así como una sola persona jurídica de la que somos miembros hacer uso de esta valiosa herramienta de perfeccionamiento.

## CONCLUSIONES

Se confirma la tesis planteada, afirmando que los resultados obtenidos en los procesos de evaluación de desempeño laboral por parte de los empleados del establecimiento obedecen a causas distintas a la correcta aplicación del sistema tipo de evaluación fijado por la CNSC a través del Acuerdo 137 de 2010, identificándolas y proponiendo soluciones sencillas que pueden empezar a aplicarse de manera inmediata con los recursos con los que ya cuenta el establecimiento penitenciario, tratándose de propuestas que buscan la aplicación de los principios que rigen la función administrativa se espera que más allá de las variaciones normativas que se hagan al respecto, estas recomendaciones logren su fin.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 137 (2010). Bogotá, Colombia.
- Bonilla, E., & Rodríguez, P. (2002). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá: Norma.
- Carvajal, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Revista Prolegómenos*, 109-120.
- Carvajal, J. (2015). *La sociología jurídica en Colombia sus antecedentes*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.
- Colombia, Corte Constitucional (2000, abril) "Sentencia T - 377", M. P. Martínez Caballero, A. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (2014, enero) "Sentencia C-034", M.P. Calle Correa, M. V. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (2014, julio) "Sentencia SU 556", M.P. Guerrero Pérez, L. G. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia: Legis.
- Forero Dueñas, L. M., Arias Avila, N. N., Marciales Gonzalez, E. R., Roa Buitrago, J. X., & Florez Jimenez, V. J. (2015). PLAN DE MEJORAMIENTO EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC). Colombia: Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-.
- Galindo Vácha, J. C. (2006). *Lecciones de Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ley 909. (2004). Bogotá, Colombia: Legis.
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: ESADE.
- Oszlak, Ó. (s.f.). *El servicio civil en A.*

Oszlak, Ó. (2001). El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.

Ramírez Mola, J. M. (2011). La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.

Rodríguez Hernández, J. (2013). "El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización". *Administración y Desarrollo*, 42(58), 19-38.

Sentencia SU556/14 (Julio de 2014).

SIERRA TÉLLEZ, G. Y., & LÓPEZ PRIETO, S. A. (2013). EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO (2010-2012). Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.

## ANEXOS


Anexo A: entrevista al señor Rafael Ricardo Mejía Cardiles (audio)

Anexo B: Formato de evaluación de desempeño laboral de Rafael Ricardo Mejía Cardiles

Anexo C: Formato de evaluación de desempeño laboral de Daniel Alfonso Jaimes Suárez

Anexo D: Constancia de presentación de recurso de apelación contra la calificación de Daniel Alfonso Jaimes Suárez

## Anexo B.

	<b>COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL</b>			
	SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN			
	FORMATO DE ACUERDO DE COMPROMISOS LABORALES			
	PERÍODO DE PRUEBA			
PROCESO: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL		CODIGO: EDL - FT - 02		
		FECHA DE EMISIÓN:	Febrero 19 de 2011	
		Versión:	3,0	

EVALUADO	Nombre Completo	RAFAEL RICARDO MEJIA CARDILES	Documento Identidad	19691589
	Empleo	AUXILIAR ADMINISTRATIVO - 4044 - 11	Nivel Jerárquico	ASISTENCIAL
	Dependencia	323 - EPAMSCAS VALLEDUPAR RM		

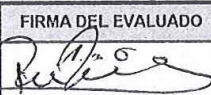
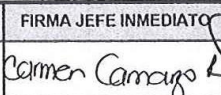

  

<b>Período Evaluado</b>	DIA	<b>10</b>	MES	<b>08</b>	AÑO	<b>2015</b>	<b>AL</b>	DIA	<b>10</b>	MES	<b>08</b>	AÑO	<b>2016</b>
-------------------------	-----	-----------	-----	-----------	-----	-------------	-----------	-----	-----------	-----	-----------	-----	-------------

COMPROMISOS LABORALES			
Compromisos Laborales Pactados con sus Condiciones de Resultado	Evidencias o Soportes	Porcentaje de Cumplimiento Pactado (Entre 1% y 100%)	Porcentaje Alcanzado Durante el Período (Entre 1% y 100%)
Recibir, revisar, clasificar, radicar, distribuir y controlar documentos, datos, elementos y correspondencia, relacionados con los asuntos de competencia de la entidad de acuerdo con las necesidades del servicio.	INFORME DE GESTIÓN PRESENTADO POR EL EVALUADO, CONCEPTO EMITIDO POR EL RESPONSABLE DEL ÁREA JURIDICA	35%	32,1%
Orientar y suministrar la información a los usuarios según la información que sea solicitada, de conformidad con los procedimientos establecidos y las políticas de confidencialidad de la institución.	INFORME DE GESTIÓN PRESENTADO POR EL EVALUADO, CONCEPTO EMITIDO POR EL RESPONSABLE DEL ÁREA JURIDICA	35%	32,1%
Realizar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas de acuerdo con las instrucciones recibidas, así como alimentar las bases de datos manejadas en la dependencia produciendo los informes que se requieran.	INFORME DE GESTIÓN PRESENTADO POR EL EVALUADO, CONCEPTO EMITIDO POR EL RESPONSABLE DEL ÁREA JURIDICA	30%	27,5%
Cantidad Compromisos Laborales Pactados	3	<b>TOTAL</b>	100%
			92%

FIRMA DEL EVALUADO	FIRMA JEFE INMEDIATO	FIRMA FUNCIONARIO LNR	RENUENCIA DEL EVALUADO PARA FIRMAR EL FORMATO	NOMBRE DEL TESTIGO	FIRMA DEL TESTIGO	FECHA
						

RECLAMACIÓN EN ÚNICA INSTANCIA ANTE LA COMISIÓN DE PERSONAL	DECISIÓN COMISIÓN DE PERSONAL	MOTIVACIÓN DE LA DECISIÓN
No. Radicado		
Fecha Reclamación (dd/mm/aaaa)		

OBSERVACIONES

## Anexo C.

INPEC Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario		COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN												
		INFORMACIÓN GENERAL Y FIJACIÓN DE COMPROMISOS LABORALES												
PROCESO EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL		CÓDIGO EDL - FT - 07									FECHA DE EMISIÓN			
											Mayo 18 de 2011			
											Versión			
											4.0			
ENTIDAD		INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO												
PERÍODO DE EVALUACIÓN		DIA	MES	AÑO	AL	DIA	MES	AÑO	FECHA DE FIJACIÓN DE COMPROMISOS			DIA	MES	AÑO
		11	08	2016		31	01	2017				12	08	2016
EVALUACIÓN INICIAL		X		EVALUACIÓN POR AJUSTES										
INTERVENIENTES	IDENTIFICACIÓN		EVALUADO					EVALUADOR (Jefe Inmediato)			EVALUADOR (Comisión Evaluadora Funcionario de LNR)			
	NOMBRE COMPLETO		RAFAEL RICARDO MEJIA CARDILES					CARMEN JUANA CAMARGO RODRIGUEZ			LUIS FRANCISCO PERDOMO CLAROS			
	DOCUMENTO IDENTIDAD		19,691,589					49,699,522			12,240,264			
	NIVEL JERÁRQUICO		ASISTENCIAL					DIRECTIVO			DIRECTIVO			
	EMPLEO (Designación - Código - Grado)		AUXILIAR ADMINISTRATIVO - 4044 - 11					DIRECTOR DE ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN - 0195 - IV			DIRECTOR DE ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN - 0195 - IV			
DEPENDENCIA O ÁREA FUNCIONAL		323 - EPAMSCAS VALLEDUPAR RM					323 - EPAMSCAS VALLEDUPAR RM			323 - EPAMSCAS VALLEDUPAR RM				
PROPOSITO PRINCIPAL DEL EMPLEO														
PAR APOYO ADMINISTRATIVO A LA DEPENDENCIA DONDE SEA ASIGNADO EL EMPLEO, FACILITANDO EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS, ENMARCADO EN LA NORMATIVIDAD VIGENTE Y LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PROPIOS DE LA INSTITUCIÓN														
COMPROMISOS LABORALES														
METAS DE LA DEPENDENCIA		COMPROMISOS LABORALES PACTADOS			EVIDENCIAS			PORCENTAJE CUMPLIMIENTO PACTADO	EVALUACION PRIMER SEMESTRE	EVALUACION SEGUNDO SEMESTRE	CALIFICACIÓN			
Asegurar solución oportuna y efectiva a los requerimientos de los internos y su familia.		Recibir, revisar, clasificar, radicar, distribuir y controlar documentos, datos, elementos y correspondencia, relacionados con los asuntos de competencia de la entidad de acuerdo con las			INFORME DE GESTION APORTADO POR EL EVALUADO			25%		24%	24%			
Asegurar solución oportuna y efectiva a los requerimientos de los internos y su familia.		Orientar y suministrar la información a los usuarios según la información que sea solicitada, respondiendo en forma oportuna y de conformidad con los procedimientos establecidos y las políticas de			INFORME DE GESTION APORTADO POR EL EVALUADO			25%		24%	24%			
Desarrollar un sistema de información gerencial que oriente la toma de decisiones y la coordinación institucional.		Realizar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas de acuerdo con las instrucciones recibidas.			INFORME DE GESTION APORTADO POR EL EVALUADO			25%		24%	24%			
Implementar la cultura del control y auto regulación.		Alimentar las bases de datos manejadas en la dependencia produciendo los informes que se requieran.			INFORME DE GESTION APORTADO POR EL EVALUADO			25%		24%	24%			
							TOTAL	100%		95%	95%			
FIRMA DEL EVALUADO		FIRMA JEFE INMEDIATO			FIRMA FUNCIONARIO LNR			REQUERIMIENTO DEL EVALUADO PARA FIRMAR	NOMBRE DEL TESTIGO		FIRMA DEL TESTIGO	FECHA		
RECLAMACIÓN EN ÚNICA INSTANCIA ANTE LA COMISIÓN DE PERSONAL		DECISIÓN COMISIÓN DE PERSONAL			MOTIVACIÓN DE LA DECISIÓN									
No. Radicado														
Fecha Reclamación (dd/mm/aaaa)														

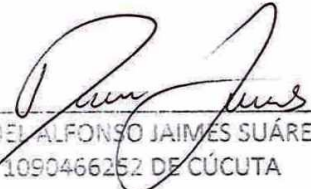
Anexo D.

VALLEDUPAR

DIRECCIÓN EPCAMS VALLEDUPAR

ASUNTO: RATIFICACIÓN DE RECURSO ENVIADO DIGITALMENTE

A TRAVÉS DEL PRESENTE ME PERMITO RATIFICAR EL RECURSO CONTRA LA CALIFICACIÓN DE SERVICIOS ENVIADO VIA DIGITAL AL CORREO [secretaria.epcamsvalledupar@inpec.gov.co](mailto:secretaria.epcamsvalledupar@inpec.gov.co) A LAS 16:14 HORAS DEL 13 DE FEBRERO DE 2017.

  
DANIEL ALFONSO JAIMES SUÁREZ  
C.C. 1090466252 DE CÚCUTA

