

ANALISIS DEL SISTEMA DE TALENTO HUMANO PARA LOS FUNCIONARIOS  
DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE PASTO

RAMON ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALIZACION EN ALTA GERENCIA  
SAN JUAN DE PASTO  
SEPTIEMBRE 2010

ANALISIS DEL SISTEMA DE TALENTO HUMANO PARA LOS FUNCIONARIOS  
DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE PASTO

RAMON ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO

Asesor  
Esp. NELSON MORA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALIZACION EN ALTA GERENCIA  
SAN JUAN DE PASTO  
SEPTIEMBRE 2010

Nota de Aceptación

---

---

---

---

---

---

---

Firma del Presidente

---

Jurado

---

Jurado

---

San Juan de Pasto, Octubre del 2010

*“las ideas y conclusiones aportadas en el presente trabajo de grado son responsabilidad del autor”*

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 del 11 de octubre de 1966, emanado del Honorable Concejo Directivo de la Universidad de Nariño

## DEDICATORIA

A la memoria de mis padres, Alfonso y Luz Angélica y a la de mis tías, María del Pilar y Cecilia, quienes me enseñaron el camino.

A Sonia, quien camina conmigo

A David Antonio, mi hijo, quien sigue mis pasos y construirá nuevos senderos.

## AGRADECIMIENTOS

A La Universidad de Nariño, y a sus directivas quienes finalmente entendieron el contenido cabal del derecho a la igualdad.

A los docentes de la Especialización de Alta Gerencia, por compartir conmigo sus enseñanzas.

Al Dr. JESUS MARTINEZ BETANCUR, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, quien facilitó y apoyó este emprendimiento.

Al Dr. NELSON MORA, por sus aportes y recomendaciones impartidas en su calidad de asesor de este trabajo.

A los Doctores RODRIGO YEPEZ PONCE y HUMBERTO PALACIOS, jurados evaluadores.

A los estudiantes de la Facultad de Administración de empresas, en particular a SILVANA ZAMORA, quienes contribuyeron en la recopilación de información.

A mis compañeros de Postgrado con quienes tuve la oportunidad de compartir ideas a lo largo del estudio.

Al Dr. EDUARDO ALVARADO SANTANDER, Alcalde del Municipio de Pasto y a los funcionarios de carrera administrativa del mismo municipio, quienes colaboraron con sus apreciaciones y aportes al contestar las encuestas.

Y a mis familiares, por haberme apoyado en esta tarea, haber soportado con paciencia mis ausencias durante el estudio y la elaboración de esta investigación.

## RESUMEN

La presente investigación analiza el sistema de talento humano para los funcionarios de carrera administrativa de la Alcaldía municipal de Pasto y propone estrategias de mejoramiento. Para el análisis se sigue la senda trazada por la ley 909 de 2004 que regula la carrera administrativa en Colombia, considerando para ello los distintos fallos judiciales que han mantenido incólume en el país el principio del merito como la única forma genuina de acceder al Estado, según lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Nacional. Luego de la exposición de los contenidos normativos se determina para cada proceso como ha operado la aplicación del mismo en la Alcaldía de Pasto. Los procesos que se analizaron abarcan desde el ingreso a la carrera administrativa hasta el desarrollo del personal vinculado a ella, empezando por la provisión de empleos y sus diferentes modalidades; los sistemas de encargaturas y traslados; los procesos de capacitación y estímulos; y dentro de éstos últimos, los programas de bienestar social e incentivos; el sistema de evaluación del desempeño y el desarrollo de personal. Finalmente se proponen las recomendaciones para mejorar la administración del talento humano, aplicando entre otros instrumentos, el sistema integral de calidad y el ciclo DEMING (Planear, hacer, verificar y actuar).

**PALABRAS CLAVES:** Carrera Administrativa, Talento Humano, Municipio de Pasto

## ABSTRACT

This research focuses on human talent system of administrative career officials of the Municipality of Pasto and proposes strategies for improvement. For the analysis follows the path laid out by law 909 of 2004 which regulates the administrative career in Colombia, taking into consideration the various court rulings that have remained intact in the country the principle of merit as the only genuine form of access to State according to the provisions of Article 125 of the Constitution. After exposure of the normative content is determined for each process has operated its application in the Municipality of Pasto. The processes that were discussed ranging from the entry into the civil service to staff development related to it, starting with the provision of jobs and their different modes; commission systems and transfers, training processes and stimuli, and within the latter, social welfare programs and incentives, the system of performance appraisal and staff development. Finally, recommendations are proposed to improve the management of human talent, applying among others, comprehensive quality system and the Deming cycle. (Plan, Do, Check and Act).

**KEY WORDS:** Administrative career, Human talent, Municipality of Pasto.



## CONTENIDO

		Pág.
	INTRODUCCION	18
I	MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACION	20
1	GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO DE PASTO	27
1.1.	ENTORNO HISTORICO, GEOGRAFICO, ECONOMICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO	27
1.1.1.	Breve reseña histórica de San Juan de Pasto.	27
1.1.2.	Ubicación:	27
1.1.3.	Características demográficas	29
1.1.4.	Características económicas, salud y educación y vivienda	29
1.1.5.	Inventario de cuencas y fuentes hídricas:	35
1.1.6.	Equipamiento de servicios públicos domiciliarios	36
1.1.7.	Equipamiento vial y de transporte	38
1.2.	ENTORNO JURIDICO- ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO DE PASTO	38
1.2.1.	Algunos aspectos sobre la descentralización Administrativa y el papel de los Municipios.	38
1.2.2.	Consideraciones sobre la función municipal	40
2	LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE PASTO	48
2.1.	GENERALIDADES SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	48
2.1.2.	La Carrera Administrativa en el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente.	50
2.1.3	La Carrera Administrativa después de la Constitución de 1991	52
2.2.	EVOLUCIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE PASTO	57
3	EL PROCESO ADMINISTRATIVO APLICADO AL TALENTO HUMANO DE LA ALCALDIA DE PASTO SEGÚN LA LEY 909 DEL 2004 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS	69

3.1.	PROCESO PARA LA PROVISIÓN DE EMPLEOS	69
3.1.1	Los mecanismos formales de provisión de empleos de carrera.	69
3.1.2.	Los mecanismos reales de provisión de empleos de carrera.	73
3.1.3.	La provisión de empleos en la Alcaldía de Pasto.	73
3.2	SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DEL PERSONAL DE CARRERA	80
3.3.	PROCESO DE CAPACITACION Y BIENESTAR SOCIAL (ESTIMULOS E INCENTIVOS)	90
3.3.1.	Antecedentes de los procesos de Capacitación y Bienestar Social en el Municipio de Pasto	90
3.3.2.	Generalidades de la capacitación según la ley 909 del 2004.	96
3.3.3.	Análisis del proceso de capacitación a funcionarios de Carrera Administrativa	99
3.3.4.	Generalidades sobre el sistema de Estímulos (Bienestar social e Incentivos) según los decretos 1567 de 1998 y 1227 del 2005, reglamentario de la ley 909 del 2004	105
3.3.4.2.	Análisis de los programas de Incentivos en la Alcaldía de Pasto	110
3.4.	PROCESO DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO.	113
3.4.1.	Generalidades sobre el proceso de Evaluación del desempeño.	113
3.5.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESARROLLO DE PERSONAL	123
4	PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO DEL PROCESO DE TALENTO HUMANO DIRIGIDO A LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LA ALCALDIA DE PASTO	127
5	CONCLUSIONES	138
6	RECOMENDACIONES	146
	BIBLIOGRAFIA	148
	ANEXOS	152

## LISTA DE TABLAS

		Pág.
TABLA 1	MUNICIPIO DE PASTO. TAMAÑO Y NÚMERO DE EMPRESAS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA.	31
TABLA 2	RELACIÓN POBLACIÓN SISBENIZADA-POR SECTOR. MUNICIPIO DE PASTO 2005 – 2007	32
TABLA 3	INDICADORES NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, MISERIA Y ANALFABETISMO DE PASTO	34
TABLA 4	ESTRATIFICACIÓN URBANA. MUNICIPIO DE PASTO 2007	34
TABLA 5	DÉFICIT DE VIVIENDA POR ESTRATO, ZONA URBANA DE PASTO. 1993 – 2005	35
TABLA 6	INVENTARIO DE CUENCAS Y FUENTES HÍDRICAS. MUNICIPIO DE PASTO 2003.	36
TABLA 7	PLANTA DE PERSONAL DEL NIVEL CENTRAL DE LA ALCALDÍA DE PASTO, SEGÚN TIPO DE SERVIDOR PÚBLICO. AÑO 2009	46
TABLA 8	PLANTA DE PERSONAL DEL NIVEL CENTRAL DE LA ALCALDÍA DE PASTO, SEGÚN NIVELES JERARQUICOS	47
TABLA 9	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PROVISION DE CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA. AÑO 2009.	75
TABLA 10	ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA ENCUESTADOS SEGÚN NIVEL JERÁRQUICO. AÑO 2009	76
TABLA 11	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. INGRESO A LA	

	CARRERA ADMINISTRATIVA SEGÚN NIVEL JERARQUICO. AÑO 2009.	77
TABLA 12	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. MEDIOS A TRAVES DEL CUAL EL FUNCIONARIO DE CARRERA SEGÚN NIVEL JERARQUICO SE ENTERÓ DE LA CONVOCATORIA A CONCURSO.	78
TABLA 13	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RECLAMO REALIZADO POR FUNCIONARIO DE CARRERA FRENTE AL CONCURSO DE MERITOS SEGÚN NIVEL JERARQUICO	79
TABLA 14	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES DE VINCULACION DE FUNCIONARIOS CON INSCRIPCION EXTRAORDINARIA EN LA CARRERA ADMINSTRATIVA SEGÚN NIVEL JERARQUICO	80
TABLA 15	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS (ENCARGOS, COMISION, PERMISOS) DISFURTADOS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	83
TABLA 16	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. DURACION EN AÑOS DE LOS BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS (ENCARGOS, COMISION, PERMISOS) DISFURTADOS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	85
TABLA 17	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .TRASLADOS DE FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	86
TABLA 18	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL (Encargaturas)	87
TABLA 19	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .RAZONES RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL (Encargaturas) DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	
TABLA 20	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION	

	DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL	89
TABLA 21	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .RAZONES RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	90
TABLA 22	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .PRESUPUESTO ASIGNADO PARA LOS PROCESOS DE CAPACITACION Y ESTIMULOS DIRIGIDOS AL PERSONAL DE LA ALCALDIA DE PASTO	95
TABLA 23	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .TIPO DE CAPACITACION RECIBIDA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA AÑOS 2007 A 2009	100
TABLA 24	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .TIPO DE CAPACITACION EN EDUCACION NO FORMAL RECIBIDA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA AÑOS 2007 A 2009	101
TABLA 25	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .TIPO DE APOYOS PARA LA CAPACITACION RECIBIDA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA AÑOS 2007 A 2009	102
TABLA 26	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .PARTICIPACION EN PROGRAMAS DE REINDUCCION AL CARGO POR FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 A 2009)	103
TABLA 27	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DEL PROCESO DE CAPACITACION	104
TABLA 28	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DEL PROCESO DE CAPACITACION	

	DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	104
TABLA 29	.ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PLANES DE BIENESTAR SOCIAL EN QUE PARTICIPARON LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA. AÑOS 2007-2009	108
TABLA 30	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACIÓN DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA A LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL	109
TABLA 31	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	109
TABLA 32	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PARTICIPACIÓN DE PROGRAMAS DE INCENTIVOS POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 – 2009)	111
TABLA 33	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS	112
TABLA 34	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	113
TABLA 35	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PROMEDIO OBTENIDO EN LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 – 2009)	119

TABLA 36	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .PERCEPCION DE LA E VALUACION DEL DESEMPEÑO POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 – 2009)	121
TABLA 37	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DEL PROCESO DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO	121
TABLA 38	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DEL PROCESO DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	123
TABLA 39	ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA FRENTE AL PROCESO DE DESARROLLO INTEGRAL	125
TABLA 40	.ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES QUE MOTIVAN Y ESMOTIVAN AL PERSONAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA	126

## LISTA DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPIO DE PASTO PARA EL AÑO 2009	Pág. 44
ESQUEMA 2	MATRIZ DE MEJORA CONTINUA	132



## INTRODUCCION

El actual enfoque gerencial de la administración pública se orienta a brindarle al aparato estatal una burocracia cada vez más capacitada y competente para asumir los retos de la modernidad, de tal manera que se ofrezca a la ciudadanía una excelente prestación de servicios, con calidad, eficiencia y eficacia en sus procesos y procedimientos. Por ello, en Colombia, se ha instituido tanto a nivel constitucional para los órdenes nacional y territorial la carrera administrativa como mecanismo para lograr los fines de la función pública. A través de este sistema de gestión de personal se espera escoger el aporte humano más capacitado y calificado del país y para lograrlo se vale de un proceso de selección en el que el mérito es la condición fundamental para ser nombrado y para que nazcan los derechos que se derivan de dicha carrera.

Este sistema de gestión, existente desde hace más de cuarenta años en el plano nacional, se hizo extensivo en el orden territorial, posibilitando de esta manera que los municipios y distritos puedan contar con el personal más competente para enfrentar las nuevas responsabilidades y retos propios de los procesos resultantes de la descentralización y desconcentración funcional, a fin de que se asuma desde lo local su propio desarrollo.

En este orden de ideas, la administración del talento humano, en particular de las entidades subnacionales, adquiere especial importancia, porque del mismo depende, en parte, el andamiaje de la administración territorial, especialmente si se trata de personal de carrera administrativa, por cuanto la estabilidad en el cargo, el perfeccionamiento de la función, el conocimiento de la entidad, entre otros aspectos, a la par de la construcción de vida laboral, crea y recrea permanentemente la vida institucional y resulta ser una ventaja sustancial frente a las viejas prácticas clientelistas de administración del talento humano en estos territorios, presentes en otras épocas.

Por tanto, la presente investigación analiza el sistema de talento humano para el personal de carrera administrativa en la Alcaldía del Municipio de Pasto, teniendo como base los antecedentes normativos y jurisprudenciales que a lo largo de diez y ocho años se han presentado en cuanto a la aplicación de la carrera administrativa.

Para lo anterior, se elaboraron cuatro capítulos, en el primero de ellos se describe el entorno del Municipio de Pasto, desde los aspectos histórico, económico, social, ambiental y jurídico administrativo, a fin de conocer el lugar donde hace presencia la entidad estudiada.

En el segundo capítulo se tratan los aspectos relativos a la carrera administrativa a partir de su contexto nacional, para luego describir la manera como se ha ido aplicando la normativa en el caso objeto de estudio.

El tercer capítulo aborda el proceso administrativo aplicado al talento humano de carrera administrativa de la Alcaldía de Pasto, tomando como base la ley 909 del 2004 y analizando procesos como la provisión de empleos, el sistema de encargaturas, los programas de capacitación y estímulos ( bienestar social e incentivos), la evaluación del desempeño y el desarrollo de personal, a partir de los resultados obtenidos de una muestra equivalente al 33,34% del personal de carrera de la entidad objeto de análisis.

El cuarto capítulo se refiere a las propuestas de mejoramiento del sistema de talento humano y de cada uno de sus procesos que involucra,

Este estudio deja importantes conclusiones frente al análisis de la aplicación de la carrera administrativa y es un aporte para la entidad estudiada a fin de impulsar procesos de mejoramiento continuo.

Finalmente, se considera que los objetivos por los cuales se emprendió la investigación se lograron. Sin embargo, es menester manifestar que no se trata con lo expuesto de agotar el tema, sino posibilitar que nuevas investigaciones se planteen, realicen y ejecuten a futuro, considerando siempre que el talento humano de las organizaciones es el único capaz de entender, redescubrir y desarrollar su potencial para ofrecer mejores y cada vez mas creativas soluciones a los problemas que lo aquejan y este es un proceso que no termina nunca.

## I. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACION

### TEMA

Esta investigación analiza el sistema de talento humano como uno de los componentes más importantes de la administración, enfocando su interés particularmente a la administración pública territorial y los funcionarios que pertenecen a la carrera administrativa en la Alcaldía del Municipio de Pasto, a partir de su implementación, pero haciendo especial énfasis en los últimos años (2007-2009).

### PROBLEMA

#### DESCRIPCION DEL PROBLEMA A INVESTIGAR

La Administración ha sido considerada desde tiempos pasados como parte fundamental y decisiva del desarrollo y evolución de la sociedad. La filosofía de la administración la conforman los valores, las relaciones humanas con los grupos y los objetivos que se buscan con la organización; de ahí que el fin último de la Administración sea el bienestar de la sociedad, por ello todos sus esfuerzos deben enfocarse a alcanzar esta meta, siendo esta una responsabilidad básica del Gerente público, privado o social.

Para alcanzar tal objetivo se debe tener como punto de partida el propender por los intereses y el bienestar del talento humano. En la Administración territorial (Alcaldías, Distritos y Departamentos), el sistema de administración técnica del talento humano es reciente gracias a la extensión que se hizo de la carrera administrativa por la Constitución Nacional de 1991 en estos niveles.

Con la expedición de la ley 27 de 1992 se regula la aplicación de la carrera administrativa en los municipios, departamentos y distritos del país, que obligó a las entidades a realizar los ajustes necesarios de sus manuales de funciones y requisitos para crear el ambiente propicio a fin de aplicar la mencionada norma.

En el Municipio de Pasto, se realizaron los ajustes respectivos a la planta de personal en 1993 y se empieza a consolidar los procesos para establecer la carrera administrativa al interior de la entidad.

En ese entonces se hicieron los respectivos concursos de méritos para los funcionarios públicos y en el año 2004 se realizan los primeros nombramientos en periodo de prueba para las personas que superaron las etapas del concurso.

A lo largo de 15 años de existencia de la carrera administrativa el ente territorial ha pasado por distintas reformas administrativas, entre ellas la de 1995, la del 2001, la del 2004 y la del 2008 entre las principales, sin embargo la administración del talento humano ha presentado muchas falencias no solamente en la aplicación

adecuada y oportuna de las disposiciones de carrera administrativa, sino que aunado a los vacíos jurídicos, ha sido imposible establecer la movilidad, promoción y desarrollo del personal; los sistemas de capacitación y estímulos son precarios, limitados y carentes de criterios objetivos para su asignación; la evaluación del desempeño del personal carece de lineamientos claros y no cumple con los propósitos para los cuales se estableció; el clima laboral trae en la mayoría de los casos dificultades para la realización de un trabajo productivo, convirtiéndose en un trabajo rutinario, mas para cumplir con lo inmediato y urgente que con las metas estratégicas de la Administración; No hay utilización adecuada del talento humano capacitado, por cuanto los sistemas de ascenso y promoción de carácter definitivo no se han establecido dada las dificultades en la aplicación del sistema de meritos de la carrera administrativa.

De otra parte, a lo largo del tiempo, la falta de liderazgo en la Oficina de Talento Humano de la Alcaldía no ha permitido un proceso creciente y significativo y continuo de promoción del talento humano, así mismo, la apatía de los funcionarios de carrera en un buen tiempo tampoco ha permitido mayores logros en este campo. La existencia del sindicato de funcionarios de carrera ha luchado más por buscar beneficios para los funcionarios provisionales y no tiene un horizonte claro de acción frente a cada administración. Aparte de luchar por aspectos salariales y de prestaciones sociales, no tiene otra presencia significativa en el ente territorial.

Cada nuevo gobierno se renueva los ánimos para trabajar por la promoción del talento humano, pero luego del primer año de gobierno, por lo general se olvidan de las promesas, dado que no hay un direccionamiento estratégico que lidere la política de administración del personal en la Alcaldía de Pasto.

Otro aspecto a tener en cuenta es el bajo nivel salarial del personal en general y las desigualdades en asignaciones salariales con dependencias como la Secretaria de Salud y Educación, que en buena medida desestimulan el quehacer del resto de personal del nivel central.

La organización del personal, los grupos informales, los rumores en medio de variables como la política, son aspectos a considerar como dificultades para una administración exitosa del personal, lo anterior sin mencionar las deficiencias en las instalaciones locativas, los programas de salud ocupacional y la dispersión geográfica de la Alcaldía, son aspectos que de alguna manera establecen dificultades para lograr la excelencia de la entidad.

#### FORMULACION DEL PROBLEMA:

¿Cuál es el sistema de talento humano para los funcionarios de carrera administrativa existente en la Alcaldía de Pasto?

## SISTEMATIZACION DEL PROBLEMA.

¿Cual es el proceso selección y concurso de meritos para el ingreso a la carrera administrativa y el sistema de ascensor para el personal perteneciente a esta carrera en el municipio de Pasto?

¿Cuáles son las formas de vinculación del personal de Carrera administrativa del Municipio de Pasto, cómo, quien y bajo que criterios se hace?

¿Que actividades de inducción se realizan para el Personal de carrera Administrativa del Municipio de Pasto?

¿Cómo opera los procesos de capacitación, bienestar social, estímulos e incentivos para el personal de Carrera Administrativa de esta Alcaldía?

¿Cómo se realiza la evaluación del desempeño del personal de carrera administrativa, bajo que criterios y cuales son sus parámetros de medición?

¿Qué procesos existen en la entidad para el desarrollo del personal de carrera administrativa?

¿Que propuestas se pueden plantear para mejorar el sistema de talento humano aplicado al personal de Carrera Administrativa en el Municipio de Pasto?

## OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

Analizar el sistema de talento humano para los funcionarios de carrera administrativa en la Alcaldía Municipal de Pasto

### OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Describir el proceso de selección y concurso de meritos para el ingreso a la carrera administrativa en el Municipio de Pasto.
- Identificar las formas de vinculación del personal de Carrera administrativa del Municipio de Pasto
- Analizar los procesos de capacitación, bienestar social, estímulos e incentivos para el personal de Carrera Administrativa de esta Alcaldía
- Analizar el proceso para la evaluación del desempeño del personal de carrera administrativa y los parámetros de su medición

- Analizar los procesos para el desarrollo de personal presentes en el sistema de Talento Humano para los funcionarios de Carrera Administrativa del Municipio de Pasto.
- Presentar propuestas para el mejoramiento del sistema de Talento Humano para el personal de Carrera Administrativa de la Alcaldía del Municipio de Pasto

PALABRAS CLAVES: Talento Humano, Carrera Administrativa, Concurso de Meritos, Capacitación, Bienestar Social, estímulos e incentivos y desarrollo de personal.

#### MARCO TEMPORAL

El estudio se desarrolla a partir de la aplicación de la carrera administrativa en el Municipio de Pasto en el año 1993, aunque el diagnóstico del personal de carrera teniendo en cuenta su permanencia en la entidad se aplica durante los últimos 3 años, es decir desde 2007 al 2009.

#### MARCO ESPACIAL

Como contexto del estudio se encuentra el Municipio de Pasto, el cual es administrado por la Alcaldía de Pasto. La estructura administrativa de esta entidad y la planta de personal de carrera administrativa conforma este marco.

Cabe aclarar que este estudio no comprende al personal administrativo de las Instituciones Educativas del Municipio de Pasto, por cuanto apenas desde el año 2008 fueron asimilados al Municipio y los mismos venían siendo administrados por la Nación y en particular por el Ministerio de Educación Nacional, toda vez que se pretende estudiar es el Talento Humano en un territorio y no en la Nación.

#### DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y METODOLOGIA

En este aparte se exponen los criterios metodológicos respecto al tipo de estudio, método de investigación, técnicas de recolección de información y el tratamiento de la misma.

##### a. TIPO DE ESTUDIO

La investigación es de tipo descriptivo por cuanto fundamentalmente se identificaran características, componentes y su interrelación en torno al talento humano de la Alcaldía de Pasto.

Luego de la observación de la realidad, se entra a identificar, a partir de una muestra estadísticamente determinada, las características de la población objeto

de investigación a través un proceso inferencial, se espera establecer formas de conducta y actitudes de dicha población y comprobar la asociación entre variables. La información obtenida será sometida a un proceso de codificación, tabulación y análisis estadístico a fin de contrastar las hipótesis planteadas.

La investigación aplicará tanto el tipo de investigación cuantitativa para la presentación y tabulación estadística de los datos, como el tipo cualitativo dado que se trabajará aspectos de percepción de los funcionarios y la explicación de variables relacionados con el comportamiento, y la motivación, por ejemplo, para ampliar el análisis cuantitativo obtenido en el estudio.

#### b. METODO DE INVESTIGACION

Se parte de la observación de la realidad y la practica cotidiana, retomando el marco teórico frente al modelo tradicional y el moderno en administración de personal y de la experiencia del investigador como sujeto participante del proceso, luego se recurrirá al método deductivo –deductivo.

El método deductivo, por su parte, espera explicar a partir de los modelos de administración de personal en lo público, en decir en el contexto nacional y frente a las leyes establecidas para su orientación, se espera analizar y evaluar su aplicación concreta en el ente territorial.

El método inductivo por cuanto se requiere de un análisis ordenado, coherente y lógico sobre el problema de investigación, tomando como referencia premisas verdaderas. Así entonces, se partirá de la observación de la estructura de cargos y en particular los de carrera administrativa de la entidad (donde se enmarca el problema), para concluir proposiciones y premisas que expliquen las distintas interrelaciones de fenómenos similares al analizado.

#### c. FUENTES Y TECNICAS PARA LA RECOLECCION DE INFORMACION.

Entre las fuentes de información para la investigación planteada se recurre a las siguientes:

Observación:

En este caso la observación es directa por cuanto el investigador forma parte del grupo investigado, dada su experiencia en la entidad, de ahí que se puede hablar de una observación participante.

Fuentes Primarias:

Se recurrirá a la información directamente de los funcionarios de carrera administrativa y los de libre nombramiento y remoción a través de las encuestas y cuestionarios. A través de las encuestas se espera capturar información sobre

motivaciones, actitudes y opiniones del mencionado personal, entre otros aspectos, con relación al objeto de investigación y se hace a una población homogénea a través de muestreo.

En este caso se utiliza el tamaño de muestra de la población conocida con la siguiente formula:

$$\text{Tamaño maestral: } N Z^2 pq / (e (n-1) + z pq )^1$$

Donde Z toma un valor de 1,96 para un nivel de confianza del 0,05

P: Prevalencia esperada del parámetro a evaluar. Para el caso se toma la opción mas desfavorable ( p= 0,5), que hace mayor el tamaño muestral.

q = 1-p

e = error que se prevé cometer, en el caso 0,1

En la presente investigación el tamaño de la muestra es como sigue:

$$\text{Tamaño Muestral} = 174(1,96)(1,96)(0,5)(0,5) / (0,1)(0,1) + (1,96)(1,96)(0,5)(0,5)$$

$$\text{Tamaño Muestral} = 163/2,67 = \text{aproximadamente } 60 \text{ encuestas.}$$

ALCALDIA DE PASTO  
DISTRIBUCION MUESTRAL ESTRATIFICADA POR NIVELES ADMINISTRATIVOS  
AÑO 2009

NIVEL ADMINISTRATIVO	Numero de Funcionarios	Participación porcentual	No. encuestas
PROFESIONAL	30	18	<b>11</b>
TECNICO	73	42	<b>25</b>
ASISTENCIAL	71	40	<b>24</b>
TOTAL	174	100	<b>60</b>

Fuente: Datos suministrados por la Subsecretaria de Talento Humano de la Alcaldía de Pasto. Cálculos de ésta investigación.

Igualmente se obtendrá información de los Sindicatos de Empleados de la Administración Municipal (existen dos sindicatos uno de empleados públicos de todas las dependencias y otro que agrupa a funcionarios de transito) y en lo posible se obtendrá información directa de las hojas de vida del personal, de los informes que produzca la administración sobre evaluación del desempeño y tabulaciones registradas en medios magnéticos, que no han sido publicadas y de las nominas.

<sup>1</sup> [www.chospab.es/calidad/archivos/Metodos/Muestreo.pdf](http://www.chospab.es/calidad/archivos/Metodos/Muestreo.pdf) . Consultado 1 de febrero del 2010.



Fuentes secundarias.

Se recurrirá a información contenida en bibliotecas tales como: libros, revistas, periódicos y otros materiales documentales como investigaciones a través de tesis de grado; igualmente se utilizarán informes, documentos, conceptos, circulares y acuerdos de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública; leyes, decretos del orden nacional y municipal y acuerdos del concejo Municipal de Pasto, relacionados con la administración del talento humano, tales como estatutos de personal ( decreto 543 de 1993); manuales de funciones y requisitos, planta de personal, entre otros.

Igualmente se recurrirá a las fuentes existentes en la cablegrafía, tales como las paginas web de la Administración Municipal, de las entidades de control, del Gobierno Nacional, del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la ESAP, de las Universidades y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, del Congreso de la República, entre otras.

#### d. TRATAMIENTO DE LA INFORMACION

Técnicas estadísticas.

La tabulación se realizará utilizando tablas de hojas electrónicas como Excel y cálculos estadísticos, tales como medidas de tendencia central como medias y modas; medidas de dispersión como desviaciones media y estándar; empleo de números índices, porcentajes de frecuencias (absoluta y acumulada) entre otros.

Presentación de la Información.

La información se presentará de manera escrita, tabular y gráfica.

Se espera realizar cruces de variables para agrupar la información y presentar relaciones de variables.

## 1. GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO DE PASTO

### 1.1. ENTORNO HISTORICO, GEOGRAFICO, ECONOMICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO

**1.1.1. Breve reseña histórica de San Juan de Pasto.** No existe unanimidad y certeza entre los historiadores y cronistas sobre el fundador y la fecha exacta de fundación de la ciudad que inicialmente se llamó Villaviciosa de la Concepción de la Provincia de Hatunllanta. Lo más aceptado, basados en lo anotado por el cronista Pedro Cieza de León y la información en el Libro Verde de Cabildos de Quito, es que el fundador fue el adelantado Sebastián de Belalcázar en 1537 en el sitio que hoy es ocupado por la población de Yacuanquer y su traslado posterior a su situación actual la llevó a cabo Lorenzo de Aldana cuando llegó a pacificar la región en 1539. Otros historiadores mencionan a Pedro de Puelles como el fundador que fue el primer teniente de gobernador de la ciudad y se menciona también al capitán Rodrigo de Ocampo<sup>2</sup>.

Aunque el historiador Emiliano Díaz del Castillo menciona que el poblamiento se llevó a cabo entre el 20 de febrero y el 16 de marzo de 1537 y "fundación" fue el 19 de agosto de 1537, el Concejo Municipal de Pasto, por razones prácticas, ante la proximidad de la conmemoración de cuarto centenario de fundación, mediante Acuerdo No. 30 del 23 de agosto de 1938 resolvió aceptar el 24 de junio de cada año, día de San Juan Bautista santo patrono de la ciudad, como fecha oficial de la conmemoración.

Ya situada en el Valle de Atriz, en Valladolid (España) el día 17 de junio de 1559, le fueron concedidos a Pasto el escudo de armas, en dos cédulas reales distintas firmadas por la princesa Doña Juana, hermana del rey Don Felipe II y el cual consta de un castillo de plata y a los lados cuatro leones de oro, debajo de dicho castillo sale un río de aguas azules y blancas que atraviesa entre árboles verdes, un campo amarillo y suelo verde y el nombre de ciudad como "*San Juan de Pasto*" que sigue siendo el oficial<sup>3</sup>.

En 1904 con la creación del departamento de Nariño, la ciudad es nombrada su capital.

**1.1.2. Ubicación:** La ciudad de San Juan de Pasto, se encuentra ubicado al sur de Colombia, es la capital del departamento de Nariño y del Municipio de Pasto. Este municipio tiene una extensión de 1.128, 4 Kms<sup>2</sup>, el área urbana es de 26.4 Km. cuadrados. La ciudad se encuentra a una altura de 2.527 metros s.n.m., su

---

<sup>2</sup> [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org). San Juan de Pasto. Consultada en junio del 2010.

<sup>3</sup> Ibidem.

temperatura promedio es de 14 grados centígrados<sup>4</sup> y cuenta con tres pisos térmicos: medio, frío y páramos.

El Municipio de Pasto se encuentra localizado al oriente del Departamento de Nariño y limita al norte con los municipios de la Florida, Chachagui y Buesaco, al sur con Tangua, Funes y el Departamento del Putumayo y al occidente con Tangua, Consacá, Nariño y la Florida. Geoestratégicamente se encuentra bien posicionado tanto por su proximidad a la zona de frontera del Ecuador, como por hacer parte de las vertientes andina, pacífica y amazónica.<sup>5</sup>

**1.1.3. Características demográficas:** En materia demográfica, el Municipio de Pasto, cuenta con 399.723 personas, de las cuales el 82.04%, correspondiente a 327.935 habitantes corresponden a población urbana distribuida en las 12 comunas, mientras que la población rural representa el 17.96%, equivalente a 71.788 personas, distribuidas en 17 corregimientos. Las proyecciones para el año 2010 dan cuenta de 411.549 personas y para el 2011 alrededor de 417.593 habitantes.<sup>6</sup>

El municipio de Pasto alberga el 24,8% de la población del Departamento de Nariño.

Teniendo en cuenta la distribución por grupos de edad en este municipio para el año 2008 contaba con una población entre 30 y 60 años representaba el 35%, mientras que la población menor de 15 años representaba el 15% y la población mayor de 60 años un 9% del total proyectado.<sup>7</sup>

Igualmente se consideran en este territorio los siguientes indicadores demográficos<sup>8</sup>:

Tasa de crecimiento de la población: 1.43%; tasa global de fecundidad: 1,6%; total nacimientos: 5.568; tasa bruta de natalidad (nacidos vivos por 1.000 personas):14,1; tasa general de fecundidad (nacidos vivos por 1.000 mujeres en edad de procrear): 42; total defunciones: 1.612 personal; tasa bruta de mortalidad por 1.000 habitantes: 4.1; tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos: 29,1

---

<sup>4</sup> IGAC, Regional Nariño. [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co). Consultado 17 de Octubre del 2009.

<sup>5</sup> Ibídem. [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co).

<sup>6</sup> DANE, Censo de 1995 y proyecciones realizadas por el Plan de Desarrollo "Pasto Puede mas 2008-2011"

<sup>7</sup> Dirección Municipal de Salud Indicadores de salud de Pasto 2007 y proyecciones. Informe Municipio de Pasto, 2007.

<sup>8</sup> Portilla, Diana y Ramírez Estefany. Indicadores demográficos del mercado laboral y el sector empresarial en Pasto. ICER Informe de coyuntura económica regional Departamento de Nariño. Editorial Banco de la Republica, Bogotá. 2008.Pag. 55

La fuerza de trabajo en Pasto para el tercer trimestre de 2008 presenta la siguiente situación: el 79,33% se encuentra en edad de trabajar (mayor a 12 años de edad) de esta población el 62,83% pertenecen a la población económicamente activa de los cuales 24.000 personas se encuentran desocupadas y las restantes 140.000 empleadas, de estas últimas el 57,14% están viviendo una situación de subempleo. El desempleo en el municipio de Pasto ha pasado de representar el 18,9% en el año 2001 al 14.5% en el 2005 y para el año 2007 alcanzó el 12.6%<sup>9</sup>

El desempleo en el municipio de Pasto ha pasado de representar el 18,9% en el año 2001 al 14.5% en el 2005 y para el año 2007 alcanzó el 12.6%. Para el año 2006 Pasto participaba con un poco más del 45% del PIB departamental<sup>10</sup>

**1.1.4. Características económicas, salud y educación y vivienda.** Las cuentas económicas del Municipio de Pasto permiten determinar la evolución de la producción a través del cálculo del PIB a precios constantes de 1.990. Este guarismo fue de \$ 2.603.583 millones en el año 2005 y de \$ 2.735.751 millones para el año 2006. La participación del PIB municipal en el total nacional es del 0.8% y del 45.71% del PIB departamental. El PIB per cápita en Pasto para el año 2006 alcanza la suma de % 7.359.747. La contribución de los sectores económicos al PIB municipal en promedio durante los años 2005-2006 es como sigue: Sector primario 3,8%, sector secundario 17,2% y sector terciario 79,0%, Sin embargo, solamente considerando el año 2006 la contribución al valor agregado municipal por parte del sector terciario alcanza el 78,8%, lo que indica un proceso de tercerización económica en esta ciudad.

La actividad económica del Municipio de Pasto está clasificada en 19 subsectores, agrupados en nueve grandes divisiones según la CIIU (Código industrial Internacional uniforme) y de acuerdo con esta clasificación, sólo siete de ellas participan con el 74% al PIB Municipal: la actividad comercial es la que mas contribuye con el 19,2%, le sigue administración pública con el 18,4%, la industria manufacturera con el 10,9% y servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda con el 9,8%.<sup>11</sup>

Según la actividad económica, el número de empresas en el Municipio de Pasto se presenta en la tabla siguiente, donde se observa el predominio de la actividad comercial con 6430 empresas que representan el 57%, seguido de las actividades de hoteles y restaurantes con el 9,5%, las industriales, donde la microempresa abarca la gran mayoría, con el 8.4%, y con una participación de 7,3% las actividades inmobiliarias. (Ver tabla No. 1).

---

<sup>9</sup> Ibíd. Pág. 56

<sup>10</sup> CEDRE, Universidad De Nariño, Facultad de Ciencias económicas y Administrativas. Cuentas Nacionales estimadas para 2006. Ed. Universitario Udenar. 2006.pag. 35.

<sup>11</sup> CEDRE, Universidad de Nariño, Facultad de ciencias económicas y Administrativas. Cuentas económicas del Municipio de Pasto 2005-2006.Ed. Prisma Impresores. Pasto, marzo 2010. Pág. 142.

El número microempresas para el año 2006 asciende a 10.741 que corresponden al 95,16% del total de empresas en el municipio de Pasto. En consecuencia la economía empresarial de este municipio se caracteriza por el gran predominio de las empresas familiares o microempresas, tal como se puede observar en la misma tabla No. 1.

En lo que respecta al sector Salud, es importante manifestar que en la ciudad de san Juan de Pasto, confluye la mayor parte de la red hospitalaria del Departamento conformada por cinco hospitales y cuatro clínicas para los niveles dos y tres; para la prestación del servicio en el nivel uno se encuentra además de los anteriores, siete centros y dos puestos de salud. La red hospitalaria está dotada de mil trescientas treinta y dos camas para cubrir la demanda de medicina interna, cirugía, pediatría, obstetricia, partos y psiquiatría básicamente. El Municipio de Pasto tiene organizado los Centros y Puesto de Salud en cuatro redes para la prestación del servicio: RED NORTE, coordinada por el Hospital Civil incluidos tres puestos de salud; LA RED SUR, coordinada por el Centro de Salud de la Rosa incluidos tres puestos de salud y una unidad móvil; la RED SURORIENTE coordinada por el Centro de Salud Lorenzo de Aldana incluidos cinco puestos de salud; La red hospitalaria de Occidente coordinada por el Centro de Salud Tamasagra incluidos cinco centros de salud y el Centro de Zoonosis<sup>12</sup>.

En lo que tiene que ver con la población sisbenizada y carnetizada, se parte de considerar que los beneficiarios del régimen subsidiado en salud de de los estratos 1 y 2 presenta una tendencia creciente al pasar de 117.804 en el año 2001, a 187.469 personas en los años 2003. La población carnetizada presenta un crecimiento continuo al pasar de 73.287 en el años 2001, a 82.078 beneficiarios para el año 2003; sumando 30.000 beneficiarios bajo la modalidad de subsidio parcial para los años 2002 y 2003, se observa que el Municipio alcanzaba a cubrir un 56.76% restando por cubrir un 43.24%.

---

<sup>12</sup> Dirección de Salud Municipal de Pasto. Datos para el Plan de Desarrollo 2008-2011. Tabla No. 72

**TABLA 1 MUNICIPIO DE PASTO TAMAÑO Y NÚMERO DE EMPRESAS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA.**

ACTIVIDAD ECONÓMICA	MICRO No.	%	Peq. No.	%	Media na No.	%	Grande No	%	TOTAL No.	%
Agricultura y pesca	58	0,5	9	2,1	1	1,2	0	0,0	68	0,6
Explotación minas	13	0,1	2	0,5	0	0,0	0	0,0	15	0,1
Industria	909	8,5	40	9,1	1	1,2	3	12,0	953	8,4
Electricidad	2	0,0	2	0,5	4	4,8	2	8,0	10	0,1
Construcción.	132	1,2	26	5,9	5	6,0	2	8,0	165	1,5
Comercio.	6.144	57,2	237	54,1	47	56,6	2	8,0	6430	57,0
Hoteles y restaurantes	1.050	9,8	19	4,3	1	1,2	0	0,0	1070	9,5
Transporte y telecomunica.	558	5,2	31	7,1	3	3,6	0	0,0	592	5,2
Servicios financieros	134	1,2	17	3,9	10	12,0	14	56,0	175	1,6
Actividad inmobiliaria	798	7,4	22	5,0	2	2,4	1	4,0	823	7,3
Administración pública y defensa	4	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	5	0,0
Educación	129	1,2	3	0,7	0	0,0	0	0,0	132	1,2
Salud	184	1,7	21	4,8	6	7,2	1	4,0	212	1,9
Otros	626	5,8	8	1,8	3	3,6	0	0,0	637	5,6
<b>TOTAL</b>	<b>10.741</b>	<b>100</b>	<b>438</b>	<b>100</b>	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>11.287</b>	<b>100</b>

Fuente: Secretaria de Agricultura y Desarrollo Económico de Pasto, año 2007. Datos preparados para el Plan de Desarrollo Municipio de Pasto: "Podemos mas 2008-2011".

Ahora bien, los datos suministrados por el Municipio para la elaboración del PGIRS 2007-2010 y el Plan de Desarrollo Municipal del periodo 2008 – 2011 se encuentra que el sistema de seguridad Social en Salud atendía del total de población para 2007 (394.000 personas) un 64,19%, es decir que la población sisbenizada era de 252.937 personas. Esta población es la considerada más pobre del ente territorial (estratos uno, dos y tres). Los estratos uno y dos concentran el 95% de esta población para el año indicado. Ahora bien, en el sector urbano la población sisbenizada representa el 70,46% y el 29,53% restante pertenece al sector rural. (Ver tabla No. 2)

**TABLA 2 RELACIÓN POBLACIÓN SISBENIZADA – POR SECTOR MUNICIPIO DE PASTO 2005 – 2007**

SECTOR	2005	2006	2007
URBANO	150.990	167.525	178.222
RURAL	68.001	70.908	74.715
TOTAL	218.991	238.433	252.937

Fuente: Dirección de Salud Municipal. Tabla No. 73 de Anexos Plan de desarrollo de Pasto: 2008-2011.

Por otra parte el municipio de Pasto, es receptor de familias en condición de desplazamiento, así para el año 2007 se recibieron 26.069 personas pertenecientes a 6.485 hogares. En la ciudad se han registrado 13 ONGS que atienden la población vulnerable<sup>13</sup>

En la presentación de cuentas de la Actual Administración, en junio del 2009, en el informe del Alcalde de Pasto Eduardo Alvarado, en n lo relacionado con el sector *salud*, los resultados más significativos son los siguientes:

*“En cuanto al régimen subsidiado, la cobertura llega al 95.47%, de los cuales 205.445 son continuidad y 299 nuevos afiliados. En mortalidad materna se tienen registrados 4 casos, que generan una tasa 74,3 muertes por cada por 100.000 nacidos vivos. Se registran 3 casos más que los presentados en el año 2007. Se registraron 5.356 nacimientos, generando una tasa de 46,3 nacimientos por cada 1.000 mujeres en estado fértil con edad entre 15 y 49 años. En este campo, se produjo una disminución de 2 puntos respecto a la línea de base 2007. La tasa de fecundidad en mujeres en edad fértil entre 10 y 19 años se ubica en 32,5 (1.188 nacimientos), menor a la registrada en el 2007 cuando se registró una tasa de 34,7. La tasa de fecundidad en mujeres en edad fértil, don edades comprendidas entre 15 y 19 años se ubicó en 64,7, también menor a la registrada en el 2007 cuando se estimó en 67.3. El índice de fecundidad en mujeres de 15-49 años se estima en 1.51 hijos por mujer. Se registraron 23 muertes por cáncer de cuello uterino, ubicando la tasa en 11.1 por cada 100.000 mujeres. La tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 de nacidos vivos se ubicó en 11.0, resultado del fallecimiento de 59 niños menores de 1 año. Se registraron 76 niños menores de 5 años fallecidos, generando una tasa de 2. 34 defunciones por cada 1.000 menores de 5 años. .”<sup>14</sup>*

<sup>13</sup> Secretaría de Bienestar Social y Acción Social. Anexos Plan de desarrollo de Pasto : 2008-2011

<sup>14</sup> Rendición de Cuentas 2009 Discurso del Alcalde de Pasto. junio 30 de 2009

Pasando ahora al sector educativo y sus estadísticas, se encuentra en primer lugar que el Municipio de Pasto cuenta con 33 instituciones educativas oficiales y 20 centros educativos privados con cobertura para más de 120.534 alumnos, de los cuales el 86% pertenecen al sector urbano y el 14% restante al sector rural. La población preescolar es de 26.204 estudiantes.<sup>15</sup>

Las tasa de analfabetismo para el año 2007 ascendió a 6.07% es decir 16.797 iletrados, según datos de la Secretaria de Educación Municipal preparados para el Documento del Plan de Desarrollo.

En cuanto a Educación Superior se refiere en la ciudad se asientan 13 Universidades con más de 15 mil estudiantes, entre ellas se encuentran: la Universidad de Nariño, la Universidad Mariana, la ESAP, la Universidad Cooperativa de Colombia, la Universidad CESMAG, la Universidad San Martín, La Universidad Antonio Nariño, La Fundación Universitaria de Nariño, las extensiones de la Rémington, la UNAD, la Universidad de Pamplona, la Universidad Santo Tomas y la Fundación Universitaria del Área Andina.<sup>16</sup>

Considerando ahora las necesidades básicas insatisfechas ( NBI) en el Municipio de Pasto y teniendo en cuenta que uno de los indicadores mas levantes para estimar la calidad de vida de una población es el índice de insatisfacción de dichas necesidades, la situación de pobreza y miseria y el grado de analfabetismo, se encuentra que de conformidad con el Censo de 2005, el total de personas con NBI del Municipio de Pasto representa el 16.65% de la población, significativamente inferior comparado con el del País (27.63%), y con el del Departamento de Nariño (43.75%), El analfabetismo según la Secretaria de Educación Municipal presenta un índice del 6.07% a 2007, índice inferior al indicador Nacional (14.9%) y al Regional 26.77% (Ver tabla No. 3); sin embargo hay que tener en cuenta que Pasto recibe una proporción significativa de la población emigrante, razón por la cual el efecto del analfabetismo puede ser más significativo.

**TABLA 3. INDICADORES NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, MISERIA Y ANALFABETISMO DE PASTO**

<b>REGION</b>	<b>NBI</b>	<b>ANALFABETISMO</b>
Pasto	16.65%	6.07%
Nariño	43.75%	14.9%
Colombia	27.63%	26.77%

Fuente: Secretaria de Educación Municipal de Pasto y PDM 2008-2011

<sup>15</sup> Estadísticas para el Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto. Sector Educativo. 2008

<sup>16</sup> Plan de Desarrollo de Nariño. Cuadro No.34



En cuanto a la vivienda, en el municipio de Pasto se han registrado seis estratos, siendo el estrato 1 el más pobre y el estrato 6 el más rico. Así entonces el 82% de la población se ubica por debajo del estrato 4. (Ver tabla No. 4)

**TABLA 4. ESTRATIFICACIÓN URBANA MUNICIPIO DE PASTO 2007**

ESTRATO	CATEGORÍA	No Viviendas	% VIVIENDAS
1	Bajo – Bajo	5.864	10.45%
2	Bajo	22.862	40.75%
3	Medio – Bajo	18.093	32.25%
4	Medio	6.907	12.31%
5	Medio – Alto	2.341	4.17
6	Alto	33	0.06%
TOTAL		56.100	100%

Fuente: Dirección de Planeación Municipal de Pasto.

Respecto a la estratificación de las fincas y la vivienda rural dispersa el Municipio de Pasto par el año 2007 registra que el 81,58% de las propiedades son de estrato bajo-bajo y el 9,41% de las mismas de estrato bajo; en estrato medio bajo se encuentra el 6.17 % de las propiedades. Del total de 6.102 predios cerca de 5.700 equivalentes al 97% de las propiedades son de estrato inferior al tres. Lo que indica la pobreza de la población rural campesina en este municipio.<sup>17</sup>

En cuanto al déficit de vivienda, para el año 2007 el estrato que presenta mayor déficit presenta es el segundo con un 36,16% y el tercero con el 23,06%. Para ese año se ha registrado un déficit de 21.416 viviendas. (Ver tabla 5)

No obstante lo anterior, el sector de la construcción en la ciudad capital de Nariño reporta para el año 2008 un total de 780 licencias de construcción de las cuales 708 se aprobaron para vivienda; el área a construir según las licencias fue de 285.045 metros y para vivienda 189.839 metros cuadrados. A su vez, los créditos otorgados en Pasto para vivienda ascendieron en total a 44.707 millones de pesos, de los cuales el 66% se destinaron a vivienda usada y el 34% a vivienda nueva.<sup>18</sup>

**TABLA 5. DÉFICIT DE VIVIENDA POR ESTRATO, ZONA URBANA DE PASTO. 1993 – 2005**

ESTRATO/AÑO	1993	1997	2005
BAJO – BAJO	395	1.208	2.672

<sup>17</sup> Ibíd. Plan de Desarrollo de Pasto 2008-2011, cuadro 24.

<sup>18</sup> Op. Cit. ICER, Banco de la Republica. Pág. 43

BAJO	1.602	3.547	7.841
MEDIO – BAJO	925	2.235	4.941
MEDIO	703	1.829	4.043
MEDIO – ALTO	186	701	1.550
ALTO	-	167	369
<b>TOTAL</b>	<b>3.811</b>	<b>9.687</b>	<b>21.416</b>

Fuente: POT 2003, PGIRS 2007-2011

**1.1.5. Inventario de cuencas y fuentes hídricas:** En lo que respecta al inventario de cuencas y fuentes hídricas el municipio de Pasto, de conformidad con la tabla No. 5 elaborada para el Plan de Desarrollo de Pasto 2008-2011 presenta tres cuencas: la cuenca alta del río Guamués, la Cuenca Alta del río Bobo, la cuenca alta del río Pasto y la cuenca del río Buesaquillo. En el mismo cuadro se presenta las subcuencas para cada cuenca y las hectáreas de cada una de ellas. En total el municipio de Pasto tiene 110.828 hectáreas pertenecientes a las diferentes cuencas y de las subcuencas la de mayor área es la del lago Guamués o laguna de la Cocha con más de 23 mil hectáreas. (Ver tabla No. 6)

**TABLA 6. INVENTARIO DE CUENCAS Y FUENTES HÍDRICAS MUNICIPIO DE PASTO 2003**

<b>CUENCA</b>	<b>SUBCUENCA</b>	<b>ÁREA HECTÁREAS</b>
CUENCA ALTA DEL RÍO GUAMUÉS	LAGO GUAMUÉS	23.652
	RIÓ ESTERO	10.367
	RIÓ GUAMUES ALTO	12.627
	RIÓ ALISALES	13.040
	<b>TOTAL</b>	<b>59.685</b>
CUENCA ALTA DEL RÍO BOBO	RIÓ BOBO	7.037
	RIÓ OPONGOY	11.915
	<b>TOTAL</b>	<b>18.951</b>
CUENCA ALTA DEL RÍO PASTO	RIÓ PASTO SUPERIOR	8.127
	RIÓ MIRAFLORES	4.121
	RIÓ PASTO ÁREA URBANA	9.544
	RIÓ PASTO CUENCA MEDIA	9.496
	<b>TOTAL</b>	<b>31.287</b>
RIÓ BUESAQUILLO	ALTA RIÓ BUESAQUILLO	905
	<b>TOTAL</b>	<b>110.828</b>

Fuente: Plan de Desarrollo de Pasto 2008-2011. Datos preparados por la Secretaria de Gestión Ambiental. Cuadro 71 de los Anexos.

Forman igualmente el subsistema hídrico en el área urbana de la ciudad el río Pasto, las microcuencas de las quebradas San Miguel, Mijitayo, Rosales, La Lorian, El Salto, Blanca, Cujacal, El Quinche, Chapal, Guachucal, Chorro Alto y Membrillo Guayco y escurrimientos como el Chilco, Charguayaco, los Chancos, El Tejar y Quilche, lo mismo que las huellas de las quebradas Mijitayo, Chapal, La Gallinacera, Aranda, los acuíferos de Pandiaco, Mijitayo, Chapal, Centenario y Obrero.

Respecto de los bosques Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Pasto, para el año 2007 el área de bosque natural asciende a 40.500 hectáreas, es decir 7.200 menos que las existentes en el año 1997.

**1.1.6. Equipamiento de servicios públicos domiciliarios:** Los servicios públicos domiciliarios está compuesto por:

Acueducto: plantas de tratamiento de Centenario y Mijitayo. Bocatomas, líneas de conducción del trasvase del río Bobo.

Alcantarillado: servido por el empresa Municipal EMPOPASTO; Producción, distribución y comercialización de energía eléctrica y alumbrado público, servido por la empresa CEDENAR y el alumbrado publico por LA SEPAL.

Servicio de gas: Empresa Montagas de Nariño y Energas.

Telefonía, por la empresa Colombiana de Telecomunicaciones y las empresas de telefonía celular.

Recolección, selección, manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, a través de la empresa EMAS.

De conformidad con el documento base para la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto y suministrados por la Empresa EMPOPASTO y la empresa de Aseo EMAS, se tienen las siguientes estadísticas: La cobertura de acueducto y alcantarillado para el año 2007 en el municipio de Pasto fue del 93% con 62337 suscriptores. La calidad fisicoquímica del agua en la zona urbana es del 99.99% y 100% en la calidad microbiológica. La cobertura de la red de alcantarillado rural y urbano es del 73.97% y se suministra servicio a 10.172 viviendas con 7524 conexiones internas.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto 2008-2011. Construcción de información a partir de los datos suministrados por las empresas de servicios públicos domiciliarios.

El cubrimiento del servicio de aseo contaba para el año 2007 con 67.883 suscriptores, de los cuales la zona rural contribuye con 4.136.<sup>20</sup>

La cantidad de residuos recolectados en Pasto para el mismo año según cifras de la empresa Metropolitana de Aseo, ascendieron 77.404 toneladas y por barrido manual 3.686 toneladas año. La cantidad total de disposición final en el relleno sanitario fue de 89.911 toneladas en el 2007<sup>21</sup>.

Los usuarios que factura energía eléctrica domiciliaria la empresa Centrales Eléctricas de Nariño en 2007 alcanzaron los 81.044 usuarios de los cuales 73.128 son de tipo residencial y 7916 comercial. En el sector rural los usuarios de CEDENAR fueron 25.473, cuyo mayor volumen (98%) corresponde a la actividad residencial y el 2% restante a actividad comercial.<sup>22</sup>

En cuanto a la telefonía fija se registran para el mismo año 63.250 usuarios<sup>23</sup>

**1.1.7. Equipamiento vial y de transporte.** Para 2007 el estado de la red vial urbana es como sigue: el 55% es en concreto, el 32% afirmado y 13% pavimento. En promedio el 63% de la malla vial en concreto y pavimento se encuentra en buen estado y el 81% de la red en afirmado se encuentra en mal estado. Igualmente, en el sector rural 47.961 m<sup>2</sup> de vías pavimentadas, 42 kilómetros de vías mejoradas, 1.436 kilómetros de vías en mantenimiento. 53.850 nuevas vías y 29.334 construcciones de senderos.<sup>24</sup>

En cuanto al parque automotor se refiere en el municipio de Pasto circulaban para el año 2007 12.068 vehículos, de los cuales el 7,69 correspondían a públicos, 71,70% motocicletas y 20,43 carros particulares, en tanto que solo el 0.17% correspondían a vehículos oficiales. Sin embargo, para el año 2007 el transporte público colectivo contaba con 26 rutas autorizadas por La Secretaria de Tránsito y Transportes Municipales 26 rutas de buses que transportaban en promedio 233 pasajeros vehículo día.<sup>25</sup>

El número promedio de vehículos afiliados a empresas es de 502 para el 2008 con alrededor de 480 vehículos en servicio entre buses y busetas. El número de pasajeros transportados en ese año fue de un poco más de 36 millones, para un promedio diario de pasajeros transportados de 101,338.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Departamento Administrativo de Infraestructura Municipal de Pasto –Plan de Desarrollo 2008-2011

<sup>25</sup> Ibid. Cuadros 59 y 52.

<sup>26</sup> Op. Cit. Banco de la Republica. Informe de coyuntura económica regional de Nariño. Pág. 49-50

## 1.2. ENTORNO JURIDICO- ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO DE PASTO.

**1.2.1. Algunos aspectos sobre la descentralización administrativa y el papel de los Municipios.** Durante la vigencia de la Constitución de 1886 donde primó el centralismo político y administrativo, fueron pocas las posibilidades de desarrollo y autonomía de los entes territoriales, particularmente de los municipios.

Se pueden destacar algunos avances logrados con las reformas a la Carta de 1886 es logrados durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo en 1968, en la que no sólo se impusieron condiciones especiales para restringir la creación de departamentos; se permitió elevar intendencias y comisarías a la calidad de departamentos y se dispuso que las divisiones territoriales podían no coincidir con la otras divisiones especiales que arreglaran los servicios públicos, la instrucción pública, lo militar, fiscal y la planificación y el desarrollo, que son aspectos de organización general estatal, sino que, de manera especial y con un amplio criterio de técnica descentralista, estableció la tutela administrativa de los departamentos sobre los municipios, creó figuras como las juntas administradoras locales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas y entregó la facultad al legislador para distribuir los servicios públicos a cargo de la Nación, los departamentos y los municipios a través de la figura del «situado fiscal» y facultó a los gobernadores y alcaldes para crear establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales y sociedades de economía mixta de los respectivos órdenes territoriales.

Más tarde, se destaca el proceso de fortalecimiento municipal, iniciado con las leyes 14 de 1983, 50 de 1984 y la 55 de 1985, que trataron, respectivamente, sobre fortalecimiento de los fiscos municipales, funcionamiento del presupuesto público y ordenamiento de las finanzas del Estado, proceso que vino a culminar con la expedición del acto legislativo N° 01 de enero 9 de 1986, relativo a la elección popular de alcaldes y consultas populares, ampliamente desarrollado por las leyes 11 de 1986, sobre estatuto básico de la administración municipal, desarrollado por el decreto 1333 de 1986; la ley 12 de ese mismo año, sobre Cesión del Impuesto del Valor Agregado (IVA); la ley 78 de 1986, sobre desarrollo de la elección popular de alcaldes, debidamente complementada por la 49 de 1987 y, finalmente, las leyes 77, 78, 80 y 81 de 1987, que desarrollaron el estatuto de la descentralización según el traslado de los diversos servicios públicos, inspección y vigilancia de la urbanización y construcción, el transporte urbano municipal y funciones especiales conjuntas del Instituto de Bienestar Familiar y los municipios.

Con todo este rico régimen normativo se estimaba que se había establecido una radical transformación de la estructura fiscal de los municipios, de manera que a partir de allí, según autores y críticos, el problema fundamental sería más de eficacia administrativa que de falta de recursos, atenuada como estaba la muy

criticada fórmula de la centralización política y la descentralización administrativa. En este estado de cosas se expidió la Reforma Constitucional de 1991.

Sin embargo, en la actual Constitución tampoco ha abandonado su estructura básicamente unitarista, como lo sostiene Herrera Llanos<sup>27</sup> y tampoco es preciso manifestar que haya matriculado en alguna especie de federalismo incipiente, sino que se perfila y define como un Estado unitario relativamente descentralizado y con alguna autonomía de sus entidades territoriales.

En la constitución colombiana los artículos 286, 311 y 287 se define el Municipio como «una entidad territorial» con el carácter de «entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado» dotada de «autonomía para la gestión de sus intereses», siempre de conformidad con la Constitución y la Ley.

Lo anterior significa que el Municipio colombiano es parte integrante de un Estado social de derecho que ha sido organizado en forma de República Unitaria con sectores territoriales, autónomos y sometidos al régimen jurídico nacional descrito en la Constitución y en la Ley, de los cuales, se entiende, que el llamado Municipio es la unidad básica o fundamental.

Como parte estructural de ese poder nacional, a esa entidad fundamental de la división política y administrativa del Estado le corresponde, en su respectivo espacio, llevar a cabo la finalidad última del Estado, que es, servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos (Artículo 2 de la C.N) o, como lo determina el artículo 311 ibidem, según el cual corresponde al Municipio: *“Prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley”*.

Así entonces, el Municipio, como dice el profesor Alfredo Manrique Reyes<sup>28</sup> es un marco donde el ser humano, además de realizarse integralmente, puede hallar reales expectativas de encontrar la felicidad al recibir de manera más eficiente la acción estatal para resolver los problemas comunitarios de la vida cotidiana.

**1.2.2. Consideraciones sobre la función municipal.** Es claro que dentro del régimen de autonomía de los municipios para que éstos puedan cumplir las funciones asignadas, prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de

---

<sup>27</sup> HERRERA LLANOS, Wilson. De la organización territorial. *Revista de Derecho*, N.º 15. Barranquilla, Universidad del Norte, 2001, p. 199-201.

<sup>28</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo, *La Constitución de la nueva Colombia*. CEREC, 1991, p. 274. 228 revista de derecho, universidad del norte, 18: 214-274, 2002

sus territorios y el mejoramiento de sus habitantes, se hace necesario, como lo determina el artículo 2° del decreto 1333 de 1986, que se imponga una legislación municipal especial con todas las características de un estatuto propio.

Concordante con lo anterior, el artículo 1 de la Ley 136 de 1994 sintetiza la definición del Municipio, su artículo 2° señala las normas constitucionales que indican el régimen al que deben someterse los diferentes aspectos de la acción municipal, y su artículo 3° desarrolla las funciones concretas del Municipio.

La definición lo señala como la entidad territorial fundamental del Estado que, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la Ley, tiene por finalidad el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su respectivo territorio, entendiendo el legislador que los conceptos de «bienestar general» y «mejoramiento de la calidad de vida» subsumen lo que la Carta describe como prestación de servicios, construcción de obras, ordenamiento del desarrollo territorial, promoción de la participación comunitaria y mejoramiento social y cultural de los habitantes.

En relación con el régimen jurídico que por mandato constitucional debe aplicarse a los diferentes aspectos de la vida municipal, la segunda de las normas citadas dice primeramente que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y las materias sobre planeación y presupuesto se somete a lo establecido por las correspondientes leyes orgánicas, por mandato expreso de los artículos 288, 342 y 352 constitucionales.

Respecto a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, éstas se regulan por las respectivas leyes estatutarias, de acuerdo con el mandato de los artículos 103 y 153 constitucionales, y respecto al endeudamiento interno y externo, sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, se regula por la Ley tal como lo ordena el literal a) del numeral 19) del artículo 150 constitucional.

Sobre los regímenes salariales y prestaciones de sus servidores públicos, por mandato de los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 constitucional, éstos se someten a lo dispuesto por la Ley y sus decretos reglamentarios si se trata de empleados públicos y por las normas vigentes de contratación colectiva y las mínimas del régimen prestacional que dicte el Congreso si se trata de trabajadores oficiales.

La Constitución extendió a los municipios la aplicación de la carrera administrativa y la selección a través de méritos de los funcionarios municipales a través del artículo 125, el cual actualmente se encuentra desarrollado por la ley 909 del 2004.

Finalmente, en lo relativo a la distribución de recursos entre la Nación y los municipios, los tributos propios de éstos, los servicios públicos a su cargo, su

personal, su contratación y el control interno y electoral todos deberán someterse a las normas especiales que se dicten sobre esas materias, a la luz del mandato de los artículos 125 y transitorio 21, 152, literal c), 269, 313, numeral 4), 356, 357, 365 y transitorio 48 constitucionales.

Como parte de la necesaria legislación municipal, la Ley 388 de 1997 estableció mecanismos idóneos de ordenamiento territorial promoviendo la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades administrativas y de planeación para lograr el cumplimiento de las respectivas obligaciones en el ordenamiento territorial como vía directa al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

La ley 617 del año 2000 modificó parcialmente el estatuto municipal en cuanto a creación y categorización de municipios, su saneamiento fiscal, contratos, inhabilidades e incompatibilidades, reglas de transparencia de la gestión municipal, etc., como parte del plan general para lograr el desarrollo armónico de las regiones impuesto por la Constitución Política.

#### Principios rectores de la Administración Municipal

De conformidad con el artículo 5° de la Ley 136 de 1994, la organización y funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los principios y postulados que rigen la Función Administrativa, y la conducta de los servidores públicos al tenor del mandato 209 constitucional, es decir, las reglas básicas de la eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad.

Como se sabe, estas reglas son distintas, aunque concordantes, a los principios rectores que rigen el ejercicio de las diferencias competencias municipales al tenor del artículo 288 constitucional y 4° de la Ley 136, que se refieren a las reglas de la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad.

#### Categorización de los municipios

El artículo 320 de la actual Constitución ratificó la autorización a la ley para establecer categorías de municipios teniendo en cuenta su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y nueve años más tarde, la Ley 617 del año 2000 en su artículo 2° impuso la regla de categorizar a los distritos y municipios atendiendo su población y sus ingresos corrientes de libre destinación a partir del 2004, ya que hasta el año 2003 se pueden seguir aplicando los niveles de categorización regulados por la norma de la Ley 136 de 1994.



**1.2.3. Estructura Administrativa de la Alcaldía Municipal de Pasto.** El Municipio de Pasto se administra a través de la Alcaldía Municipal, que al tenor del artículo 314 de la Constitución se establece que en cada municipio habrá un alcalde que es el jefe de la administración local y representante legal del Municipio, elegido popularmente para periodo de cuatro (4) años y sin posibilidad de reelección inmediata.

**Entre las atribuciones constitucionales de los alcaldes se encuentran:**<sup>29</sup>

1. Cumplir y hacer cumplir la constitución, la ley y los decretos del Gobierno, las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales de carácter local de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias; señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

El municipio de Pasto actualmente pertenece a la segunda categoría y la estructura administrativa se estableció por el concejo municipal mediante acuerdo

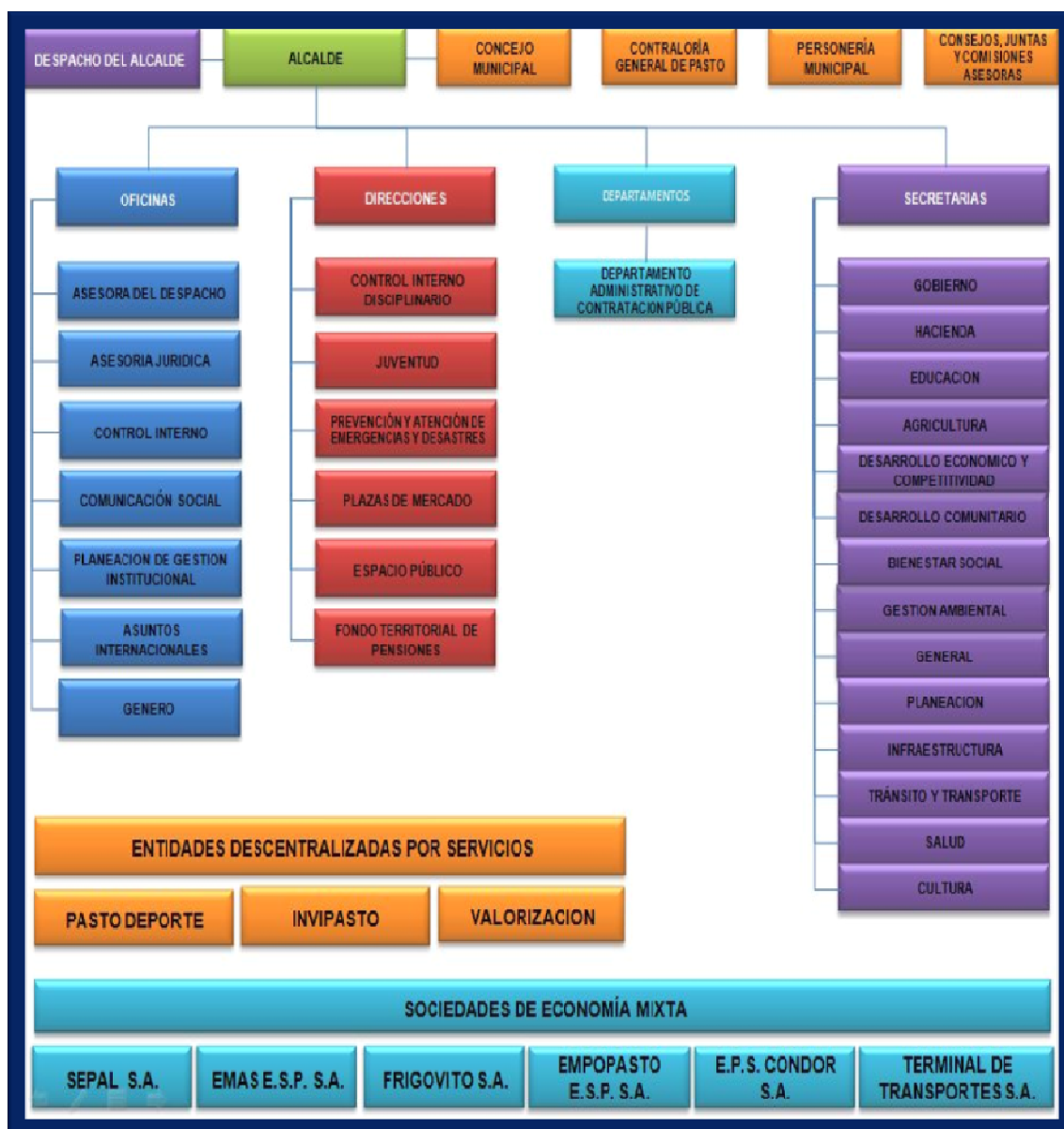
---

<sup>29</sup> Constitución Nacional, art. 315.

No. 010 del 8 de julio del 2008, la cual fue modificada mediante acuerdo 005 del 2009, la cual es como sigue:

ESQUEMA No. 1

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPIO DE PASTO PARA EL AÑO 2009



Fuente: Secretaria General Municipio de Pasto.

La Alcaldía tiene dos organismos de control representados en la Personería y la Contraloría Municipales. Por su parte el Concejo del Municipio de Pasto ejerce el control social y es un órgano coadministrador, compuesto por 21 concejales.

En la estructura interna de la Alcaldía se encuentra que del despacho del Alcalde se desprenden 7 oficinas (Oficina asesora, de asesoría jurídica, de control interno, de comunicación social, de planeación y gestión institucional, de Asuntos internacionales y de género) y 6 direcciones administrativas ( Control interno disciplinario, de Juventud, para la prevención y atención de emergencias y desastres, de plazas de mercado, de espacio público y del Fondo territorial de Pensiones) las cuales dependen directamente del mencionado despacho.

La estructura cuenta con 14 secretarías (Gobierno, Hacienda, Educación, Agricultura, Desarrollo económico y competitividad, Desarrollo comunitario, Bienestar social, Gestión Ambiental, General, Planeación, Infraestructura, Transito y Transportes, Salud y Cultura) y un departamento administrativo, el de contratación pública.

En síntesis la alta dirección de la Alcaldía está compuesta por el despacho del Alcalde, las 14 Secretarías y un departamento administrativo.

En un segundo nivel administrativo se encuentran las subsecretarías que alcanzan el número de 30 y las oficinas asesoras (jurídicas, de planeación, inspección y vigilancia, presupuesto y contaduría) son 10 en total., luego vienen las dependencias de coordinación (4 dependencias) y finalmente las inspecciones de policía.

Entre las entidades descentralizadas existen tres establecimientos públicos: El instituto de Valorización Municipal (INVAP); El instituto para la recreación y el deporte PASTO DEPORTE y el instituto de vivienda de Pasto (INVIPASTO)

Entre las empresas adscritas al ente territorial se encuentran: EMPOPASTO S.A. E.S.P., Empresa Metropolitana de Aseo EMAS S.A. E.S.P; El frigorífico de Jongovito FRIGOVITO S.A; La empresa de alumbrado público SEPAL S.A. cabe aclarar que para el año 2009 el municipio de Pasto había entrado en negociación de las acciones que poseía en la empresa TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO Y SALUD CONDOS S.A.

En cuanto a la planta de personal, el nivel central de la Alcaldía cuenta con distintos tipos de servidores públicos. En la tabla No 11 se puede apreciar que el 3.32% de los funcionarios de la Alcaldía de Pasto son de libre nombramiento y remoción, el 4,48% se encuentran en carrera administrativa, aunque el 4.22% son funcionarios que actualmente se encuentran ocupando cargos de carrera administrativa pero que no han ingresado por concurso de meritos a la administración municipal, por tal motivo su nombramiento es en provisionalidad.,

Los cargos docentes agrupan el 69,78% y los administrativos de las instituciones educativas el 12.27% del total de 3.888 servidores públicos. (Ver tabla 7)

**TABLA 7.PLANTA DE PERSONAL DEL NIVEL CENTRAL DE LA ALCALDÍA DE PASTO, SEGÚN TIPO DE SERVIDOR PUBLICO AÑO 2009**

tipo de servidor publico	No.	%
funcionarios de elección popular	1	0,03
funcionarios de libre nombramiento y remoción	129	3,32
funcionarios de carrera administrativa	174	4,48
funcionarios en provisionalidad( cargos de carrera administrativa)	164	4,22
cargos docentes	2713	69,78
cargos directivos docentes	184	4,73
Administrativos de instituciones educativas	477	12,27
trabajadores oficiales	46	1,18
Total servidores públicos	3888	100,00

Fuente: Esta investigación con base en el decreto 0291 de 2009 del Municipio de Pasto.

#### Niveles Jerárquicos de los Empleos de la Alcaldía de Pasto.

De conformidad con las disposiciones nacionales (ley 909 de 2004 y decreto 785 del 2005) los niveles administrativos de los empleos en el Municipio de Pasto son: Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial. Estos niveles corresponden a la siguiente definición:

- Nivel Directivo: Empleos a los que corresponden funciones de dirección general  
Formulación de políticas institucionales y adopción de planes, programas y proyectos
- Nivel Asesor: Asiste, aconseja y asesora a los empleados de la alta dirección
- Nivel Profesional: Ejecución y aplicación de conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la Ley

- Nivel Técnico: Empleos cuyas funciones exige el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo así como la aplicación de ciencia y tecnología y finalmente,
- Nivel Asistencial: Empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de los niveles superiores.

Atendiendo a los niveles jerárquicos, la clasificación de los empleos del nivel central de la Alcaldía de Pasto, sin considerar el sector educativo, que se rige por normas especiales y los trabajadores oficiales, la clasificación de los funcionarios del nivel directivo representa el 13,68%, el nivel asesor alrededor del 3%, los profesionales abarcan cerca del 20% de los funcionarios, mientras que los técnicos el 28,21% y los asistenciales casi un 36%. (ver tabla No. 8.)

**TABLA 8**  
**PLANTA DE PERSONAL DEL NIVEL CENTRAL DE LA ALCALDÍA DE PASTO,**  
**SEGÚN NIVELES JERÁRQUICOS AÑO 2009**

NIVEL JERARQUICO	No. funcionarios	%
nivel directivo	64	13,68
nivel asesor	14	2,99
nivel profesional	91	19,44
nivel técnico	132	28,21
nivel asistencial	167	35,68
total cargos	468	100,00

Fuente: esta investigación con base en los decretos 0291 y 785 del 2009 de la Alcaldía Municipal de Pasto.

## 2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE PASTO

### 2.1. Generalidades sobre la carrera administrativa en Colombia.

#### **2.1.1. Primeras disposiciones durante la vigencia de la Constitución de 1886.**

Desde la Constitución de 1886 se pensó tímidamente en el tema de selección técnica del personal del Estado y se incluyeron algunos mandatos<sup>30</sup> que sentaron las bases para que a través de desarrollos legislativos se implantaran mecanismos y procedimientos para el efecto.

Cincuenta y dos años después, con la ley 165 de 1938, se establece la posibilidad de tener carrera administrativa en Colombia. Allí se estipuló el ámbito de aplicación, los requisitos para ingresar y causales para salir del sistema<sup>31</sup>, la estabilidad relativa en el empleo y el Consejo de Administración y Disciplina, institución encargada de administrar la carrera y en cuya conformación se tenía en cuenta la variable política.

No obstante lo anterior, el derecho de los empleados del Estado de permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta que las dejaran de realizar o incurrieran en actos de indisciplina, causó pánico entre la clase política (Gobierno y Congreso), principalmente porque con ello se establecían límites para manipular la nómina oficial, situación que en la práctica sirvió para restarle importancia a la implantación de la carrera.

Años más tarde, en el plebiscito del primero de diciembre de 1957 se tocó el tema al incluir varias normas en pro del principio de la igualdad para ingresar al servicio público y no discriminar a nadie por su credo político ni de ninguna otra índole. Asimismo, se reafirmó la idea de no intervenir en política por parte de los funcionarios de carrera. En esta ocasión el tema se desarrolló en la ley 19 de 1958 y en el Decreto extraordinario 1732 de 1960<sup>32</sup>, en el cual se reiteró lo dicho

---

<sup>30</sup> En el título V de las ramas del poder público y del servicio público de la Constitución de 1886, el artículo 61 prevé normas contra la concentración de los poderes civil y militar o judicial y militar, al mismo tiempo en la misma autoridad o funcionario. En el artículo 62 se incluyeron las incompatibilidades para desempeñar cargos públicos y los requisitos para su desempeño. Constitución Nacional de Colombia, Ministerio de Gobierno, 2ª edición 1990.

<sup>31</sup> Ver Ley 165 de 1938.

<sup>32</sup> Ver: Ver: Decreto No. 1732 de 1960 Diario Oficial del martes 9 de agosto de 1960, artículo 1º: "Se consideran funcionarios o empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público...todas las personas naturales que prestan de manera regular sus servicios en funciones o empleos permanentes no adscritos a Rama distinta, creados o autorizados por la ley y remunerados por el Estado, en cualquiera de sus administraciones, centrales o seccionales y en los establecimientos públicos, bien que estos empleados estén frente a la administración en una situación estatutaria o vinculados a ella por un contrato de trabajo".

en la Ley 165 de 1938. Pese a este avance, no logró consolidarse el sistema de carrera administrativa por su poca aplicabilidad en la práctica.

Pero fue en la época de la gran reforma político-administrativa de 1968 donde se sientan importantes bases para este propósito, con la expedición del Decreto-ley 2400 de ese año, en virtud de las facultades otorgadas al Ejecutivo en la Ley 65 de 1967. En esta disposición se precisaron las nociones de empleo, se mencionaron cuáles serían los cargos de libre nombramiento y remoción y cuáles de carrera, se establecieron las condiciones para ingresar al servicio público, lo mismo que los deberes, derechos y prohibiciones. Sin embargo, hasta ese momento no se había definido la expresión “carrera administrativa”.

Se caracterizó la institución al establecer su ámbito de cobertura que, por decir lo menos, se refería a los niveles inferiores de la administración así: operativo, administrativo, técnico y profesional. Agregó la ley que para ingresar, permanecer y ascender en tales empleos se haría exclusivamente con base en el mérito, pero así mismo se incluyó el mecanismo de ingreso extraordinario que desvirtuó este principio.

El mencionado decreto-ley 2400 de 1968 se reglamenta cinco años después con el Decreto 1950 de 1973 (hoy vigente en lo relacionado con las situaciones administrativas) con lo cual se aclaró el panorama para aplicar la carrera administrativa. En él se estableció un mecanismo, relativamente, fácil de ingreso<sup>33</sup> para los futuros aspirantes por cuanto para quienes ya estaban vinculados al servicio público, el camino a seguir sería diferente.

El Decreto 2400/68 creó lo que Puentes Gonzáles llama “la ventana siniestra de la carrera”<sup>34</sup> por haber instituido el *ingreso extraordinario* a ella, el cual es justamente lo opuesto al sistema de mérito. Esta figura se repitió en varias ocasiones, inclusive, hasta después de la Constitución de 1991, así: a través del Decreto 573 de 1985, en la Ley 61 de 1987 y en la Ley 27 /92<sup>35</sup>, ésta última posterior a la Constitución hoy vigente.

Lo anterior originó que los empelados que ocupaban cargos de carrera administrativa, en su condición de provisionalidad, es decir, mientras se realizaban

---

“Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el Servicio Civil de la República”.

<sup>33</sup> Ver: Decreto 1950 de 1973 Título Cuarto.

<sup>34</sup> Esta ventana siniestra es diferente a la que se creó en el gobierno del Presidente López en el Banco de la República para posibilitar el ingreso de dólares provenientes de fuentes oscuras como la “bonanza marimbera” entre otras.

Puentes Gonzáles, Germán, en Revista Administración y Desarrollo No. 42 “Carrera Administrativa y Democracia” ESAP. Segundo Semestre de 2004. Bogotá, D. C. pág. 52-53.

<sup>35</sup> Ver: Decreto Ley 2400/68; Ley 61/87 artículo 5; Ley 27 de 1992 artículo 22.

los concursos para seleccionar a los mejores, quedaran amparados por el derecho a la estabilidad. Este derecho obtenido por un medio espurio, violentó, uno de los principios básicos de la democracia: la igualdad. Principio que aboga por exigir las mismas condiciones en los puntos de partida, por una competencia limpia, abierta y transparente, que sin lugar a dudas se constituye en la base para determinar la capacidad técnica e idoneidad moral, en una palabra: el mérito, de los candidatos que aspiran a realizar alguna actividad o a pertenecer a determinado colectivo.

Los procesos de selección de personal establecidos en las disposiciones antes mencionadas, fueron aplicados esporádicamente mientras que los métodos extraordinarios se aplicaron de manera preferencial, lo que produjo efectos devastadores en la conformación de la burocracia estatal.

**2.1.2. La Carrera Administrativa en el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente.** Para esta época era tal la desidia, la inoperancia y el desgüeño de los servidores públicos que movían las entidades y órganos del Estado que, al momento de debatirse y redactarse el nuevo Contrato Social de 1991, tuvo que dársele por primera vez en la historia de la República una inusitada importancia, con el propósito de recuperar la buena imagen del Estado y del servidor público y la eficacia en la prestación de los servicios públicos:

Se decidió, entonces, elevar a canon Constitucional el tema de la carrera administrativa, resaltando los siguientes elementos.

- Por regla general, en las democracias occidentales, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. En Colombia, este mandato contenido en el artículo 125 de la carta, se extiende no sólo a los que conforman la Rama Ejecutiva sino que incluye a las otras dos Ramas del Poder Público, y a todos los órganos que se deriven del artículo 113 de la Constitución Política. O sea que en adelante serán muy pocos los empleos públicos que por excepción, a los de carrera, los puede proveer y remover a discreción, la autoridad nominadora.
- La Constitución de 1991 establece el mérito como condición *sine qua non*, para el ingreso, la permanencia y el ascenso al servicio público en los cargos de carrera administrativa.
- La desvinculación del servicio público sólo se hará por el “demérito” de los empleados, es decir por la deficiencia previamente comprobada en el desempeño de sus funciones, y también por las faltas contra la disciplina.
- La Creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como el órgano competente y responsable de administrar y de vigilar las carreras de los servidores públicos con excepción de las que tengan carácter especial.



Por primera vez la máxima instancia responsable de la gestión de la carrera administrativa tiene carácter constitucional. Su conformación ha sido traumática porque el legislador ha sido porco afortunado en la interpretación de la Constitución, pues en los dos primeros estatutos que desarrollaron el artículo 125 Superior (Leyes 27 de 1992 y 443 de 1998) incurrieron en varias inconsistencias que mas tarde fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional<sup>36</sup>.

Fue tan importante el tema de la carrera administrativa para la Asamblea Nacional Constituyente que incluyó el artículo 21 transitorio en el cual se establecieron plazos perentorios para que el Congreso expidiera el estatuto de carrera y de no hacerlo, el Gobierno lo expediría dentro de un plazo aún más breve, con la indicación precisa para los responsables de las entidades oficiales de aplicar las normas de carrera dentro de los tres meses siguientes a su publicación.

La gran discusión que se dio para la inclusión del tema en la Constitución de 1991 giró fundamentalmente en torno de los siguientes aspectos:

La eficiencia es una de las condiciones y razones de ser del Estado Social de Derecho. Sus servidores, sus instituciones, sus órganos y entidades; sus procesos administrativos deben estar sincronizados de tal manera que, con sentido de responsabilidad y máxima racionalidad en la utilización de los recursos públicos, se colmen las expectativas de los ciudadanos.

Aunado a la eficiencia es necesaria la estabilidad en el empleo, es decir que se tenga la posibilidad de hacer una y otra vez el oficio para poder afinar los sentidos y la capacidad de respuesta que aquel demanda. Pero dicha estabilidad no debe confundirse con la inamovilidad que conduce a situaciones de anquilosamiento. El titular de un cargo de carrera administrativa debe tener como forma de vida la permanente pureza de sus actos. Su conducta debe ajustarse al buen servicio, con conciencia de utilidad a la comunidad y no al contrario, como tantas veces se observa en la cotidianidad. Pero, de otro lado debe entenderse que el servidor público es el titular de la soberanía nacional y que por lo mismo merece todas las consideraciones en sus derechos y garantías.

La capacitación es otro de los elementos poderosos sobre los cuales debe estar soportada la función pública y en especial la carrera administrativa. A ciertos cargos sólo se debería llegar después de demostrar formación y experiencias pertinentes para su desempeño tal como lo han previsto varias normas tanto constitucionales como legales<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Sentencia C-372/99 de la Corte Constitucional

<sup>37</sup> Ver: Constitución Política de Colombia, artículo 53; Decreto Ley 1567/98; Ley

El manejo de la carrera con criterio técnico, es otro de los elementos fundamentales para construir un colectivo, en el cual prevalezca la idoneidad, demostrada permanentemente a través de las evaluaciones no tanto del puesto de trabajo como sí del desempeño de la entidad.

La carrera administrativa es y debe seguir siendo una institución esencialmente democrática, por varias razones. Entre ellas es pertinente mencionar el hecho de que el Estado es único y le pertenece a todos; todos los colombianos tienen el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control político y para ello pueden acceder a los cargos públicos, siempre y cuando demuestren tener idoneidad moral y técnica haya cargos para todos.

La Escuela Superior de Administración Pública ESAP tiene desde 1958 el rol, permanentemente reiterado<sup>38</sup>, de servir como Universidad del Estado para formar administradores con mentalidad de gerentes públicos, capacitar a los empleados y funcionarios de las administraciones públicas, investigar sobre la disciplina de la administración pública y servir de entidad asesora a las entidades nacionales y territoriales en los mejoramientos administrativos, en lo concerniente a las políticas públicas y a los planes de desarrollo.

**2.1.3 La Carrera Administrativa después de la Constitución de 1991.** Dando cumplimiento al mandato del artículo 21 transitorio, el Congreso expidió la ley 27 de 1992, la cual contiene por primera vez un concepto de carrera administrativa<sup>39</sup>, en el sentido de que se trata de un proceso técnico de selección de personal, el cual tiene como fines primordiales aumentar la eficiencia de la Administración Pública, seleccionando a los mejores miembros de la sociedad para colocarlos a su servicio; democratizar el acceso al servicio público a través de la igualdad de oportunidades; garantizar la permanencia de los mejores empleados y funcionarios en el servicio público; capacitar de manera permanente y sistemática a los servidores públicos con los propósitos de incorporar las nuevas tecnologías y hacer cada vez más eficiente la prestación del servicio y posibilitar el ascenso como una manera de estimular a quienes demuestren compromiso, excelente desempeño y permanente superación.

En la ley 27 de 1992 se incluyeron los ámbitos de su cobertura así: se ratificó, en el nivel nacional, lo establecido hasta ese momento por la ley 61 de 1987 y

---

489/98 y Ley 909/2004.

<sup>38</sup> Ley 19/58, ley 136/94, ley 190/95, ley 443/98 y ley 909/2004 Estas son sólo algunos ejemplos para mostrar la intención del Legislativo de apoyare en la ESAP, para la formación y capacitación que se debe impartir al funcionariado.

<sup>39</sup> Ley 27/92 artículo 1º

en el nivel territorial se hizo extensiva de abajo hacia arriba hasta el nivel profesional, dejando como de libre nombramiento y remoción los empleos que tuvieran un nivel igual o superior al de jefe de sección.

Se conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- con una autonomía relativa toda vez que era presidida por el Director del Departamento de la Función Pública, el Director de la ESAP, un delegado del Presidente de la República, un representante de los gobernadores (Departamentos), uno por los alcaldes (Municipios y Distritos) y dos por los empleados de carrera. Esta estructura se repitió en la Ley 443 de 1998 con alguna variación, al incluir, como miembros de la Comisión al Procurador y al Defensor del Pueblo.

Al ser revisada por la Corte Constitucional y por solicitud de varios ciudadanos, se halló que varios de los miembros de la Comisión del Servicio Civil, fungían como juez y parte, razón por la cual fue declarado inexecutable el artículo que la conformaba al igual que los que crearon comisiones territoriales del servicio civil porque, según el artículo 130 de la Constitución Política, comisiones sólo hay una, la cual podrá utilizar como mecanismo de agilidad para el cumplimiento de sus funciones la delegación pero en ningún caso la descentralización<sup>40</sup>.

Se estableció el ingreso automático o extraordinario a la carrera mediante el artículo 22 de la ley 27 de 1992, sistema contrario al principio a la igualdad y al artículo 125 de la Carta, que además, con el artículo 9º del Decreto-ley 1222 de 1993 se completó la contradicción que se tenía frente al principio del mérito, al establecer que, una vez realizado un concurso y elaborada la lista en estricto orden de puntaje de mayor a menor, el nominador podía llenar la vacante con quién ocupara uno de los tres primeros lugares de dicha lista.

Con este proceder tanto el Congreso como el Gobierno enviaron señales equivocadas con relación al *deber ser* de las cosas.

La Ley 27 de 1992 también excluyó de la carrera administrativa, por remisión a la ley 61 de 1987, a entidades completas como la Presidencia de la República, Aduanas e Impuestos. Esta decisión claramente contraría al artículo 125 Superior, el cual estipula que puede haber excepciones a la carrera como los cargos de libre nombramiento y remoción, pero, jamás el Congreso podría convertir en regla general una excepción. Así lo analizó y decidió la Corte Constitucional en la sentencia C-195/94.

Otro aspecto que contempló la ley 27 de 1992, fue el derecho alternativo a la reincorporación, establecido desde 1968 en el artículo 48 del decreto 2400. Este consiste en la posibilidad de recibir una indemnización por parte de los empleados que ostente derechos de carrera, cuando se les supriman los cargos,

---

<sup>40</sup> Sentencias Nos. 368 y 372 de 1999 de la Corte Constitucional

es decir el Estado compra los derechos a permanecer en la carrera. Este tópico, muy positivo para los empleados, ha presentado bastantes problemas en su aplicación, ya que al indemnizar a empleados que resultan revinculados a las pocas semanas con el Estado, se incurre en gastos innecesarios y en incorrectos manejos de personal y del erario público.

También se incluyó, por primera vez y para los empleados de carrera, garantías para los limitados físicos y de protección a la maternidad, la anterior, en desarrollo de convenios con la Organización Internacional del Trabajo y del artículo 42 de la Constitución Política, por supuesto esto es una clara manifestación del Estado Social de Derecho.

En 1995, y seguramente con el fin de motivar a los empleados de la carrera administrativa se creó, como estímulo, un ascenso automático a través del artículo 10 de la ley 190, conocida como Estatuto Anticorrupción, que a la postre fue hallado por la Corte Constitucional<sup>41</sup>, contrario el principio del mérito, que debe caracterizar a la carrera administrativa.

Con esta experiencia ganada como consecuencia de la jurisprudencia acumulada y de la implantación de la carrera administrativa, en todo el territorio nacional, se pensó que era prudente y necesario expedir un nuevo estatuto que recogiera la filosofía contenida en las sentencias de la Corte Constitucional y de los fallos del Consejo de Estado, el cual debería reemplazar a la Ley 27 de 1992.

Se expide entonces la ley 443 de 1998 que como remedio resultó peor que la enfermedad. Si bien es cierto que corrigió algunas fallas con relación al anterior estatuto, persistió en no hacer extensiva la carrera administrativa, a entidades completas como el Departamento de la Presidencia de la República y sus entidades adscritas<sup>42</sup>, aduciendo razones de seguridad.

Lo más grave y nefasto para la carrera administrativa, que la ha dejado fuera del escenario en los últimos cinco años (1999-2004), fue el hecho de repetir, prácticamente, el texto de la ley 27 de 1992, en lo referente a la CNSC, y las comisiones territoriales junto con su integración. Se pensó dejar, en la nueva ley las mismas disposiciones de su antecesora, considerando que se estaba legislando de conformidad con la Constitución, pero el asunto no era así. Lo que sucedió fue que no se había solicitado la revisión de constitucionalidad de tales normas, y cuando se procedió a ello, fue fácil para la Corte Constitucional, hallar que en vez de una Comisión, se habían creado una por departamento y una mas para el Distrito Capital, contrariando, abiertamente, el artículo 130 de la Constitución. El resultado fue la declaración

---

<sup>41</sup> Sentencia C- 560/98.

<sup>42</sup> artículo 5 de la ley 443/98.

de inexecutable y la parálisis de la carrera, dado que ni el Gobierno ni el Congreso le dio, a lo largo de cinco años, la importancia que el tema ameritaba.

Buscando entonces con la ley 443 de 1998, corregir algunas fallas que ya presentaba el texto de la Ley 27 de 1992, se contó con tan mala suerte que antes de cumplir un año de vigencia, la nueva norma fue declarada inexecutable en sus partes fundamentales, lo que generó un gran vacío desde mediados de 1999 hasta septiembre de 2004.

Nueva Ley sobre el empleo Público, la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública

El 23 de septiembre de 2004 se sancionó la ley 909 con el propósito de llenar los vacíos dejados por las sentencias que desmantelaron por completo la ley 443 de 1998 cuya vigencia fue demasiado fugaz, al menos en lo esencial .

Se destacan los aspectos más relevantes:

- Se acataron los fallos de la Corte Constitucional en el sentido de darle la mayor cobertura a la Carrera Administrativa, y excepcionar de la aplicación de sus principios un reducido número de empleos; en todo caso no habrá ninguna entidad u órgano del Estado cuyos empleos sean, todos, de libre nombramiento y remoción como lo habían estipulado las leyes anteriores.
- No habrá ingreso extraordinario y para acceder a la carrera administrativa se hará solamente a través de los concursos abiertos. De esta manera se preserva el principio de igualdad (art. 13 de la CP) y el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art.40.7 CP), por supuesto, demostrando los méritos (art. 125 CP)
- Por fin se entendió el sentido y alcance del artículo 130 de la Constitución Política y se conformó en la dirección señalada por la Corte Constitucional (ver sentencia C-372/99) una y no varias comisiones del servicio civil. Como se trata de tener por primera vez en Colombia una verdadera jurisdicción en materia de carrera administrativa, de esta manera se constituye una única instancia que vigila y administra, con los mismos criterios, los procesos de ingreso, de evaluación, de ascenso y retiro del colectivo de los empleados de carrera administrativa.
- Algo igualmente importante es el origen que tendrán los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En esta ocasión provendrán de los candidatos incluidos en tres listas de cinco que presentarán la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación más representativa de universidades públicas y privadas. Con ellos se hará un

concurso y los tres mejores puntajes corresponderán a quienes integrarán la Comisión. Por supuesto que deben acreditar unos requisitos: 35 años de edad, profesional postgraduado en los campos de la función pública y experiencia de siete años.

- La independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil es, además de necesaria, imprescindible para que el tratamiento del tema de los concursos que es tan sensible ante la opinión pública, deje satisfechos a los candidatos, a las entidades que ofrecen las vacantes y a la ciudadanía en general.
- Ausencia de representantes de los empleados de carrera en la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Es de suma importancia el régimen de establecimiento público, que la ley le otorgó a la Comisión, no adscrito a ningún sector. Con esta independencia sus miembros conocerán y tramitarán los asuntos de su competencia con total autonomía, guiados sólo por la Constitución y la Ley.
- La comisión de personal varió en el número de sus integrantes y ahora es paritaria, dos representantes de la entidad y dos de los empleados de carrera y para obviar los empates, se incluye al jefe de control interno de la respectiva entidad.
- Se recupera la noción de Cuadros funcionales de empleos, para agrupar y organizar los que por sus funciones y responsabilidades requieren competencias y conocimientos comunes, dentro de los cuales se podrá presentar tanto el acceso como el ascenso. Esta figura pretende organizar de mejor forma la carrera administrativa pasando paulatinamente del sistema de empleo (carrera general), al sistema de carrera propiamente dicho, en el cual se ingresa no para un cargo sino para un servicio, por ejemplo el cuadro profesional de los profesionales en finanzas, en asuntos jurídicos o en recursos humanos.
- Se modifica ligeramente la noción de empleo al suprimirle el carácter de permanente e incluir los empleos temporales como un componente de la función pública. Los empleos temporales en ningún caso superarán los 12 meses y para su provisión se utilizarán las listas de elegibles vigentes para proveer empleos de carácter permanentes, sin que ello implique retirar al beneficiado de la lista de elegibles.
- Se aumenta el plazo de las encargaturas hasta 6 meses y el de las comisiones para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo hasta 6 años.
- Sólo la Comisión del Servicio Civil es la competente para adelantar los

procesos de selección a través de contratos o convenios celebrados con instituciones de educación superior o universidades previamente acreditadas para tal fin, por la propia Comisión.

➤ La evaluación del desempeño será por periodos anuales pero deberá incluir dos valuaciones parciales. Se recupera así lo que existía antes de la vigencia de la ley 27 de 1992, cuando se practicaban en marzo y en septiembre.

➤ La función gerencial y los acuerdos de gestión constituyen, sin duda, una novedad en cuanto se precisa quiénes constituyen la función gerencial y se les asigna claras responsabilidades. En cuanto a los acuerdos de gestión son programas de acción de cada unidad, con metas y resultados razonablemente concertados entre los funcionarios que conforman la gerencia pública y sus superiores, los cuales deben ser evaluados dentro de los tres meses siguientes a la finalización del ejercicio.

## 2.2. EVOLUCIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE PASTO.

El Municipio de Pasto, como los demás entes territoriales incluyendo los departamentos, antes de la Constitución de 1991 carecía de un sistema técnico de selección de personal. Primaba en todos los casos la designación de los funcionarios por mecanismos políticos, o amistad o por devolver favores igualmente de tipo político. Con cada nuevo alcalde, que era designado por el gobernador de turno, ingresaban y salían de la administración los funcionarios de sus afectos políticos o sus contradictores, respectivamente.

Cabe anotar que quienes permanecían en sus puestos de trabajo eran los llamados trabajadores oficiales amparados en una convención colectiva que en la mayoría de los casos los hacía inamovibles.

El Municipio de Pasto debió acogerse entonces a la ley 27 de diciembre de 1992 que hizo extensiva la carrera administrativa a estas entidades y se inició un proceso de organización al interior de la entidad. Se hizo necesario contratar para el año de 1993 una comisión que organizara la estructura administrativa de la Alcaldía, recogiera las normas dispersas de personal y construyera los manuales de funciones y estatutos de personal, a la par que preparara el terreno para implementar los concursos a fin de poner en práctica las nuevas disposiciones normativas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Se refiere a la Ley 27 de 1992, los Decretos-Leyes 1221 y 1222 de 1993 y del Decreto Reglamentario 1223 del mismo año

Para adecuar la nueva estructura del ente territorial fue necesario recurrir al Concejo Municipal a fin de que otorgara facultades al Alcalde de entonces, Dr. Eduardo Romo Rosero a fin de que iniciara el proceso de reestructuración administrativa que permitiese dar inicio al nuevo proceso de selección de personal a través de concurso de meritos. Previo al mismo se habían elaborado los manuales de funciones generales de cada dependencia y los manuales específicos de funciones para cada cargo. Igualmente hubo necesidad de aplicar la disposición a través de la cual se permitía el ingreso extraordinario a la carrera administrativa, del cual se beneficiaron alrededor del 60% de los funcionarios que se encontraban en provisionalidad.

Agotado el proceso de inscripción extraordinaria de los funcionarios de la Alcaldía en carrera administrativa, para el año de 1993 se inició el primer concurso de meritos en la entidad, el cual lo realizaba la misma alcaldía, la cual aplicaba las pruebas y determinaba la lista de elegibles, para proceder luego a efectuar los nombramientos respectivos.

Al no contarse con una entidad independiente que realizara los concursos de meritos, la misma ley había permitido que las entidades territoriales hicieran las veces de juez y parte e incluso resuelvan las reclamaciones por las inconformidades o quejas presentadas durante los procesos de selección.

En estos momentos jugó un papel importante la defensoría del pueblo y los jueces quienes recibieron innumerables tutelas por violación de derechos fundamentales, entre ellos el relativo al debido proceso, lo cual sirvió como mecanismo de control a la transparencia de los concursos.

Hacia 1994 la alcaldía de Pasto empezó a tener experiencia en el manejo de personal de carrera administrativa. Fue entonces hacia el mes de marzo de ese año en que se hicieron los primeros nombramientos en periodo de prueba; se aplicaron luego los formatos diseñados por la Comisión Nacional del Servicio Civil para la evaluación del desempeño durante este periodo y se solicitaron a la Comisión Departamental de Carrera Administrativa que funcionaba en la Gobernación de Nariño, las primeras inscripciones al escalafón de carrera administrativa y fue así como cerca de 200 funcionarios obtuvieron la mencionada inscripción y quedaron cobijados por los beneficios de carrera.

Los funcionarios de carrera administrativa pertenecían a los niveles profesional, técnico, asistencial, administrativo y operativo.

Para el gobierno siguiente presidido por el Ing. Antonio Navarro Wolf (1995-1998), los funcionarios de los mencionados niveles jerárquicos contaban ya con el escalafón de carrera administrativa. Este gobierno durante su primer año se propuso realizar una reestructuración administrativa, la cual fue liderada por la



Oficina Jurídica, que al cabo de 6 meses, haciendo uso de las facultades otorgadas al ejecutivo para este fin.

En la revista “Proyecto Común” editada por la Oficina de Planeación Municipal, respecto de la reestructuración administrativa llevada a cabo en dicho gobierno, indica que el propósito de la misma consistía en adecuar el municipio al ordenamiento legal, realizar un uso racional de los recursos humanos, reducir el costo económico y prestar un servicio eficiente al público.

Para esta reestructuración se partió de un diagnóstico a fin de determinar los principios básicos y la misión del municipio, el cual se obtuvo con el apoyo de las distintas secretarías. El diagnóstico encontró: *“la existencia de fallas de orden técnico en definición de funciones, determinación de escala salarial y de nomenclatura de cargos; subsistía una inapropiada conformación de una planta de personal; que no existía un criterio claro y jurídico para administrar al personal de trabajadores oficiales y que las secretarías no contaban con una estructura básica y funcional”*<sup>44</sup>

En noviembre de 1995 se expidieron alrededor de 13 decretos que reestructuraron las distintas dependencias, el estatuto básico de los fondos cuentas del municipio, el decreto 515 de 1995, el cual estableció los criterios generales para la organización de las dependencias administrativas, para la clasificación de los empleados públicos y trabajadores oficiales y los mecanismos a seguirse en los eventos de supresión de cargos, traslados y reubicaciones e indemnización de empleados públicos, entre otros aspectos. Igualmente otros decretos establecieron la planta de personal y la determinación de nomenclatura y clasificación de cargos, así como los manuales de funciones generales y específicos, requisitos mínimos y las escalas de remuneración de dichos cargos.

Desde entonces se consolidó la modernización del municipio, y se lograron los siguientes cambios: Se liquidó la Caja de Previsión Municipal y se creó el Fondo territorial de Pensiones; se liquidó la Secretaría de Aseo y se conformó la Empresa Metropolitana de Aseo (EMAS), como sociedad mixta de servicios públicos domiciliarios; Se fortaleció el Fondo local de Salud, creando la Unidad Administrativa Especial de Salud Municipal; se puso en funcionamiento el frigorífico para el sacrificio de ganado a través de la empresa FRIGOVITO S.A., se creó la Unidad Administrativa del Plan Vial para utilizar los recursos de la sobretasa a la gasolina y mejorar las vías urbanas y rurales; Se creó la Secretaría del Medio Ambiente y asistencia técnica agropecuaria la oficina de veeduría municipal y se creó el instituto de recreación y deporte: PASTO DEPORTE y la empresa Salud CONDOR, con el objeto de administrar los recursos del régimen subsidiado en Salud.

---

<sup>44</sup> Bastidas. Antonio. Revista Proyecto Común No. 2 Enero –Junio 1996. Planeación Municipal. Alcaldía de Pasto, pág. 14.

A nivel de la planta de personal se inició el proceso de retiro voluntario de trabajadores oficiales, de 283 se acogieron 169, quienes fueron indemnizados, otros se jubilaron y finalmente el sindicato quedó integrado por 63 de ellos:

*“El valor de la nomina de trabajadores oficiales en 1995 ascendía a 1.235 millones y pasó en 1997 a costar 255 millones”<sup>45</sup>*

En cuanto a la planta de personal de los funcionarios públicos se adoptaron las siguientes decisiones: se crea la planta global para facilitar la ubicación y traslado de funcionarios entre dependencias, especialmente los de carrera administrativa y posibilitar la gestión por proyectos; se transforman los cargos de jefes de dependencia y se los hace equivalentes a subsecretarios; se mantiene la planta de estructura a nivel de secretarios y subsecretarios; la reorganización de la planta de personal implica la supresión de alrededor de 20 cargos y se produjeron las primeras indemnizaciones por este motivo.

Durante los años subsiguientes se continúa con los procesos de selección de personal de carrera administrativa en concursos que desarrolla la entidad y de esta manera se proveen los cargos provisionales creados en la nueva planta de personal, que son alrededor de 50 plazas, amparados en la vigencia de la ley 27 de 1992 y la ley 443 de 1998.

En el año 1999 se produce la inexecutableidad de la parte sustancial de la ley 443 de 1998 y los artículos concordantes de la ley 27 de 1992 para guardar unidad de materia, mediante sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999 emanada de la Corte Constitucional, dejando sin piso jurídico a las Comisiones del Servicio Civil y a la Comisión Nacional del Servicio Civil, manifestando entre sus apartes:

*“Así, el artículo 44, que reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, la integra por varios miembros, no dentro de la idea de estructurar un órgano independiente -que es lo ajustado al artículo 130 de la Carta-, sino bajo el concepto de configuración de "junta" o "consejo", con participación de entidades públicas -algunas de ellas con voz pero sin voto-, delegado del Presidente de la República y representantes de los empleados de carrera, y con una ostensible injerencia del Ejecutivo, ajena a la autonomía que debe caracterizar a la Comisión.*

*“La Corte considera que no es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que, se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la estructura y fuerza institucional necesarias*

---

<sup>45</sup> Informe de gestión. Revista Proyecto Común No. 3. 1995-1997. Planeación Municipal. Alcaldía de Pasto. Pág. 47.

*para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales.*"<sup>46</sup> Y recalcó que el constituyente había ordenado la creación de un órgano técnico de dirección y administración de la carrera de manera autónoma y con capacidad de decisión independiente del gobierno.

Razón por la cual desde 1999 quedaron suspendidos los concursos de méritos en todo el territorio nacional y en particular en el Municipio de Pasto, lo que permitió que al interior de la administración se proveyeran los cargos de carrera administrativa con funcionarios en provisionalidad. Esta provisionalidad para muchos funcionarios ha abarcado más de 10 años. Ahora apenas con la expedición de la ley 909 del 2004 empieza a darse aplicación a las disposiciones constitucionales en cuanto a la selección de personal a través del sistema de méritos.

Desde el año 2005 hasta la fecha que abarca este estudio (2009) no se ha provisto un solo empleo a través de concurso regido por la nueva ley de carrera administrativa, por las trabas que los sindicatos a nivel nacional en asocio con los congresistas han buscado la manera de revivir el ingreso extraordinario a la carrera administrativa o facilitar su acceso obviando algunas pruebas de concurso a más de 150.000 funcionarios en provisionalidad.

Con la expedición de la ley 909 del 2004 se conformó la Comisión del Servicio Civil como la responsable de la administración y vigilancia de las carreras, entre ellas la general que se aplica a los funcionarios del orden territorial y por ende al Municipio de Pasto y como órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa<sup>47</sup> y se procedió a abrir la primera convocatoria para la provisión de cargos del nivel ejecutivo del orden nacional y territorial.

El 6 de diciembre del 2005, la C.N.S.C. en cumplimiento de la Resolución No. 171 del 5 de diciembre de 2005, convoca al proceso de selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos del orden nacional y territorial regido por la Ley 909 de 2004. Esta primera convocatoria (No. 001-2005) se hace para el ingreso a carrera administrativa de los cargos que se encuentran en provisionalidad en todo el territorio nacional y cubija por tanto a los que tengan este carácter en el Municipio de Pasto.

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-372 en [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/.../Norma1.jsp?i..](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/.../Norma1.jsp?i..) Consultado en Junio del 2010.

<sup>47</sup> Artículo 7 de la ley 909 del 2004 que se refiere a la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil

La mencionada Comisión decidió invitar a todos los colombianos a fin de participar en esta convocatoria, para proveer los más de 150.000 cargos ocupados por funcionarios en provisionalidad, de todas las entidades públicas del territorio nacional, los departamentos, distritos y municipios.

Se hizo divulgación a través de la Prensa de amplia circulación nacional y regional, canal institucional de televisión y páginas Web tanto de la CNSC, del Departamento Administrativo de la Función Pública y en los portales electrónicos de los de las entidades del Estado, entre otros medios que determinó la Comisión.

1. ESTRUCTURA DEL PROCESO. La comisión manifestó que la estructura del proceso se realizará en dos fases:

#### FASE I

PRUEBA BÁSICA GENERAL DE PRESELECCIÓN (Artículo 24 de la Ley 443 , Artículo, Vigente en virtud del Artículo 58 de la Ley 909 de 2004)

#### La Fase II

PRUEBAS ESPECÍFICAS

LISTA DE ELEGIBLES

PERÍODO DE PRUEBA (Ley 909 de 2004)

#### 2. CRITERIOS DE ORGANIZACIÓN

El proceso de selección o concurso se organiza con base en tres (3) criterios: Tipo de entidades, Nivel Jerárquico de Empleos y Rango de Requisitos dentro del Nivel Jerárquico.

##### 2.1 AGRUPACIÓN POR ENTIDADES

GRUPO I. Conformado por las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva y Entidades Descentralizadas y similares pertenecientes al sistema general de carrera administrativa, a los cuales se les aplique la Ley 909/04.

GRUPO II. Conformado por el Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares, Policía Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas.

GRUPO III. Conformado por los Departamentos, Distritos Capital y Especiales, municipios de Categoría Especial, Primera, Segunda y Tercera y sus Entidades Descentralizadas y demás entidades de los órdenes territoriales antes mencionados a cuyos empleos se les aplique la Ley 909/04.

En este grupo se encuentran los empleos en provisionalidad y vacancia definitiva, por cuanto el Municipio de Pasto se encuentra en segunda categoría de conformidad con la ley 136 de 1994<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> La categorización de Municipios fue la definida para el año 2006, conforme los parámetros de la Ley 617 de 2000. (Resolución No.023 de febrero 16 de 2006).

GRUPO IV. Conformado por los Municipios de Cuarta, Quinta y Sexta Categoría y sus Entidades Descentralizadas y demás entidades a cuyos empleos se les aplique la Ley 909/04.

Igualmente la CNSC decidió agrupar por niveles jerárquicos los empleos para llevar a efecto los concursos, de tal manera que los aspirantes se inscriban según estos niveles, los cuales son: Nivel asesor, Profesional, técnico y asistencial.

De la misma manera determinó agrupar por rangos de requisitos.

Dentro de cada grupo y nivel jerárquico se establecieron rangos de requisitos, que se exponen para el caso que del Municipio de Pasto, que pertenece a las entidades clasificadas dentro del Grupo III ( DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS ESPECIALES, 1ª. 2ª y 3ª Categoría) los niveles jerárquicos y rangos de requisitos quedaron definidos así:

NIVEL JERÁRQUICO	RANGO DE REQUISITOS	REQUISITOS
1. ASESOR	A	Título profesional, título de postgrado (en cualquiera de sus modalidades), y experiencia igual o superior a doce (12) meses
	B	Título profesional y experiencia.
2. PROFESIONAL	A	Título profesional y título de postgrado (en cualquiera de sus modalidades) y con experiencia igual o superior a doce (12) meses
	B	Título profesional y título de postgrado (en cualquiera de sus modalidades) con o sin experiencia
	C	Título profesional con o sin experiencia
3. TECNICO	A	Título de formación técnica profesional o tecnológica y experiencia; ó terminación y aprobación del pènsun acadèmic de educaci3n superior en formaci3n profesional y experiencia
	B	Diploma de bachiller en cualquier modalidad, con o sin experiencia.
4. ASISTENCIAL	A	Diploma de bachiller en cualquier modalidad con o sin experiencia.
	B	Aprobaci3n de educaci3n b3sica secundaria (4o Bachillerato 3 9º grado) con o sin experiencia
	C	Aprobaci3n y terminaci3n de educaci3n b3sica primaria (5º de primaria) con o sin experiencia

Iniciado el proceso y llevado a efecto la inscripci3n a travèrs de la pagina web de la CNSC, previa adquisici3n de un nùmero de identificaci3n de cada concursante denominado PIN, el Congreso de la Repùblica inici3 un proceso tendiente a favorecer a las personas que se desempeñaban en cargos provisionales en los

cargos que estaban siendo convocados a concurso de meritos, entonces fue así como se expidió y sancionó la ley 1033 del 18 de Julio del 2006, con la cual el gobierno del presidente Uribe ad portas de una segunda reelección presidencial no tuvo objeción alguna para apoyar la iniciativa. Esta norma permitía a los funcionarios de nombramiento provisional ser seleccionados sin someterse a la Fase I del concurso, es decir se obviaba para ellos la presentación de la primera prueba denominada “prueba básica general” que consistía en determinar los conocimientos generales de la función pública para los aspirantes, es decir se trataba de una prueba aptitudinal para determinar si la persona estaba capacitada para laborar al servicio del Estado. Esta disposición cobijaba a los funcionarios de carrera administrativa que se hayan inscrito para un cargo en el mismo nivel jerárquico al que pertenecían, siempre y cuando tanto provisionales como funcionarios de carrera se encontraran esta situación con una antelación no menor a seis meses desde la vigencia de la ley.<sup>49</sup>

No obstante la Corte Constitucional declaró inexecutable entre otras dicha disposición mediante sentencia C-211 del 2007 por encontrar que el mismo no corresponde al principio del mérito y a la igualdad.

Lo anterior implicó un tiempo importante para que la C.N.S.C. efectuara los nuevos ajustes del caso y convocara a los provisionales y funcionarios de carrera a la presentación de la primera prueba del concurso.

Ahora bien, surge un nuevo inconveniente por cuanto ante el Congreso se tramita y aprueba en diciembre del 2008 una reforma constitucional al artículo 125 de la norma, a través del acto legislativo No. 01 del 2008, que a la letra dice:

*"Parágrafo transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general*

---

<sup>49</sup> Artículo 10 ley 1033 expresa: “Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando”.

*de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.*

*“Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo.*

*“La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.”*

*“Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular”.*

Los sindicatos, entre ellos la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia expresó al respecto:

*“Como resultado de nuestra persistente lucha, se aprobó el acto legislativo que garantiza la estabilidad laboral a los empleados públicos en provisionalidad. Al respecto queremos precisar lo siguiente:*

- 1. El acto legislativo 01 de 2008 se encuentra en firme desde el 26 de diciembre, fecha en la que fue publicado en el diario oficial.*
- 2. El acto legislativo adiciona transitoriamente un párrafo al artículo 125 de la Constitución Política.*
- 3. Este párrafo permite la inscripción extraordinaria de los empleados públicos en provisionalidad o en encargo que así lo estuvieren antes del 24 de septiembre de 2004 y que hoy continúen desempeñando dichos empleos.*
- 4. Lamentablemente quedan exceptuados de este proceso las carreras docente, diplomática y consular, notarios y magistrados del poder judicial*

5. *La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene tres meses de plazo a partir de la fecha de la publicación del acto legislativo para expedir la reglamentación que permita el ingreso a la carrera administrativa. .*

6. *El concurso 01 para quienes quedan cobijados por esta norma pierde todo poder vinculante.*

7. *La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene tres años de plazo para realizar las pruebas pertinentes y proceder a la inscripción de los provisionales y a la actualización de quienes se encuentren en encargo.*<sup>50</sup>

Al poco tiempo de conocerse la norma, el 20 de enero del 2009 exactamente, se presenta por parte del ciudadano Mauricio Bedoya Vidal la demanda del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008, anteriormente indicado y el 27 de agosto del mismo año, la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado GABRIEL MENDOZA MARTELO dentro del expediente D-7616 y mediante sentencia C-588-09, declaró la inexecutable o inconstitucional por sustitución parcial y temporal de la Constitución.

Entre los fundamentos esgrimidos por la alta corporación, se encuentra que en el caso concreto del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008 la Corte observó que la sustitución parcial y temporal ha operado en razón al reemplazo del contenido del artículo 125 superior por otro integralmente distinto que establece una sustitución de aquellos contenidos constitucionales que tienen relación directa con la carrera administrativa y finalmente, la afectación de la supremacía constitucional, del principio de separación de poderes y de la pretensión de universalidad de las reglas.

Para mayor ilustración se exponen algunos apartes de la sentencia respecto de la carrera administrativa, el mérito, la inscripción extraordinaria y el principio de igualdad expuestos por la sentencia.

**a) la carrera administrativa y el mérito:**

*“la carrera administrativa “se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público”, mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde.”*

*“Estrechamente vinculado al mérito se encuentra el concurso público, pues el Constituyente lo previó como un mecanismo para establecer el mérito y*

---

<sup>50</sup>[www.sinaltraempros.blogcindario.com/.../01/00083-acto-legislativo-01-de-2008.html](http://www.sinaltraempros.blogcindario.com/.../01/00083-acto-legislativo-01-de-2008.html). consultado agosto del 2010.



*evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa*<sup>51</sup>.

### **b) La carrera administrativa como principio constitucional**

*“el Constituyente, al redactar el artículo 125 de la Carta, y consagrar en su texto como regla general de la administración pública, la aplicación del sistema de carrera administrativa a los servidores del Estado, lo que hizo fue hacer compatibles los componentes básicos de la estructura misma del aparato que lo soporta, con los principios y fundamentos del Estado Social de Derecho”*<sup>52</sup>

### **c) Ingreso a la carrera administrativa según el derecho a la igualdad**

*El vínculo entre el derecho establecido en el artículo 13 de la Carta y la carrera administrativa se manifiesta como igualdad de trato y de oportunidades, ya que, en primer término, el ingreso a los empleos de carrera se debe ofrecer sin discriminación de ninguna índole<sup>53</sup> y, en segundo lugar, todas las personas han de tener la ocasión de “de compartir la misma posibilidad de conseguir un empleo, así luego, por motivos justos, no se obtengan las mismas posiciones o no se logre la aspiración deseada”*<sup>54</sup>

*En virtud de lo expuesto, “la posibilidad de acceso a los empleos estatales, bajo el régimen de carrera, permite que las expectativas que tienen (las personas) se concreten en el reconocimiento de iguales oportunidades, sin que les sea dado a las autoridades otorgar tratos preferentes” o carentes de “justificación objetiva”<sup>55</sup> e implica, por lo tanto, “que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca”*<sup>56</sup>

### **d) El ingreso automático a carrera administrativa**

*De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, también se quebranta la igualdad cuando se permite el acceso automático a la carrera administrativa, esto es, cuando a determinadas personas se les autoriza el*

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-901 de 2008. M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>52</sup> . Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1996. M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-954 de 2001. M. P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1381 de 2000. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

*ingreso a la carrera sin necesidad de pasar por un proceso orientado a valorar sus capacidades o méritos y con fundamento en la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera*<sup>57</sup>, *y se quebranta por cuanto “no tienen adquirido un derecho de ingreso a la carrera”*<sup>58</sup>, *ni siquiera por el simple hecho de haber ejercido el cargo por un periodo largo de tiempo*<sup>59</sup>

*A juicio de la Corporación, una excepción de esta clase “desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y las capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza (...) tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades”*<sup>60</sup>.

*“...la Corte ha sido absolutamente clara: no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera. Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permiten el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección”*<sup>61</sup>. (Negrillas en el original).

Todo lo expuesto dio lugar a la inconstitucionalidad de la norma y esta declaratoria del acto legislativo estableció en la misma providencia efectos retroactivos y, por tal razón, ordenó la reanudación de los trámites relacionados con los concursos públicos que hubieren sido suspendidos y manifestó que carecían de valor y efecto todas las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa o los ingresos automáticos a la misma que, con fundamento en el Acto Legislativo No. 01 de 2008, se hubieren realizado.

Por consiguiente, el principio de carrera administrativa se hizo prevalecer por la Corte Constitucional y los concursos de méritos para ingresar al Estado continuaron vigentes. De tal manera que para el año 2010 se prevé para el Municipio de Pasto y en general para toda la rama ejecutiva que empiece a reinar la aplicación de la carrera administrativa como la concibió el constituyente de 1991, después de este largo vacío de más de diez años en su aplicación en cuanto tiene que ver con el ingreso al servicio público.

---

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-290 de 2007. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-901 de 2008. M. P. Mauricio González Cuervo

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1241 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

### 3. EL PROCESO ADMINISTRATIVO APLICADO AL TALENTO HUMANO SEGÚN LA LEY 909 DEL 2004 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS

En este acápite se describe y analiza el proceso de administrativo del sistema de talento humano en la Alcaldía de Pasto, a la luz de la ley 909 del 2004 y sus decretos reglamentarios (Decreto 1227 de 2005 y decreto 1569 de 1998). En este sentido se empieza con la provisión de empleos, para luego analizar el ingreso a la carrera administrativa a través de concurso de méritos, el reclutamiento, considerando los medios a través de los cuales se enteró de la convocatoria, entre otros aspectos, para luego analizar, los ascensos del personal, el sistema de capacitación, estímulos e incentivos al personal y finalmente la evaluación del desempeño.

#### 3.1. PROCESO PARA LA PROVISIÓN DE EMPLEOS

La ley 909 del 2004 ha dispuesto que el concurso de méritos sea el mecanismo ordinario para la provisión de los empleos de carrera y regula lo correspondiente a la provisión de este tipo de empleos, sin embargo, Debido a condiciones circunstanciales de las dinámicas políticas colombianas, la carrera administrativa en los niveles departamental y municipal no tuvo aplicación sino a partir de 1993, con un retraso de 55 años frente al nivel nacional.

La norma ha establecido provisión de este tipo de empleos a través de los mecanismos ordinarios y extraordinarios, pero en la práctica han primado la forma extraordinarios y de excepción para la provisión de estos destinos, como se explica a continuación:

**3.1.1 Los mecanismos formales de provisión de empleos de carrera.** La provisión se entiende como el conjunto de mecanismos instituidos para suplir las vacancias de los empleos públicos, sean éstas de carácter definitivo o de carácter temporal.

En Colombia, la provisión de los empleos de carrera puede darse con carácter definitivo o con carácter transitorio. Una y otra modalidad deben atender una serie de principios y derechos comunes consagrados en la Constitución Política, en especial los referentes a la igualdad de oportunidades para el desempeño de cargos y funciones públicas; la legalidad de los procesos de selección; el cumplimiento de los requisitos fijados para desempeñar el correspondiente empleo; la designación imparcial a través del mérito y las capacidades de los candidatos y el respeto al debido proceso para la terminación de la relación laboral con el Estado.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Artículos 13, 29, 40, 125 y 209 de la Constitución Política.

#### a) Provisión definitiva de empleos de carrera

La provisión definitiva procede en los eventos en que un empleo público esté vacante con carácter definitivo, sea por tratarse de un empleo nuevo o porque el cargo ha quedado vacante al darse una de las causales de retiro de los servidores públicos.

La provisión definitiva de empleos de carrera admite varias modalidades las cuales se determinan en consideración de las especificidades de la realidad nacional, de las adecuaciones institucionales al modelo de Estado adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y de los principios de la igualdad y el mérito para el acceso al ejercicio de cargos y funciones públicas.

El ordenamiento jurídico colombiano instituye dos sistemas para la provisión definitiva de empleos de carrera: los sistemas ordinarios y los sistemas extraordinarios.

Sistema de provisión ordinaria de empleos: Los concursos o procesos de selección por méritos representan el *mecanismo ordinario* para la provisión definitiva de empleos de carrera.

Este mecanismo de provisión comprende tres modalidades en el caso colombiano.

- a) Con listas de elegibles que resulten de los concursos de méritos, vigentes durante dos años, con las cuales se puedan proveer empleos iguales o equivalentes.
- b) Con listas de elegibles de concursos generales convocados para proveer empleos comunes en las plantas de personal de varias entidades y organismos públicos, y
- c) Con quien ocupe el primer lugar en el concurso de méritos que se realice para suplir específicamente la vacante respectiva.

Sistema de provisión extraordinaria de empleos: se conocen como *medios extraordinarios* para la provisión definitiva de empleos de carrera las decisiones de las autoridades judiciales que ordenan la incorporación en el empleo público, como mecanismo de restablecimiento de los derechos laborales de empleados que fueron ilegalmente retirados del servicio. También hace parte de estos sistemas, la reubicación geográfica de los empleados de carrera cuando han sido obligados a dejar su lugar de trabajo por razones de violencia. Así mismo, la reincorporación de empleados de carrera retirados del servicio por supresión de su empleo y que, entre las alternativas de percibir una indemnización que compense la pérdida de sus derechos de carrera o la de ser incorporados en empleos equivalentes al suprimido, optan por esta última alternativa para que, dentro de un plazo de seis meses, puedan ser nuevamente vinculados laboralmente con la Administración, conservando sus derechos de carrera. Si al cabo de dicho plazo

no se ha dado la incorporación, el ex empleado recibirá la indemnización correspondiente.

Según la normatividad, es de resaltar la primacía de los mecanismos extraordinarios sobre los mecanismos ordinarios de provisión definitiva de los empleos de carrera.<sup>63</sup>

#### b) Provisión transitoria de empleos de carrera

Por tradición legislativa, en el ordenamiento jurídico colombiano se han previsto dos modalidades de provisión transitoria de empleos de carrera. Ellos son el encargo y el nombramiento provisional, cuya finalidad no es la de eludir los mecanismos ordinarios de selección de funcionarios públicos sino garantizar eficiencia en la función administrativa y propender por alcanzar los fines esenciales del Estado<sup>64</sup>.

Ambas formas de provisión proceden para suplir vacancias definitivas o temporales de empleos de carrera. La duración de una y otra depende del tipo de vacancia del empleo que se va a proveer: hasta seis meses en los casos de vacancias definitivas y, en casos de vacancias transitorias, por la duración de la situación administrativa en que se halle el titular del empleo.

El *encargo* está catalogado como un derecho de los empleados de carrera. Los servidores públicos inscritos en el correspondiente registro público, que reúnan los requisitos y condiciones fijados en la ley, serán designados en igualdad de condiciones para suplir las vacancias que se presenten en los empleos de carrera, superiores en grado salarial o nivel jerárquico<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Al respecto, el artículo 7º del Decreto 1227 de 2005 dispone que la provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará en aplicación del siguiente orden: 1) con quien ostentaba derechos de carrera al momento de su retiro del servicio y cuyo reintegro sea ordenado por autoridad judicial; 2) con el empleado con derechos de carrera desplazado de su lugar de trabajo por razones de violencia; 3) con el empleado con derechos de carrera que luego de suprimirse el cargo del cual es titular opte por el derecho preferencial a ser revinculado en empleo igual o equivalente en cualquiera de las entidades públicas que conforman el sistema general de carrera; 4) con la persona que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles vigente para el cargo y entidad respectiva; 5) con la persona que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles vigente conformada con ocasión de un concurso general; 6) con la persona que haga parte del Banco de Lista de Elegibles según lo establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil y 7) con quien ocupe el primer lugar en el proceso de selección que se realice para la respectiva entidad.

<sup>64</sup> Preámbulo y artículos 1, 2, 4 y 209 de la Constitución Política

<sup>65</sup> El artículo 24 de la Ley 909 de 2004 contiene las condiciones de procedencia de los encargos para proveer vacancias definitivas de empleos de carrera. Ellas son: 1ª. Su finalidad es atender las funciones del cargo vacante mientras se surte el proceso de selección; 2ª. Procede luego de convocarse el respectivo concurso, y 3ª. Los empleados de carrera deben acreditar los requisitos señalados para el ejercicio del cargo, tener las aptitudes y habilidades para su desempeño, no

Por ello, el encargo constituye un mecanismo para incentivar a los empleados de carrera eficientes. El encargo tiene una doble connotación jurídica, en cuanto es, al mismo tiempo, una modalidad de provisión transitoria de empleos de carrera y una situación administrativa para el empleado que es destinatario de esa determinación. Como toda situación administrativa, el empleado encargado conserva su vínculo laboral con la Administración y regresa al cargo del cual es titular cuando se termine el encargo.

Cuando no haya empleado de carrera que reúna las condiciones señaladas, la autoridad nominadora podrá vincular, a través de un nombramiento provisional, a un particular para que supla, con carácter transitorio, dicha vacancia.

La expresión *provisional* tiene tres acepciones. Es un mecanismo de provisión transitorio de empleos de carrera; refleja la condición precaria del vínculo laboral con la Administración y distingue a una de las categorías de los empleados del Estado.

El nombramiento provisional no exige ni impide que la selección del empleado se haga a través de un concurso de méritos. En caso de agotarse ese procedimiento, el así designado no adquiere derechos de carrera, de manera independiente a su permanencia laboral con el Estado.

El nombramiento provisional sólo procede cuando en la planta de personal no haya empleado de carrera que reúna los requisitos para ser encargado en el empleo de carrera que está vacante.

El empleado provisional tiene, por regla general, los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales que los empleados de carrera<sup>66</sup>. Aunque no tiene el mismo grado de estabilidad que éstos, tampoco pueden asimilarse a los empleados de libre nombramiento y remoción.

#### c) Eliminación de los concursos de ascenso

Toda movilidad horizontal o vertical de los servidores públicos dentro del sistema de carrera se basa en la superación de concursos de méritos, sean éstos de ingreso o de ascenso.

---

haber sido sancionados disciplinariamente en el último año y que su última evaluación del desempeño haya sido sobresaliente.

<sup>66</sup> Las diferencias se presentan especialmente en programas de incentivos, de capacitación y la oportunidad para ser encargos en otros empleos de carrera.

En la reforma de 2004 el Legislador excluyó los concursos de ascenso. Establece, por el contrario, que los concursos para el ingreso y para el ascenso en los empleos de carrera administrativa serán abiertos y en ellos podrán participar todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño<sup>67</sup>.

Se argumenta que este modelo permitirá la selección de los mejores para cada puesto de trabajo, en la medida en que será el mérito el principio que regirá toda provisión de empleos de carrera y se preserva el derecho constitucional de acceso, en condiciones de igualdad, al desempeño de cargos y funciones públicas<sup>68</sup>.

**3.1.2. Los mecanismos reales de provisión de empleos de carrera.** Por el contrario, el ingreso laboral al sector público ha correspondido, en esencia y por regla general, a vías de excepción, tanto para el ingreso al sistema de carrera como para la provisión transitoria de este tipo de empleos.

La mayor parte de los ingresos definitivos a carrera se han llevado a cabo a través de inscripciones extraordinarias, que exigen a los interesados de la superación de un concurso de méritos; tan sólo se les exige el cumplimiento de los requisitos mínimos señalados para el desempeño del respectivo empleo. Por su parte, las provisiones transitorias han adquirido en la práctica una fuerte vocación de permanencia, a tal punto de encontrar más de la tercera parte de los servidores públicos con vinculaciones precarias superiores a los seis años de permanencia, superando, en muchos casos, los diez años de servicio.

El dualismo reinante en esta materia obedece, en buena medida, a los efectos de las sentencias C- 030/97 y C-372/99 de la Corte Constitucional<sup>69</sup>. La primera impide que haya más eventos de incorporación extraordinaria en carrera administrativa y la segunda declara la inexecutable de la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil dada por la Ley 443/98, único órgano competente para adelantar los procesos de selección de los empleados de carrera.

**3.1.3. La provisión de empleos en la Alcaldía de Pasto.** En los últimos tres años (2007 a 2009), la provisión de empleos de carrera administrativa presenta la siguiente situación:

---

<sup>67</sup> Artículo 29 de la Ley 909 de 2004.

<sup>68</sup> Artículo 40-7 de la Constitución Política

<sup>69</sup> En la sentencia C-030/97 la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las incorporaciones extraordinarias en carrera administrativa por vulnerar los principios de la igualdad y el mérito y la cláusula general de ingreso por concurso prevista en el artículo 125 de la Constitución. A partir de la ejecutoria de esa sentencia, el concurso de méritos es el único medio para el ingreso a carrera administrativa.

Se parte de considerar que en el 8 de julio del 2008 se expidió por parte del Concejo Municipal de Pasto el Acuerdo No. 010 por medio del cual se modificó la estructura de la administración municipal de Pasto.

En el año 2009 mediante acuerdo 005 del 10 de febrero se modifica el acuerdo 010 del 2008, en el sentido de adicionar algunas denominaciones a determinadas oficinas y en particular suprimir la Secretaría Técnica del Plan de Movilidad. Este acuerdo facultó al ejecutivo municipal para compilarlo y dictar actos administrativos que contemplen la estructura administrativa y funcional de la Alcaldía de Pasto. En el mismo año, se expide el acuerdo 014 del 29 de abril, mediante el cual se crea una Unidad Administrativa Especial del Sistema Estratégico de Transporte, como parte integrante de la estructura administrativa del sector central de la Alcaldía. En la parte final de este acuerdo se autorizó al ejecutivo municipal para que integre las disposiciones expedidas por el Concejo Municipal que establecen la estructura de la Alcaldía Municipal de Pasto, en los acuerdo 010 del 2008, 005 y 014 del 2009.

Con base en lo anteriormente dispuesto, se expidió en primer término el decreto 020 del 20 de enero del 2009, por medio del cual se estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos del nivel central de la alcaldía municipal de Pasto, se suprimieron unos cargos y se crearon otros y se fijó la planta de personal y se dictaron otras disposiciones y mas tarde el decreto 0291 del 30 de marzo del 2009 que incluyó las modificaciones establecidas por el acuerdo 005 del 10 de febrero del mismo año y finalmente se expidió el decreto 0785 del 11 de noviembre del 2009 que integró los acuerdos expedidos por el Concejo municipal a fin de adecuar la estructura del ente territorial.

Con base en estas disposiciones, la planta de personal de cargos de carrera administrativa se ha provisto como se observa en la tabla No.9, según la cual del total de cargos de carrera en el Municipio de Pasto ( 338 ) el 51,48% se encuentran ocupados por personal inscrito en carrera; de este porcentaje, el 31,21% ingresaron a través de concurso de méritos ( años 1994 a 1997), mientras el 23,89% ingresaron mediante inscripción extraordinaria a la mencionada carrera y tan solo se registra un caso (0,32%) provisto por reintegro en cumplimiento de sentencia judicial ( provisión extraordinaria).

De otra parte, el número de funcionarios en provisionalidad asciende a 164 cargos, equivalente al 48,52%, muchos de los cuales se encuentran en esta situación desde el año 1998.

Ahora bien, si se suma la provisión de cargos en la Alcaldía de Pasto que no ingresaron a través de concurso de meritos se encuentra que el 72,73% de los destinos se ha provisto de manera distinta a la regla general que establece la Constitución, bien sea a través del ingreso extraordinario a la carrera administrativa y bajo la forma de provisionalidad, aunque esta última forma sea de



carácter temporal, se está demostrando que en la entidad objeto de análisis, han primado las formas extraordinarias de provisión de empleos frente a las formas ordinarias para ingresar al cargo.

**TABLA 9. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO PROVISION DE CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA AÑO 2009**

<b>TIPOS DE CARGOS</b>	<b>FORMA DE PROVISION</b>		<b>% sobre subtotal de cargos ocupados por funcionarios de carrera</b>	<b>% sobre total cargos</b>
Cargos ocupados por personal de carrera	ORDINARIO- CONCURSO	98	31,21	
	INSCRIPCION EXTRAORDINARIA	75	23,89	
	PROVISION EXTRA REINTEGRO	1	0,32	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>CARGOS OCUPADOS POR FUNC. CARRERA</b>	<b>174</b>		<b>51,48</b>
Cargos ocupados por personal provisional		<b>164</b>		<b>48,52</b>
<b>TOTAL CARGOS</b>		<b>338</b>		<b>100</b>

Fuente: Esta investigación.

Para el análisis siguiente, es preciso considerar los datos que aparecen en la tabla No. 10, donde se encuentra el número de funcionarios encuestados para efectos de desarrollar la investigación. Significa que la encuesta se aplicó al 34,5% del total de funcionarios de carrera administrativa, manteniendo su proporción por nivel profesional, técnico y administrativo. Así entonces el 18% de los encuestados pertenecen al nivel profesional, el 42% al nivel técnico y el 40% al nivel asistencial. (Ver tabla No. 10)

**TABLA10. ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA ENCUESTADOS SEGÚN NIVEL JERÁRQUICO. AÑO 2009.**

<b>NIVEL ADMINISTRATIVO</b>	<b>NUMERO DE FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA</b>	<b>NUMERO DE FUNCIONARIOS ENCUESTADOS</b>	<b>PROCENTAJE</b>
PROFESIONAL	30	11	18%
TECNICO	73	25	42%
ASISTENCIAL	71	24	40%
<b>TOTAL</b>	<b>174</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos de esta investigación con base en los datos suministrados por la Subsecretaría de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de Pasto.

Considerando la tabla anterior, se pasa a analizar en concreto, la forma como ingresó el personal de carrera administrativa a la Alcaldía de Pasto según nivel jerárquico, partiendo de considerar el proceso de selección, los medios a través de los cuales se enteraron de la convocatoria, los reclamos en el proceso de selección y las razones de ingreso a la Alcaldía de Pasto en el evento de asimilación extraordinaria.

#### a) Proceso de Selección de Personal

De conformidad con el artículo 29 de la ley 909 del 2004 el proceso de selección de personal se hace a través de concursos para ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se precisa que estos concursos serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño.

En el momento, como se explicó anteriormente la Comisión Nacional del Servicio Civil viene adelantando la convocatoria No. 001 del 2005, sin que hasta el momento se haya provisto los primeros cargos en aplicación e esta normativa en el Municipio de Pasto. Sin embargo, en aplicación de la ley 27 de 1992, que fue la primera norma de carrera administrativa aplicada en el ente territorial para hacer efectiva la carrera administrativa, se tienen los siguientes aspectos relacionados con el ingreso a la carrera administrativa de los funcionarios públicos, según nivel jerárquico.

En la Tabla No. 11 se observa, según los niveles jerárquicos, que el 56,67% de los encuestados ingresaron por concurso de meritos en tanto que el 43,33% lo hicieron a través de la inscripción extraordinaria a la carrera.

Considerando cada nivel jerárquico se tiene que el 63,63% de los profesionales, el 64% de los técnicos y el 45,83% de los asistenciales ingresaron a través del medio ordinario del concurso a la Alcaldía de Pasto.

Lo anterior quiere decir, que sin dejar de ser significativo el número de personas que fueron favorecidos por la ley para acceder a la carrera administrativa, la disposición constitucional que exige el mérito y el concurso como forma genuina para el acceso al Estado, fue cumplida en aproximadamente un 57%.

**TABLA 11. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA SEGÚN NIVEL JERARQUICO AÑO 2009**

NIVEL JERARQUICO	Numero de Funcionarios					
	Ingreso por concurso	%	Ingreso por inscripción extraordinaria	%	TOTALES	%
<b>PROFESIONAL</b>	7	63,64	4	36,36	11	100,00
<b>TECNICO</b>	16	64,00	9	36,00	25	100,00
<b>ASISTENCIAL</b>	11	45,83	13	54,17	24	100,00
<b>TOTAL ENCUESTADOS</b>	34	56,67	26	43,33	60	100,00
<b>PORCENTAJE</b>	<b>56,67</b>		<b>43,33</b>		<b>100,00</b>	

Fuente: Cálculos de esta investigación con base en los datos suministrados por la Subsecretaría de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de Pasto.

Del proceso adelantado en su época (años 1994 a 1998) se averiguó por dos variables: los medios a través de los cuales los funcionarios conocieron de la convocatoria y si hubo reclamos en torno al proceso de selección.

b) medios de difusión para el proceso de selección.

En la tabla No. 16 se observa los distintos medios a través de los cuales los funcionarios vinculados a la carrera administrativa del Municipio de Pasto se enteraron del concurso y en este sentido, el 57,14% se enteró a través de las carteleras de la entidad, mientras que el 22,86% por amigos y familiares. Un 17,14% a través de la publicación en la prensa (Diario del Sur- periódico de difusión nacional con sede en Pasto) y el 5,71% por la radio. (Ver tabla 12)

Lo anterior indica que no para este tipo de convocatorias no hubo una difusión masiva, dado que la misma se concentró en las carteleras de la entidad y se conoció por amigos y familiares de los funcionarios.

**TABLA 12. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. MEDIOS A TRAVES DEL CUAL EL FUNCIONARIO DE CARRERA SEGÚN NIVEL JERARQUICO SE ENTERO DE LA CONVOCATORIA A CONCURSO**

MEDIO DE DIFUSIÓN DEL CONCURSO	NUMERO DE FUNCIONARIOS POR NIVEL JERARQUICO				
	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL	TOTAL	%
<b>Prensa</b>	3	0	3	6	17,14
<b>por carteleras de la entidad</b>	5	12	4	20	57,14
<b>por amigos y familiares</b>	2	4	2	8	22,86
<b>Por radio</b>	0	0	2	2	5,71
<b>Totales</b>	10	16	11	35	102,86

Fuente: esta investigación

c) Reclamos en el proceso de selección.

La tabla No. 13 da cuenta de los reclamos que hicieron los funcionarios de carrera administrativa frente al concurso. Los datos muestran que tan solo un 13,16% hizo algún tipo de reclamo, en particular estos se centraron en revisión de hoja de vida, derecho de petición ante la Defensoría del Pueblo y revisión en la calificación final de las pruebas. El 86, 84% no hizo ningún tipo de reclamo. (Ver tabla 13)

**TABLA 13 ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RECLAMO REALIZADO POR FUNCIONARIO DE CARRERA FRENTE AL CONCURSO DE MERITOS SEGÚN NIVEL JERARQUICO**

NIVEL ADMINISTRATIVO	Numero de Funcionarios		
	hizo reclamo	no hizo reclamo	TOTALES
<b>PROFESIONAL</b>	3	8	11
<b>TECNICO</b>	1	15	16
<b>ASISTENCIAL</b>	1	10	11
<b>TOTAL ENCUESTADOS</b>	5	33	38
<b>PORCENTAJE</b>	<b>13,16</b>	<b>86,84</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Esta investigación.

d) razones de vinculación a la Alcaldía de Pasto en caso de asimilación extraordinaria. Finalmente, se analizó la causa de ingreso a la Administración Municipal, cuando el funcionario fue favorecido por la asimilación extraordinaria a la carrera administrativa. Así entonces, la tabla No. 14 indica que el 34,78% ingresó a la administración municipal a través de medios políticos y el 47,83% por medio de amigos y recomendados y por otras formas alrededor de un 17,39% tales como selección a través de hoja de vida, que no deja de ser producto de una recomendación.

Lo anterior indica que en un 82,61% la selección del personal de carrera administrativa que obtuvo su inscripción extraordinaria a esta carrera, lo hizo a través de medios subjetivos, donde primaba el carácter político o el amiguismo, nepotismo.

Lo anterior demuestra la importancia de consagrar y mantener la selección objetiva a través de concurso de meritos en la administración pública y se rescata el criterio que en este sentido tuvo la Corte Constitucional al declarar inexecutable el acto legislativo No. 001 del 2008 que permitía el ingreso a la carrera administrativa a un sinnúmero de provisionales vinculados a la administración bajo criterios clientelistas.

**TABLA14. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES DE VINCULACION DE FUNCIONARIOS CON INSCRIPCION EXTRAORDINARIA EN LA CARRERA ADMINSITRATIVA SEGÚN NIVEL JERARQUICO**

RAZON DE VINCULACION	NUMERO DE FUNCIONARIOS POR NIVEL ADMINISTRATIVO O JERÁRQUICO				
	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL	TOTAL	%
<b>MEDIOS POLÍTICOS</b>	0	4	4	8	<b>34,78</b>
<b>AMIGOS Y RECOMENDADOS</b>	1	3	7	11	<b>47,83</b>
<b>SELECCIÓN DE HOJA DE VIDA</b>	0	0	1	1	<b>4,35</b>
<b>OTRA FORMA</b>	0	2	1	3	<b>13,04</b>
<b>TOTALES</b>	1	9	13	23	<b>100,00</b>

Fuente: Esta investigación.

### 3.2 SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DEL PERSONAL DE CARRERA

Los artículos 24, 25 y 26 de la ley 909 del 2004 se refieren a las situaciones administrativas del encargo, comisión y provisión de empleos por vacancia temporal, como derecho de los funcionarios de carrera administrativa, así:

a) El encargo, entendido éste como la designación temporal de un empleado *“para asumir total o parcialmente, las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo”*<sup>70</sup>, es un derecho a que tienen los funcionarios de carrera administrativa para ocupar los cargos de carrera administrativa que se encuentren en vacancia temporal mientras se surte el proceso de selección por concurso, por un término no superior a seis(6) meses.

Para acceder a estos cargos se requiere de los siguientes requisitos:

- Que de carrera administrativa se haya convocado a concurso
- Que el funcionario de carrera administrativa acredite los requisitos para su ejercicio y posea las habilidades y aptitudes para su desempeño.
- Que no haya sido sancionado disciplinariamente en el último año
- Que su última evaluación del desempeño sea sobresaliente

<sup>70</sup> Artículo 34 del decreto 1950 de 1973.

- Que el empleado se encuentre desempeñando un destino inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, que acredite los requisitos del cargo o si no los acredita, se encargará a quien los tuviere y se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente.

También es posible el encargo de funcionarios de carrera administrativa en cargos de libre nombramiento y remoción que se encuentren en vacancia temporal o definitiva, siempre que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En las vacancias definitivas el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

Existe una variante del encargo que se refiere al nombramiento provisional de funcionarios de carrera administrativa. Este evento se presenta, al tenor del artículo 25 de la ley 909 del 2004 cuando el titular de un empleo de carrera se encuentre en situación administrativa que implique separación temporal de su cargo y solo por el tiempo que dure esa situación, cuando no fuere posible proveerlo mediante encargo.

b) Comisión. La comisión entendida como la situación en la cual un empleado *“por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular”*.<sup>71</sup> La comisión es un derecho de los funcionarios de carrera administrativa para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción o de periodo, al tenor del artículo 26 de la ley 909 del 2004, bajo los siguientes requisitos:

- a) Que el funcionario de carrera tenga evaluación del desempeño sobresaliente
- b) Que proceda previamente el nombramiento o elección en cargos de la misma entidad en la que ese encuentren vinculados o en otra.
- c) El término de la comisión es de tres (3) años, en periodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por otro periodo igual.

Los empleados con evaluación del desempeño satisfactoria pueden optar a ella, sin que sea obligatorio concederla al jefe de la entidad.

Para completar los beneficios adquiridos por funcionarios de carrera administrativa del Municipio de Pasto, se incluyó además, el otorgamiento de permisos para estudio, sindicales o para trabajo.

---

<sup>71</sup> Artículo 75 del decreto 1950 de 1973. Estas comisiones pueden ser de servicios, de estudio, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción y para atender invitaciones.

La tabla No. 15 indica los resultados obtenidos de los beneficios recibidos por los funcionarios de carrera administrativa frente a encargos, comisiones y permisos.

Respecto de los encargos se encuentra que el 58,30% de los funcionarios de carrera de la Alcaldía de Pasto han sido encargados o se encuentran en cargos con mayor nivel salarial al cargo de que son titulares. Esta situación se presenta prácticamente por cuanto las vacantes temporales de los empleos de carrera deben proveerse en primer lugar con funcionarios de carrera, encargo que dura hasta que se provea el cargo por concurso y como desde 1998 hasta la fecha (2010) no se han provisto cargos por concurso, las encargaturas subsisten.

Igualmente se puede apreciar que el 40% de los funcionarios de carrera son encargados por encargo para atender situaciones de vacancias temporales tales como reemplazos en vacaciones, licencias ordinarias, entre otras situaciones. Este tipo de encargos es una contribución a la administración de personal para suplir las faltas de sus compañeros de trabajo, aunque lo ideal debería ser la existencia de una plantilla de personal que realice reemplazos por vacaciones u otras situaciones que implica ausentarse temporalmente del trabajo, lo cual es posible a la luz de la ley 909 del 2004 con personal en lista de elegibles, a fin de hacer transparente estas designaciones temporales.

Respecto de las comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra que el 18,30% de los funcionarios las han disfrutado, concentrándose éstas en el nivel profesional, pues se dan casos de comisiones en cargos del nivel directivo y asesor, tales como Secretarios, Subsecretarios y Jefes de Oficina Asesora, toda vez que el requisito para ocupar estos cargos es contar con un título profesional, mientras que en los niveles técnico y asistencia, en menor medida opera este tipo de situación, cuando los funcionarios ostentan el mencionado título.

Frente a los permisos para estudio, se encuentra que el 31,70% de los funcionarios los han disfrutado y en casi igual proporción en todos los niveles, no así en permisos para trabajo, pues tan solo el 3,3% tienen esta posibilidad (permisos para ejercer la docencia) y en cuanto a permisos sindicales el 11,70% de los funcionarios los utilizan, particularmente consisten en reuniones con frecuencia baja durante el año y actividades propias del sindicato de funcionarios de la alcaldía. No hay ningún permiso sindical permanente.

En síntesis, a parte de las encargaturas, que se presentan por la ausencia de la provisión de cargos a través de concurso, las situaciones de comisiones y permisos presentan baja cobertura para los funcionarios de carrera administrativa. Como se observa en la tabla siguiente es mayor el porcentaje en que los funcionarios no disfrutaron de estas situaciones, frente a quienes si lo han hecho.



Sin embargo, hay que manifestar que, la Alcaldía al ser una entidad pública, debe observar las disposiciones normativas al respecto, en el sentido de que las personas que van a proveer un destino, deben contar con las competencias y requisitos necesarios que el cargo exige, aún así se puede generar una política que promueva el talento humano propio de la entidad y aproveche la experiencia de sus funcionarios.

**TABLA 15. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS (ENCARGOS, COMISION, PERMISOS) DISFRUTADOS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

SITUACIÓN ADMINISTRATIVA	Número de Funcionarios por nivel Administrativo				
	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL	Funcionarios que disfrutaron la Situación	Funcionarios que no disfrutaron la Situación
Comisión para desempeñar cargo de LN y R	6	4	0	18,30%	81,70%
Comisión de servicios	2	2	1	8,30%	91,70%
Permisos para estudio	6	8	5	31,70%	68,30%
Permisos para trabajo autorizados en la ley	1	1	0	3,30%	96,70%
Permisos sindicales	1	5	1	11,70%	88,30%
Encargaturas con mayor remuneración	8	14	13	58,30%	41,70%
Encargaturas por vacaciones u otra situación admva. ( sin mayor remuneración)	9	8	7	40,00%	60,00%

Fuente: Esta investigación.

En la tabla 16 se observa los beneficios que disfrutaron los funcionarios de carrera administrativa y en la tabla No. 17 la duración de los mismos, en el caso de encargos, comisiones y permisos. Predomina, entonces, la comisión para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción para los funcionarios del nivel profesional, dado que el 36,36% de estos han disfrutado de la situación por más de 3 años. En el Nivel técnico, las encargaturas con mayor remuneración que superan los 3 años se han disfrutado por el 16% y de 1 a 3 años por el 20%. Para el nivel asistencial, el mayor porcentaje se encuentra en las encargaturas con mayor remuneración que superan los 3 años, logradas por el 24% de los funcionarios encuestados (ver tabla 16).

c) Los traslados del personal. El artículo 29 del decreto 1950 de 1973 se refiere al traslado indicando que este se produce cuando se provee un cargo vacante definitivamente con un empleado de servicio activo, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares. Igualmente se presenta esta figura cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñen cargos de funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.

Los funcionarios de carrera que se trasladen conserva los derechos derivados de ella y la antigüedad en el servicio.

**TABLA 16. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. DURACION EN AÑOS DE LOS BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS (ENCARGOS, COMISION, PERMISOS) DISFURTADOS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

SITUACION ADMINISTRATIVA	Número de Funcionarios por nivel Administrativo								
	PROFESIONAL			TECNICO			ASISTENCIAL		
NUMERO DE AÑOS	0 a 1 años	1 a 3 años	Más de 3 años	0 a 1 años	1 a 3 años	más de 3 años	0 a 1 año	1 a 3 años	más de 3 años
Comisión para desempeñar cargo de LN y R	1	1	4	2	2				
Comisión de servicios	1			1					1
Permisos para estudio	2	1	1	2	3	2	1	2	2
Permisos para trabajo autorizados en la ley			1			1			
Permisos sindicales	1			3			1		
Encargaturas con mayor remuneración	2	3	2	3	5	4	3	5	6
Encargaturas por vacaciones u otra situación admva (sin mayor remuneración)	6			6	2		6		1

Fuente: esta investigación

En la tabla No. 17 se puede observar el traslado del personal dentro de unas dependencias a otras. Esta figura ha operado en un bajo porcentaje, el 23%, mientras que en el 73% de los casos los funcionarios conservan el cargo al que ingresaron inicialmente a la carrera y se ubican en las mismas dependencias, existiendo baja rotación de personal.

El personal que mas rota en la alcaldía es el personal del nivel técnico (40%), seguido de cerca en el personal del nivel asistencial (40%) y en menor medida los profesionales (18%).

Ahora bien, dadas las dificultades que se daban para efectuar los traslados, desde el 2004 se maneja la figura de la ubicación del personal, porque se ha entendido finalmente el concepto de Planta Global, que si bien existía desde 1995 no se venía aplicando adecuadamente. La Administración de una planta global agiliza y facilita el manejo de disponibilidades de personal en dependencias que lo requieran, sin tener que realizar procedimientos más dispendiosos como los traslados. Pese a lo anterior, aun falta un estudio de cargas laborales en el ente territorial para la ubicación adecuada del personal donde se utilice todo su potencial y se pueda dar una respuesta acorde a las demandas de la ciudadanía. (Ver tabla 17).

**TABLA 17. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO TRASLADOS DE FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

NIVEL JERARQUICO	Funcionarios que han sido trasladados		Funcionarios que no han sido trasladados		TOTAL FUNCIONARIOS ENCUESTADOS POR NIVEL Y PORCENTAJE	
	No.	%	No.	%	No.	%
Profesional	3	5%	8	13%	11	18%
Técnico	5	8%	20	33%	25	42%
Asistencial	8	13%	16	27%	24	40%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>23%</b>	<b>44</b>	<b>73%</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

Fuente: Esta investigación.

Se investigó la percepción de los funcionarios de carrera frente al nivel de satisfacción que se tiene frente a los movimientos de personal, en particular las encargaturas. Para lo anterior, se presentó una escala de 1 a 5 puntos, de carácter creciente, donde el puntaje 1 corresponde al total desacuerdo y el puntaje 5 al completamente de acuerdo. La tabla No. 18 presenta los resultados, donde se puede observar que un 43% (puntajes 1 y 2) de los funcionarios están mas en desacuerdo en la manera como se han realizado las encargaturas y un 32% (puntajes 4 y 5) están conformes al proceso. (Tabla No. 18). Las razones por las cuales se da la anterior calificación se presentan en la tabla No. 19.

**TABLA 18. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO.CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL (Encargaturas)**

NIVEL ADMINISTRATIVO	PUNTAJE				
	1: totalmente en desacuerdo a 5 completamente de acuerdo				
	1	2	3	4	5
<b>PROFESIONAL</b>	3%	5%	3%	7%	3%
<b>TÉCNICO</b>	5%	10%	15%	7%	7%
<b>ASISTENCIAL</b>	12%	8%	7%	2%	7%
<b>TOTAL</b>	<b>20%</b>	<b>23%</b>	<b>25%</b>	<b>15%</b>	<b>17%</b>

Fuente: Esta investigación.

En la tabla No. 19, se observa el predominio de razones en contra (75%) frente a las razones a favor (25%) respecto de las encargaturas. Entre las razones en contra predomina la falta de criterios claros (40%) y las encargaturas por conveniencia y amistad (28%) y en menor porcentaje, los criterios políticos (7%). Entre las razones a favor (25%) se considera que las encargaturas responden a una buena administración de personal y la aplicación estricta a la ley (9% en los dos casos), mientras que el 7% del personal manifiesta que hay criterios transparentes.

Esta situación es preocupante e indica bastante inconformidad con la aplicación y seguimiento de la ley 909 del 2004 frente al sistema de encargaturas, en las cuales el personal de carrera administrativa percibe que han primado criterios subjetivos para asignación de este tipo de beneficios o en muchas ocasiones se han realizado sin criterio claros y transparentes, en lugar efectuar procesos de encargaturas de manera abierta, participativa y responsable.

**TABLA 19. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL (Encargaturas) DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

<b>RAZONES A FAVOR</b>	<b>PROF</b>	<b>TEC</b>	<b>ASIST</b>	<b>Totales</b>
Buena administración de personal	3%	3%	3%	9%
Aplicación estricta de la ley	2%	7%	0%	9%
Criterios transparentes	2%	0%	5%	7%
<b>SUMATORIA % FAVOR</b>	<b>7%</b>	<b>10%</b>	<b>8%</b>	<b>25%</b>
<b>RAZONES EN CONTRA</b>	<b>PROF</b>	<b>TEC</b>	<b>ASIST</b>	
Favorecimientos políticos	2%	2%	3%	7%
Encargaturas por conveniencia o amistad	3%	15%	10%	28%
No hay criterios claros	12%	13%	15%	40%
<b>SUMATORIA % CONTRA</b>	<b>17%</b>	<b>30%</b>	<b>29%</b>	<b>75%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>23%</b>	<b>40%</b>	<b>37%</b>	100%

Fuente: esta investigación

En las tablas Nos. 20 y 21 se puede observar la calificación dada por los funcionarios de carrera administrativa respecto de los movimientos de personal en cuanto a su ubicación según su preparación y competencia por parte de la Subsecretaría de Talento Humano y las razones que justifican dicha calificación.

En este sentido se encuentra que el 56% de los encuestados consideran que al personal se lo ubica sin tener en cuenta su preparación y competencia, mientras que un 17% consideran lo contrario. Las razones que exponen para dar dicha calificación en un 23% favorecen a la administración, pero en el 77% de los casos son desfavorables. La razón que más pesa para dar ese porcentaje negativo es la inexistencia de estudios de competencias del talento humano por parte de la entidad, con el 60%. (Ver tablas No. 20 y 21)

**TABLA 20. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO .CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL. (Ubicación de acuerdo con su preparación y competencia por parte de la subsecretaria de Talento Humano)**

NIVEL ADMTVO	PUNTAJE 1: totalmente en desacuerdo a 5 completamente de acuerdo				
	1	2	3	4	5
<b>PROFESIONAL</b>	3%	5%	8%	2%	0%
<b>TÉCNICO</b>	13%	13%	10%	3%	2%
<b>ASISTENCIAL</b>	12%	10%	8%	5%	5%
<b>TOTAL</b>	<b>28%</b>	<b>28%</b>	<b>27%</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>

Fuente: Esta investigación

En la tabla No. 21 se puede apreciar además el bajo liderazgo del Jefe de Talento Humano y la inexistencia de estudios de competencias, que si bien se informaron que estos se adelantarían durante el año 2009, nunca se conocieron de sus resultados. En algunos casos (17%) se manifiesta que hay conocimiento del personal de carrera administrativa en cuanto a estudios y experiencia y la ubicación responde a este conocimiento.

Entre las razones en contra predominan la falta de interés y apatía de los jefes, no tanto de los secretarios que solicitan permanentemente cambio de personal y la ubicación del personal adecuado en los puestos de trabajo, sino de la baja respuesta desde la Subsecretaría de Talento Humano, pero la mayor razón que califica a este proceso como inadecuado radica en la carencia de estudios de competencias y la ubicación al personal de conformidad con su preparación y experiencia en los puestos que requieren de dichas competencias.

**TABLA 21. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA. (Ubicación de acuerdo con su preparación y competencia por parte de la subsecretaria de Talento Humano)**

<b>RAZONES A FAVOR</b>	<b>PROF</b>	<b>TECN</b>	<b>ASIST</b>	<b>Totales</b>
Liderazgo del jefe de talento humano	0%	2%	2%	4%
Se hacen estudios de competencias	0%	0%	2%	2%
Se conoce al personal y su preparación	5%	7%	5%	17%
<b>subtotal % Razones A FAVOR</b>	<b>5%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>	<b>23%</b>
<b>RAZONES EN CONTRA</b>	<b>PROF</b>	<b>TECN</b>	<b>ASIST</b>	
Desinterés y apatía de los jefes	0%	5%	7%	12%
Falta de personal capacitado	3%	0%	0%	3%
No hay estudios de competencias Tal. Humano.	12%	28%	20%	60%
desconocimiento jefe Talento Humano	0%	0%	2%	2%
<b>Subtotal % Razones EN CONTRA</b>	<b>15%</b>	<b>33%</b>	<b>29%</b>	<b>77%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>20%</b>	<b>42%</b>	<b>38%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Esta investigación.

### 3.3. PROCESO DE CAPACITACION Y ESTIMULOS (BIENESTAR SOCIAL E INCENTIVOS)

Se analiza en este aparte los procesos de capacitación y estímulos (bienestar social e incentivos) desde la reglamentación de la ley 909 del 2004 y los decretos 1567 de 1998 y 1227 del 2005 (reglamentario de la mencionada ley), para luego descender a la aplicación practica de los mismos, considerando las percepciones de los funcionarios de carrera frente a cada uno de estos procesos.

**3.3.1. Antecedentes de los procesos de Capacitación y Bienestar Social en el Municipio de Pasto.** Con base en la expedición de la ley 27 de 1992 y sus decretos reglamentarios, los municipios colombianos iniciaron un proceso de readecuación de sus estructuras administrativas y al interior de las mismas, los correspondientes ajustes en sus plantas de personal, manuales de funciones y requisitos mínimos, entre otros aspectos. Fue así como para el caso del Municipio



de Pasto, se expide entre otros actos administrativos el decreto 543 de 1993 que contiene el estatuto de personal del ente territorial. En este estatuto se consagran los lineamientos básicos sobre la capacitación y el bienestar social con base en disposiciones del orden nacional (decreto 2400 de 1968 y decreto ley 1950 de 1973), sin embargo, pese a haberse establecido aspectos sobre capacitación, bienestar social e incentivos, durante mas de una década estos procesos no tuvieron un desarrollo coherente y consecuente para aplicarlos a los funcionarios de carrera administrativa. Claro que se realizaban capacitaciones de funcionarios y reconocimientos a la labor meritoria, pero en ningún caso había un proceso adecuado, por lo menos escrito, para otorgar capacitaciones, estímulos e incentivos.

Años mas tarde, especialmente a finales del año 2003, por iniciativa del entonces Secretario de la Comisión de Personal de la Alcaldía de Pasto<sup>72</sup>, se lleva a cabo un taller para impulsar el desarrollo normativo en materia de capacitación, bienestar social y estímulos al personal de la entidad, el cual sirve de base para expedir al año siguiente la primera norma reglamentaria que da impulso a los procesos de capacitación, bienestar social e incentivos.

Fue así como en el año 2004 se expidió el decreto No. 0252 del 20 de mayo del 2004 por medio del cual se reglamentó la capacitación para los servidores públicos de la Alcaldía Municipal de Pasto y se conforma el correspondiente comité, disposición que sienta las bases para organizar el sistema de capacitación, quedando pendiente la reglamentación para otros procesos no menos importantes como el de estímulos.

No obstante a pesar de contarse con la herramientas legal para impulsar este procesos, la continua rotación de personal en la Subsecretaría de Talento Humano, aunado a la ausencia de liderazgo de los distintos jefes de personal que estuvieron al frente de la Subsecretaría, no permitieron consolida ni el proceso de capacitación, ni desarrollaron las bases legales para el proceso de estímulos, especialmente entre los años 2004 al 2007. En este periodo, en cuanto a la capacitación se refiere, las mismas no respondieron a un plan de capacitación debidamente formulado, que tuviera en cuenta la evaluación del desempeño, como lo ordena la ley. Por el contrario, se continuó otorgando capacitaciones con base en criterios subjetivos donde primaba la decisión del jefe inmediato y no a unas verdaderas necesidades de capacitación.

Solo hasta el año 2007, mediante decreto 0162 del 27 de abril, se expide por primera vez en el ente territorial una norma reglamentaria que configura el plan de incentivos de los servidores públicos de la Alcaldía municipal de Pasto y se conforma el respectivo comité. Igualmente, por primera vez se adelantó un

---

<sup>72</sup> Mediante Decreto 050 del 13 de febrero del 2003 se designa a Antonio Bastidas como Secretario de la Comisión de Personal de empleados de carrera de la Alcaldía de Pasto.

proceso democrático para seleccionar a los mejores funcionarios de carrera administrativa, pero el proceso solo llegó a este nivel. Si bien, en este año se abrió la primera convocatoria para conformar equipos de trabajo, ninguno de los aspirantes clasificó, quedando el premio desierto. Lo mismo aconteció con los mejores funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Más tarde, en el año 2008 a través del decreto 0201 del 9 de abril, se crea y reglamenta el comité de capacitación y estímulos, recogiendo las experiencias pasadas y considerando conveniente integrar en un solo comité estas actividades, dada la similitud de sus integrantes. En tal sentido, el comité quedó integrado de la siguiente manera:

- a.- El Alcalde o su delegado, quien lo presidirá.
- b.- El Secretario General o de Talento Humano y Apoyo Logístico de la Alcaldía Municipal de Pasto.
- c.- el Director de Planeación o su Delegado.
- d.- El Jefe de la Oficina Jurídica o su delegado.
- e.- Los integrantes de la Comisión de Personal.
- f.- El subsecretario de Talento Humano, quien actuará con voz, pero sin voto.

A pesar que en la misma norma se establecía una reunión ordinaria cada dos (2) meses, en la práctica esta disposición no se cumple. Hay casos en que solamente se han reunido una vez al año, como ocurrió en el año 2009.

A pesar de existir la reglamentación, se encontraba una inadecuada aplicación de la misma, lo que llevó a los representantes en pleno de los funcionarios de carrera ante la Comisión de personal, en octubre del 2008, a exponer ante el Alcalde su inconformidad con los procesos que se venían adelantando, la falta de liderazgo de la Subsecretaria de Talento Humano y de los representantes de la Administración. En dicha oportunidad se solicitó que el cargo de Subsecretario de Talento Humano sea seleccionado por concurso público aplicando para ello el acápite sobre gerencia pública de que trata la ley 909 del 2004, y además se dijo:

*“Resultado de la falta de liderazgo de los representantes de la administración, solo para exponer algunos casos exponemos:*

- 1.- Elaboración tardía del plan de capacitación*
- 2.- Inexistencia de un plan de estímulos e incentivos para el presente año. No se pudieron conformar equipos de trabajo para premiar a los mejores proyectos y esta en riesgo la selección de los mejores funcionarios, dado el corto tiempo para dicho propósito.*
- 3.- Improvisaciones en todo aspecto. Los representantes de la comisión de personal nunca fuimos llamados para la selección de funcionarios en vacantes de provisionalidad atendiendo a los meritos y de acuerdo con los*

*requisitos del cargo. No sabemos como se hayan hecho estos procesos, si han sido transparente y de manera objetiva.*

*De otra parte, no se tuvieron en cuenta nuestras solicitudes para conformar paritariamente el comité de bienestar, estímulos y capacitación (a pesar de haberse acordado así previamente),”<sup>73</sup>*

Lo que llevó a estos representantes como voz de protesta, mantenerse al margen de este tipo de proceso.

Se puede considerar que como respuesta a la solicitud de los representantes de carrera administrativa, para el año 2009 se dio el cambio del Subsecretario de Talento Humano, pero no se aplicó un proceso de selección aplicando para ello los contenidos legales sobre gerencia pública, por cuanto es potestativo de la administración hacerlo.

El nuevo funcionario designado, si bien se empezó con buenas iniciativas, estas no duraron seis meses y en el corto tiempo las expectativas se diluyeron y la situación no mejoró. El plan de capacitación solo se hace para cumplir con la normatividad legal, pero en la práctica hay permanente improvisación y la selección de personas para adelantar todo tipo de capacitación se hace atendiendo a criterios subjetivos y a beneficios personales, tal como lo demuestran las percepciones de los funcionarios de carrera administrativa que se analizan mas adelante.

Para el año 2009, en cuanto a los incentivos se refiere, se cometieron las mayores arbitrariedades posibles: En el mes de diciembre y sin que medie un proceso transparente de selección, a puerta cerrada se seleccionaron los “mejores” funcionarios de la Alcaldía<sup>74</sup> y se distribuyeron premios a personal en provisionalidad, con el pleno conocimiento que dichos funcionarios no tienen derecho a incentivos, precisamente porque carecen de evaluación del desempeño. Con lo que se demuestra que este tipo de procesos responde a criterios subjetivos y a conveniencias personales. Esta situación es mas des estimulante en lo que tiene que ver con la construcción adecuada del clima laboral de la entidad. Tal ha sido la inconformidad de los funcionarios de carrera que el acto administrativo por el cual se reconocieron y cancelaron estímulos a los mejores funcionarios de la Alcaldía fue demandado ante el Tribunal Contencioso Administrativo<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Oficio del 22 de Octubre del 2008, dirigido al Alcalde de Pasto y suscrito por los representantes de los funcionarios de carrera ante la comisión de Personal, radicado 3249 del 2008.

<sup>74</sup> Mediante resolución 356 del 31 de diciembre del 2009 se premian a 12 funcionarios, de los cuales 8 tienen el carácter de provisionales, sin que exista un criterio objetivo para ello.

<sup>75</sup> Ver expediente 2010-00093 que cursa en el Tribunal Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente Dr. Jorge Ordoñez Ordoñez.

Otro aspecto que debe analizarse en este acápite de antecedentes es el correspondiente con la asignación presupuestal para los programas de capacitación y estímulos.

De conformidad con los decretos de liquidación del presupuesto para los años 2007, 2008 y 2009<sup>76</sup> emanados del despacho del Alcalde municipal de Pasto, se encuentra en la partida de Gastos de Funcionamiento, código 2123 Gastos de la Secretaría general, la apropiación para Capacitación, bienestar social y estímulos por valor de 60.000.0000 que corresponde al código 2123207, para los años 2008 y 2009 se asignaron y a la misma partida presupuestal para este propósito las sumas de 76.000.000 y 110.200.000 respectivamente. La ejecución del valor total correspondió al valor presupuestado, aunque hubo variación en la suma correspondiente a cada subpartida.

El rubro de manera global pretende financiar tres importantes actividades: Capacitación, Bienestar Social e Incentivos. En la práctica y a través del comité de capacitación y bienestar social, se distribuyen los recursos entre los distintos programas a desarrollar: capacitación, bienestar social e incentivos e inapropiadamente se utiliza este rubro para financiar salud ocupacional y la brigada de emergencia.

En la tabla No. 22 se puede apreciar la distribución presupuestal por componente y la tasa de crecimiento de la partida global. Aquí se puede observar que el presupuesto para ha tenido un crecimiento creciente, año por año, con una variación porcentual del 44,68% entre el año 2008 -2997 y 62% entre el año 2008-2009. Sin embargo, la partida que más ha crecido es la de bienestar social, en menor medida, solo para el año 2009 la partida de capacitación, mientras que la de incentivos ha venido decreciendo en el periodo de estudio.

El anterior comportamiento de las partidas desagregadas beneficia a todos los funcionarios de la Alcaldía de Pasto, porque los programas de bienestar están dirigidos a todos ellos y en la práctica se dedican a financiar actividades lúdicas y fiestas sociales como el día del trabajo, las novenas navideñas, entre otras; sin embargo, los funcionarios de carrera administrativa se han visto perjudicados por cuanto en lo que tiene que ver con la capacitación, el rubro sigue siendo insuficiente para atender todas las necesidades de capacitación. Nótese que en el mejor de los casos esta partida en promedio significa un valor de \$633.333 por funcionario, si solo se atendiera a los funcionarios de carrera, pero como la misma se distribuye entre todo el personal, la suma por funcionario en el mejor de los

---

<sup>76</sup> Mediante decreto del 29 de diciembre del 2006 se liquidó el presupuesto para el año 2007, mediante Decreto 0463 del 24 de diciembre del 2007 se liquidó el presupuesto para el año 2008 y mediante decreto 0700 del 22 de diciembre del 2008 se liquidó el presupuesto para el año 2009.

casos asciende a \$ 235.470. (Incluyendo bienestar social. Si solamente se contempla el rubro de capacitación su valor se reduce a \$48.000 en el 2008 y \$ 93.000 en el 2009)

Los anteriores valores son muy exigüos, basta determinar la participación porcentual del rubro de capacitación durante los tres años de estudio con el valor del presupuesto general del municipio para ese mismo periodo y se encuentra que en capacitación y estímulos se dedica el 0.027%<sup>77</sup>. De ahí que, con bajo presupuesto asignado es difícil elaborar una política coherente y sostenida de capacitación en este municipio.

Ahora bien, en cuanto hace al valor presupuestado por incentivos, se encuentra que la apropiación presupuestal ha venido disminuyendo a lo largo del periodo de estudio. De 15 millones apropiados en el año 2007 se pasó a 9 millones en el año 2009. En consecuencia, no ha existido una política apoye el reconocimiento a la labor meritoria en la entidad territorial desde la óptica presupuestal, que en la práctica se ve reflejada en el proceso de incentivos precario y de poco alcance que se ha presentado en la Alcaldía de Pasto. Lo anterior se agrava si se empieza a dar reconocimiento a personas que no tienen vocación a los mismos como ocurrió en el año 2009 cuando se incentivaron a funcionarios con nombramiento provisional, seleccionados de manera subjetiva, en lugar de reconocer el trabajo de muchos funcionarios de carrera administrativa con meritos para tales beneficios. (Ver tabla No. 22)

**TABLA 22. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PRESUPUESTO ASIGNADO PARA LOS PROCESOS DE CAPACITACION Y ESTIMULOS DIRIGIDOS AL PERSONAL DE LA ALCALDIA DE PASTO**

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO POR COMPONENTE				Variación porten.	PRESUPUESTO PERCAPITA POR FUNCIONARIO	
	Capacita.	Bienestar Social	Incentivos	Total Asignado		Fun. Carrera	Total Personal
2007	20.000.000	12.000.000	15.000.000	47.000.000		270.115	128205
2008	22.000.000	34.000.000	12.000.000	68.000.000	44,68	390.805	145299
2009	43.500.000	57.700.000	9.000.000	110.200.000	62,06	633.333	235470
TOT.	85.500.000	103.700.000	36.000.000	225.200.000			

Fuente: Esta investigación con base en los decretos de liquidación del presupuesto años 2007-2009.

<sup>77</sup> El presupuesto general del municipio de Pasto para los años 2007 a 2009 ascendió a 832,5 mil millones de pesos.

En síntesis, se puede afirmar que en los últimos años (2007 a 2009) se ha reglamentado al interior de la Alcaldía de Pasto, los procesos de capacitación y estímulos (bienestar social e incentivos) y se cuenta con el respectivo comité para adelantar los mismos; igualmente se ha conformado la Comisión de Personal con los representantes de carrera administrativa como vocera de las inquietudes de los funcionarios que pertenecen a ella, como veedora de los procesos que se dan al interior de la entidad en lo que a capacitación y estímulos se refiere; pero todavía hay un camino por recorrer para que se ajusten dichos procesos a las disposiciones legales que reglamentan cada materia y se asigne un presupuesto racional, que responda a las verdaderas necesidades de capacitación de los funcionarios y a los planes de incentivos que oportunamente se elaboren en la entidad.

**3.3.2. Generalidades de la capacitación según la ley 909 del 2004.** El artículo 36 de la ley 909 del 2004 se refiere a los objetivos de la capacitación y al plan de capacitación que debe desarrollar y adoptar toda entidad pública.

El párrafo de este mismo artículo se refiere a la necesidad de implementar sistemas de bienestar e incentivos para elevar los niveles de eficiencia y satisfacción de los funcionarios públicos.

*“Artículo 36. Objetivos de la capacitación.*

*“1. La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios.*

*“2. Dentro de la política que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, las unidades de personal formularán los planes y programas de capacitación para lograr esos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño.*

...

*“Parágrafo. Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las que desarrollen la presente Ley.”*

De lo anterior se puede inferir que la capacitación se orienta no solo a los funcionarios de carrera administrativa, sino también a los funcionarios de libre

nombramiento y remoción, como a los de período. Sin embargo cuando se orienten a funcionarios de carrera debe tenerse en cuenta la evaluación del desempeño de los mismos.

Ahora bien, en los decretos 1567 de 1998, reglamentario de la ley 443 de 1998, que se encuentra vigente y el decreto 1227 de 2005, reglamentario de la ley 909 del 2004 se precisa el alcance de la capacitación, por ejemplo, se habla de un sistema nacional de capacitación, según el cual este tipo de actividades responda a estudios técnicos de necesidades y requerimientos orientadas al logro de competencias laborales de los empleados con niveles de excelencia<sup>78</sup>.

El decreto 1567 de 1998 se refiere al sistema de capacitación, como un conjunto de políticas, planes, planes, disposiciones legales, organismos, escuelas de capacitación, dependencias y recursos organizados con el propósito común de generar en las entidades y en los empleados del Estado una mayor capacidad de aprendizaje y de acción, en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración.

El artículo 4 del mismo decreto define la capacitación como: *“el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa”*.

La educación formal, no se incluye dentro de los procesos que establece la norma definidos como capacitación. El apoyo de las entidades a programas de este de educación hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regirá por las normas que regulan el sistema de estímulos, según lo precisa la misma disposición.

Así entonces, la norma se refiere mas adelante a programas de inducción y reinducción, los cuales deben incluirse obligatoriamente en los planes institucionales y son aquellos dirigidos a facilitar y fortalecer la integración del empleado a la cultura organizacional, a desarrollar en éste habilidades gerenciales y de servicio público y a suministrarle información necesaria para el mejor conocimiento de la función pública y de la entidad, estimulando el aprendizaje y el

---

<sup>78</sup> Artículos 65 a 68 del decreto 1227 del 2005

desarrollo individual y organizacional, en un contexto metodológico flexible, integral, práctico y participativo.

Este tipo de planes tiene las siguientes características:

a) Programa de inducción. Es un proceso dirigido a iniciar al empleado en su integración a la cultura organizacional durante los cuatro meses siguientes a su vinculación.

Sus objetivos con respecto al empleado son:

- Iniciar su integración al sistema de valores deseado por la entidad, así como el fortalecimiento de su formación ética.
- Familiarizarlo con el servicio público, con la organización y con las funciones generales del Estado.
- Instruirlo acerca de la misión de la entidad y de las funciones de su dependencia, al igual que de sus responsabilidades individuales, sus deberes y derechos.
- Informarlo acerca de las normas y las decisiones tendientes a prevenir y a reprimir la corrupción, así como sobre las inhabilidades e incompatibilidades relativas a los servidores públicos.
- Crear identidad y sentido de pertenencia respecto de la entidad.

b) Programa de reinducción. Está dirigido a reorientar la integración del empleado a la cultura organizacional en virtud de los cambios producidos en cualquiera de los asuntos a los cuales se refieren sus objetivos.

Este tipo de programas debe impartirse a todos los empleados por lo menos cada dos años, o antes, en el momento en que se produzcan cambios en sus objetivos y deben incluir la actualización de normas sobre inhabilidades e incompatibilidades y de las que regulan la moral administrativa.

Estos programas tienen como objetivos:

- Enterar a los empleados acerca de reformas en la organización del Estado y de sus funciones.
- Informar a los empleados sobre la reorientación de la misión institucional, lo mismo que sobre los cambios en las funciones de las dependencias y de su puesto de trabajo.
- Ajustar el proceso de integración del empleado al sistema de valores deseado por la organización y afianzar su formación ética.
- Fortalecer el sentido de pertenencia e identidad de los empleados con respecto a la entidad.
- A través de procesos de actualización, poner en conocimiento de los empleados las normas y las decisiones para la prevención y supresión de la



corrupción, así como informarlos de las modificaciones en materia de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

- Informar a los empleados acerca de nuevas disposiciones en materia de administración de recursos humanos.

Según esta misma disposición la capacitación y el diagnóstico de sus necesidades debe responder a dos áreas funcionales:

a) Misional o técnica, integrada por las dependencias cuyos productos o servicios constituyen la razón de ser de la entidad y se orientan al cliente externo.

b) De gestión, integrada por las dependencias cuyo objeto es suministrar los bienes y los servicios que requiere internamente la entidad para su adecuado funcionamiento.

**3.3.3. Análisis del proceso de capacitación a funcionarios de carrera administrativa.** En este acápite se preguntó a los funcionarios de carrera administrativa sobre el tipo de capacitación que durante los tres últimos años (2007-2009) han recibido. No se pudo obtener información completa sobre el valor del apoyo económico, por cuanto el funcionario no conoce a ciencia cierta el valor de las mismas. Se preguntó igualmente sobre el área de conocimiento o temática sobre la cual se capacitó con más frecuencia y se solicitó una calificación al sistema de capacitación que se adelantó por la administración municipal y las razones de dicha calificación. También se indagó sobre la inducción o reinducción recibida.

En la tabla No. 23 se observa que el 52% de los funcionarios de carrera administrativa en el periodo de estudio recibieron capacitación, con predominio de la capacitación no formal. Solamente el nivel técnico recibió capacitación formal en este periodo.

Según el nivel jerárquico se encuentra que el 23% de los encuestados del nivel profesional recibieron capacitación no formal, en el nivel técnico este porcentaje es del 26% y en el nivel asistencial los capacitados en esta modalidad ascienden a un 48%.

Lo anterior indica que cerca de la mitad de los funcionarios de carrera administrativa encuestados no recibieron capacitación, situación muy preocupante, si se tiene en cuenta que esta es una obligación del ente territorial para elevar los niveles de eficiencia y la prestación del servicio público.

**TABLA 23. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. TIPO DE CAPACITACION RECIBIDA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA AÑOS 2007 A 2009**

NIVEL ADMTVO	Recibió capacitación		%	Tipo de capacitación	
	SI	NO		Ed. Formal	Ed. No formal
<b>Profesional</b>	11%	7%	18%	0%	23%
<b>Técnico</b>	15%	27%	42%	3%	26%
<b>Asistencial</b>	25%	15%	40%	0%	48%
<b>TOTAL</b>	52%	48%	100%	3%	97%

Fuente: Esta investigación.

En la tabla 24 se observa el tipo de capacitación recibido por los funcionarios de carrera administrativo y su frecuencia, aclarando que el tipo de capacitación corresponde al de educación no formal, que según los datos arrojados por la tabla No. 26, este porcentaje equivale al 49% de los encuestados (Del 52% que recibieron capacitación se resta el 3% que recibió capacitación formal).

Se encuentra, entonces, que los funcionarios del nivel asistencial recibieron el mayor número de capacitaciones, con un total de 19, seguido por los profesionales con 18 capacitaciones y los técnicos, quienes participaron en 14 eventos.

Respecto de la frecuencia de capacitaciones recibidas se tiene que el 47,06% participó en seminarios y talleres realizados en la ciudad de San Juan de Pasto, con el mismo porcentaje (19,61%) ha participado en diplomados y cursos fuera de la ciudad y un 13,73% tuvo comisiones de estudio para desarrollar cursos cortos fuera de la capital nariñense. (Ver tabla 24).

**TABLA 24. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. TIPO DE CAPACITACION EN EDUCACION NO FORMAL RECIBIDA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA AÑOS 2007 A 2009**

TIPO DE CAPACITACION	NIVEL ADMINISTRATIVO			Numero de capacitaciones recibidas	Frecuencia
	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL		
<b>EDUCACIÓN NO FORMAL</b>					
a.- Comisión de estudio cursos	4	2	1	<b>7</b>	13,73
b.- Diplomados	4	3	3	<b>10</b>	19,61
c.- Cursos cortos fuera de Pasto	4	4	2	<b>10</b>	19,61
d.- Capacitación en Pasto (sem. Taller. Otros)	6	5	13	<b>24</b>	47,06
Total capacitaciones por nivel admvo.	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	51	100,00

Fuente: Esta investigación.

En cuanto al tipo de apoyo recibido, la tabla No. 25 indica que el 62,5% de los funcionarios que recibieron algún tipo de capacitación (se refiere al 48% de la muestra) contaron con apoyo económico y el respectivo permiso, es decir, que la administración subsidió en todo en parte el costo de la formación, mientras que el 37,50%, si bien no contó con el incentivo económico, tuvo se le concedieron los permisos necesarios para asistir a la capacitación. (Ver tabla 25).

**TABLA 25. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. TIPO DE APOYOS PARA LA CAPACITACION RECIBIDA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA AÑOS 2007 A 2009**

TIPO DE APOYO RECIBIDO	NIVEL ADMINISTRATIVO			Numero de apoyos recibidas	Frecuencia
	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL		
APOYO ECONOMICO y PERMISO	4	1	10	15	62,50
PERMISOS PARA CAPACITACION	2	4	3	9	37,50
Totales	6	5	13	24	100,00

Fuente: Esta investigación.

El área del conocimiento o temática que predominó en las capacitaciones fue en el sistema de gestión de calidad, en más del 75% y en atención al cliente, a través de un seminario dirigido a la totalidad de los funcionarios de los niveles asistencial y técnico.

Así mismo, se indagó sobre la participación en programas de reinducción al cargo llevados a cabo por la Alcaldía. No se preguntó sobre programas de inducción por cuanto los funcionarios de carrera administrativa llevan no menos de 13 años vinculados a esta entidad, de ahí que, en los años de estudio que ocupa la investigación solo era pertinente hablar de la reinducción al puesto de trabajo.

En la tabla No. 26 se aprecia que un 13% de los funcionarios encuestados recibieron reinducción en el cargo, destacándose las realizadas al personal técnico, que fueron realizadas por la Secretaría de Salud. El personal del nivel profesional no ha recibido en el periodo de estudio ningún tipo de reinducción, pero en general la ausencia de estos programas se presenta en el 87% de los funcionarios de carrera en la Alcaldía. (Ver tabla No. 26)

**TABLA 26. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PARTICIPACION EN PROGRAMAS DE REINDUCCION AL CARGO POR FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 A 2009)**

NIVEL JERARQUICO	Numero y Porcentaje de funcionarios que recibieron reinducción al cargo		Numero y Porcentaje de funcionarios que NO recibieron reinducción al cargo		TOTALES	
	Si	%	No	%	Total encuestados	%
<b>PROFESIONAL</b>	0	0%	11	18%	11	18%
<b>TECNICO</b>	6	10%	19	32%	25	42%
<b>ASISTENCIAL</b>	2	3%	22	37%	24	40%
<b>TOTALES</b>	<b>8</b>	<b>13%</b>	<b>52</b>	<b>87%</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

Fuente: esta investigación.

En las tablas Nos. 27 y 28 se puede apreciar la calificación dada por los funcionarios de carrera administrativa respecto del proceso de capacitación adelantado por la Subsecretaria de Talento Humano y las razones que justifican dicha calificación.

Se aplicó una escala de 1 a 5 puntos, de carácter creciente, donde el puntaje 1 corresponde al total desacuerdo y el puntaje 5 al completamente de acuerdo con el proceso de capacitación y sus programas. En la tabla No. 26 se presentan los resultados. Allí se puede observar que un 63% (puntajes 1 y 2) de los funcionarios están en desacuerdo con los procesos de capacitación y apenas un 7% (puntajes 4 y 5) están conformes con los mismos, pero hay un 30% de funcionarios que califican el proceso en termino medio, ni en acuerdo ni en desacuerdo. (Ver tabla No. 27). Las razones por las cuales se da la anterior calificación se presentan en la tabla No. 28. En esta tabla se aprecia que tan solo un 9% de los encuestados da razones positivas frente a este tipo de proceso, sin embargo el 91% de la muestra expone razones negativas frente al mismo proceso, así: el 41% de los funcionarios de carrera administrativa considera que no se conoce un plan de capacitación, el 30% asiente que la capacitación no favorece a los funcionarios de carrera administrativa, pudiendo presentarse mas favorecimiento al personal de libre nombramiento y remoción y un 18% considera que hay poco presupuesto para este tipo de actividades. (Ver tablas No. 27 y 28). Estas razones en contra de la forma como se adelantan los procesos de capacitación es consistente con la baja cobertura lograda en los mismos, dado que el 48% del personal de carrera no recibió capacitación alguna y los proceso de reinducción están ausenten para el 87% de los funcionarios.

**TABLA 27. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DEL PROCESO DE CAPACITACION**

NIVEL ADMINISTRATIVO	PUNTAJE				
	1	2	3	4	5
Profesional	7%	5%	8%	0%	0%
Técnico	15%	10%	17%	0%	0%
Asistencial	14%	12%	5%	5%	2%
<b>Totales (100%)</b>	<b>36%</b>	<b>27%</b>	<b>30%</b>	<b>5%</b>	<b>2%</b>

Fuente: Esta investigación.

**TABLA 28. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DEL PROCESO DE CAPACITACION DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

RAZONES A FAVOR	PROF	TECN	ASIST	Total
Plan de capacitación bien formulado	0%	0%	5%	5%
Existencia estudio de necesidades capacitación	0%	2%	0%	2%
No hay criterio para asignar capacitación	2%	0%	0%	2%
<b>Subtotal % RAZONES A FAVOR</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>5%</b>	
RAZONES EN CONTRA	PROF	TECN	ASIST	
No se conoce un plan de capacitación	12%	12%	17%	41%
Poco presupuesto asignado	3%	13%	2%	18%
Capacitación no favorece a Función. C.A.	2%	15%	13%	30%
Criterio de los jefes	0%	0%	2%	2%
<b>Subtotal % RAZONES EN CONTRA</b>	<b>17%</b>	<b>40%</b>	<b>34%</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>18%</b>	<b>42%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Esta investigación.

En suma, no deja de ser preocupante el proceso de capacitación que se lleva en la Alcaldía de Pasto, el cual cuenta con un plan improvisado de capacitación que

además no se divulga e igualmente no hay criterios para asignar las distintas capacitaciones, lo cual es un aspecto a corregir en el futuro inmediato.

**3.3.4. Generalidades sobre el sistema de Estímulos (Bienestar social e Incentivos) según los decretos 1567 de 1998 y 1227 del 2005, reglamentario de la ley 909 del 2004.** Según el decreto-ley 1567 de 1998 se establece a nivel nacional el sistema de estímulos para el personal del Estado, el cual esta conformado por el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales. (Artículo 13)

En tal sentido el artículo 18 de la misma disposición establece: *“a través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos que formulen y ejecuten las entidades, se pondrá en funcionamiento el sistema de estímulos para los empleados”*.

En consecuencia los estímulos al personal se desarrollan a través de dos programas: el de bienestar social y el de incentivos.

Este tipo de programas se debe organizar de manera obligatoria por las entidades cada año.

a.-) Programas de Bienestar Social. Este tipo de programas se deben organizar a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia y deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.

Este tipo de beneficio no solamente incluye al empleado sino que se hace extensivo a su grupo familiar.

Según la norma anteriormente indicada, estos programas se deben enmarcar en dos áreas: la de protección y servicios sociales y la de calidad de vida laboral. En la primera para atender las necesidades de protección, ocio, identidad y aprendizaje del empleado y su familia, para mejorar sus niveles de salud, vivienda, recreación, cultura y educación y en la segunda, referente a la calidad de vida, se atenderá a través de programas que se ocupen de problemas y condiciones de la vida laboral de los empleados, de manera que permitan la satisfacción de sus necesidades para el desarrollo personal, profesional y organizacional.

Entre los programas de protección y servicios sociales se encuentran:

- a) Deportivos, recreativos y vacacionales.
- b) Artísticos y culturales.
- c). Promoción y prevención de la salud.
- d). Capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas.
- e) Promoción de programas de vivienda ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, los Fondos de Cesantías, las Cajas de Compensación Familiar u otras entidades que hagan sus veces.

Respecto de la educación formal, la norma establece lo siguiente:

La financiación de la educación formal hará parte de los programas de bienestar social dirigidos a los empleados de libre nombramiento y remoción y de carrera. Para su otorgamiento, el empleado deberá cumplir las siguientes condiciones:

- a). Llevar por lo menos un año de servicio continuo en la entidad.
- b). Acreditar nivel sobresaliente en la calificación de servicios correspondiente al último año de servicio.

Frente a los empleados vinculados con nombramiento provisional y los temporales, dado el carácter transitorio de su relación laboral, no podrán participar de programas de educación formal o no formal ofrecidos por la entidad, teniendo únicamente derecho a recibir inducción y entrenamiento en el puesto de trabajo.

b.-) Programa de Incentivos. Este tipo de programas deben orientarse a:

1. Crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos.
  2. Reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia.
- Los programas de incentivos dirigidos a crear condiciones favorables al buen desempeño se desarrollarán a través de proyectos de calidad de vida laboral. Y los programas de incentivos que buscan reconocer el desempeño en niveles de excelencia se estructurarán a través de planes de incentivos.

Los planes de incentivo se orientarán a reconocer los desempeños individuales del mejor empleado de la entidad y de cada uno de los niveles jerárquicos que la conforman, así como de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia.

Los incentivos pueden de dos tipos: Pecuniarios y no pecuniarios.

Los planes de incentivos pecuniarios son reconocimientos económicos para los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública, mientras que los incentivos no pecuniarios están conformados por un conjunto de programas flexibles dirigidos a reconocer individuos o equipos de trabajo por su desempeño productivo en niveles de excelencia.



Entre los incentivos no pecuniarios se encuentran: ascensos, traslados, encargos, comisiones, becas para educación formal, participación en proyectos especiales, publicación de trabajos en medios de circulación nacional e internacional, reconocimientos públicos a la labor meritoria, financiación de investigaciones, programas de turismo social, puntaje para adjudicación de vivienda y otros que establezca el Gobierno Nacional.

Para la asignación de incentivos se debe tener en cuenta:

- a) La selección y la asignación de incentivos se basarán en registros e instrumentos objetivos para medir el desempeño meritorio;
- b) En todo caso los criterios de selección considerarán la evaluación del desempeño y los resultados del trabajo del equipo como medidas objetivas de valoración;
- c) Cada empleado seleccionado tendrá derecho a escoger el reconocimiento de su preferencia dentro de los planes de incentivos diseñados por la entidad en la cual labora;
- d) Siempre debe hacerse efectivo el reconocimiento que se haya asignado por el desempeño en niveles de excelencia;
- e) Todo empleado con desempeño en niveles de excelencia debe tener reconocimiento por parte del superior inmediato. Dicho reconocimiento se efectuará por escrito y se anexará a la hoja de vida.

**3.3.4.1. Análisis de los programas de Bienestar Social en la Alcaldía de Pasto.** En la tabla No. 29 se observa los eventos de bienestar social a los que asistieron los funcionarios de carrera administrativa durante los años 2007 a 2009, encontrándose que la mayor frecuencia de eventos lo constituye la promoción y prevención a la Salud, gracias particularmente al funcionamiento del programa de Salud Ocupacional, con el 44,44%; en segundo lugar se encuentran actividades de actividades lúdicas, paseos y fiestas con el 33,33%. En menor porcentaje participan las actividades recreativas con el 16,67% y escasamente se realizan actividades de desarrollo artístico y cultural. Se observa igualmente que no se han realizado capacitaciones en artes y artesanías y no se han promovido programas de vivienda para funcionarios.

Otra característica de estas actividades de bienestar social se encuentra en la orientación únicamente al funcionario de carrera administrativa sin inclusión a su grupo familiar.

(De 90 eventos se registraron 6 en los cuales participó el grupo familiar).

Ahora bien, la administración municipal ha institucionalizado actividades de tipo social orientadas a la conmemoración de algunas festividades como el día del trabajo y celebraciones navideñas y ha realizado algunos campeonatos deportivos, pero aún no tienen la total cobertura por su carácter esporádico,

mientras que la salud ocupacional ha sido un programa de carácter permanente. En otro tipo de planes importantes como las actividades artísticas y culturales y la promoción de vivienda, todavía hay mucho que mejorar. (Ver tabla No. 29)

**TABLA 29. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PLANES DE BIENESTAR SOCIAL EN QUE PARTICIPARON LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA. AÑOS 2007-2009**

TIPO DEL PLAN	PROFESIONAL		TÉCNICO		ASISTENCIAL		Frecuencia	%
	individual	Grupo fam.	individual	Grupo fam.	individual	Grupo fam.		
Deportivo recreativo y vacacional	3	1	8	1	2	0	15	16,67
Artístico y cultural	2	1	1	0	1	0	5	5,56
Promoción y prevención de la salud	10	0	14	0	16	0	40	44,44
Capacitación en artes y artesanías	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Programa de vivienda para funcionarios	0	0	0	0	0	0	0	0,00
(paseo, lúdica, fiesta)	5	0	12	2	11	0	30	33,33
<b>TOTALES</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>35</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>90</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Esta investigación.

En las tablas Nos. 30 y 31 se puede apreciar la calificación dada por los funcionarios de carrera administrativa respecto de los programas de Bienestar Social adelantado por la Subsecretaria de Talento Humano y las razones que justifican dicha calificación.

Al igual que en los casos anteriores, se aplicó una escala de 1 a 5 puntos, de carácter creciente, donde el valor 1 corresponde a “total desacuerdo” y el valor 5 a “completamente de acuerdo” respecto de los programas de Bienestar Social en la Alcaldía de Pasto. En la tabla No. 29 se presentan los resultados. Aquí se observa que un 50% (puntajes 1 y 2) de los funcionarios están en desacuerdo con este tipo de eventos y apenas el 15% (puntajes 4 y 5) están conformes con los mismos. Igualmente se observa que hay un 35% de funcionarios que califican el proceso en término medio, ni en acuerdo ni en desacuerdo. (Ver tabla No.30).

**TABLA 30. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA A LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL**

NIVEL ADMTV	PUNTAJE				
	1	2	3	4	5
Profesional	2%	5%	12%	0%	0%
Técnico	13%	7%	15%	5%	2%
Asistencial	5%	18%	8%	8%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>20%</b>	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>13%</b>	<b>2%</b>

Fuente: Esta investigación.

Ahora bien, las razones por las cuales se da tal calificación se encuentran en la tabla No. 31. En esta tabla se aprecia que tan solo un 16% de los encuestados indica razones positivas frente a este tipo de programas, mientras que el 83% de los mismos expone razones negativas respecto de dichos programas, así: una gran mayoría, es decir, el 53% de los funcionarios de carrera administrativa considera que no se conoce un plan de bienestar, el 21% indica que hay poco presupuesto y un 9% manifiesta su inconformidad por la poca cobertura del plan. (Ver tabla No. 31).

**TABLA 31. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

RAZONES A FAVOR	NIVEL JERARQUICO			TOTAL
	PROF	TEC	ASIST	
Plan de bienestar bien formulado	0%	3%	0%	3%
Estudio de necesidades de bienestar	0%	3%	7%	10%
Difusión y participación masiva e incluyente	0%	3%	0%	3%
<b>SUBTOTAL RAZONES A FAVOR</b>	<b>0%</b>	<b>9%</b>	<b>7%</b>	<b>16%</b>
RAZONES EN CONTRA	PROF	TEC	ASIST	
No se conoce un plan de bienestar	10%	20%	23%	53%
Poco presupuesto asignado	8%	8%	5%	21%
Poca cobertura del plan	0%	2%	7%	9%
<b>SUBTOTAL RAZONES EN CONTRA</b>	<b>18%</b>	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>83%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18%</b>	<b>40%</b>	<b>42%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Esta investigación.

**3.3.4.2. Análisis de los programas de Incentivos en la Alcaldía de Pasto.** En la tabla No. 32 se observa la participación de los funcionarios de carrera administrativa en programas de incentivos celebrado por la Alcaldía de Pasto durante los años 2007 a 2009. En este sentido, en ningún caso se ha reconocido un incentivo pecuniario a los equipos de trabajo, pero en lo que se refiere a los incentivos pecuniarios que reconocen la labor meritoria, la participación asciende al 11,3%. Esto indica que el 11,3 % de los funcionarios de carrera administrativa consideran que se tuvo en cuenta su evaluación del desempeño, mientras que el 88,3% consideran lo contrario. Esta calificación se otorga así por cuanto no ha existido difusión frente a la forma del otorgamiento de incentivos y especialmente en el año 2009 el proceso se hizo a puerta cerrada en la Secretaría General..

En cuanto a los incentivos no pecuniarios, se observa que no se han dado eventos de turismo social, ni se han publicado trabajos de investigación, ni tampoco la evaluación del desempeño ha servido para otorgamiento de puntaje para la adjudicación de vivienda.

**TABLA 32.ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO.PARTICIPACION DE PROGRAMAS DE INCENTIVOS POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 – 2009)**

PLANES DE INCENTIVOS	NIVELES ADMINISTRATIVOS						TOTALES			
	SI se considero la evaluación de desempeño para otorgar incentivos			NO considero la evaluación de desempeño para otorgar incentivos						
	PROF.	TEC.	ASIS.	PROF.	TEC.	ASIS.	SI HUBO Participación		NO HUBO Participación	
	SI			NO			Numero	%	Numero	%
<b>A.- Económicos (Pecuniarios)</b>										
Formación equipos de trabajo	0	0	0	11	24	25	0	<b>0</b>	60	<b>100</b>
Reconocimiento a la labor meritoria	3	4	0	8	20	25	7	<b>11,7</b>	53	<b>88,3</b>
<b>B.- No pecuniarios</b>										
Becas ed. Formal y com. Estudios	0	1	0	11	23	25	1	<b>0,07</b>	59	<b>98,3</b>
Programa turismo social	0	0	0	11	24	25	0	<b>0</b>	60	<b>100</b>
Ascensos traslados, encargos, comisiones y Permutas	1	8	5	10	16	20	14	<b>23,3</b>	46	<b>76,7</b>
Participación en proyectos especiales	1	1	1	10	23	24	3	<b>5</b>	57	<b>95</b>
Publicación de trabajos investigaciones.	0	0	0	11	24	25	0	<b>0</b>	60	<b>100</b>
Reconocimiento en hoja de vida	3	7	1	8	17	24	11	<b>18,3</b>	49	<b>81,7</b>
Tres días de descanso remunerado	1	5	0	10	19	25	6	<b>10</b>	54	<b>90</b>
Puntaje para adjudicar vivienda	0	0	0	11	24	25	0	<b>0</b>	60	<b>100</b>

Fuente: Esta Investigación

Por otro lado se observa la baja participación de los funcionarios de carrera administrativa en incentivos: solo un 5% ha participado en proyectos especiales, un 10,0% ha recibido tres días de descanso remunerado como incentivo, distinto al permiso normal que tiene derecho todo funcionario, un 18,3% ha tenido algún reconocimiento en la hoja de vida y el 23,3% se ha beneficiado en ascensos o encargos. Este último porcentaje se presenta así, por la existencia de vacancias temporales ante la inexistencia en la práctica de la carrera administrativa, por la inexequibilidad que sufrió la comisión del servicio civil creada por la ley 443 de 1998 y la dificultad para llenar vacantes por concurso. (Ver tabla No. 32).

En las tablas Nos. 33 y 34 se puede apreciar la calificación dada por los funcionarios de carrera administrativa respecto de los programas de Incentivos adelantado por la Subsecretaria de Talento Humano y las razones que justifican dicha calificación.

Al igual que en los casos anteriores, se aplicó una escala de 1 a 5 puntos, de carácter creciente, donde el valor 1 corresponde a “total desacuerdo” y el valor 5 a “completamente de acuerdo” respecto de los programas de Incentivos de la Alcaldía de Pasto.

En la tabla No. 33 se observa que un 62% (puntajes 1 y 2) de los funcionarios de carrera están en desacuerdo en la manera como se han otorgado los incentivos en el Municipio de Pasto y apenas el 8 (puntajes 4 y 5) están de acuerdo con la selección de los funcionarios incentivados. Igualmente se observa que hay un 31% de funcionarios que califican el proceso en término medio, ni en acuerdo ni en desacuerdo. (Ver tabla No. 33).

**TABLA 33. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS**

NIVEL ADM TV	PUNTAJE				
	1	2	3	4	5
Profesional	5%	7%	7%	0%	0%
Técnico	10%	15%	12%	3%	2%
Asistencial	20%	5%	12%	3%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>35%</b>	<b>27%</b>	<b>31%</b>	<b>6%</b>	<b>2%</b>

Fuente: Esta investigación

Por su parte, en la tabla No. 34 se encuentran las razones por las cuales se dio la calificación que se indicaron en la tabla No. 33. En esta tabla que ahora se

aprecia que tan solo un 15% de los encuestados indica razones positivas frente al otorgamiento de incentivos, en donde la razón predominante es el reconocimiento de la labor a quien lo merece con un 8%. Por otra parte, el 85% de los mismos expone entre las razones en contra del proceso que tienen más peso: la falta de transparencia en el otorgamiento de los incentivos, en un 42%, seguido del desconocimiento de un plan de incentivos, con un 38%. (Ver tabla No. 34).

**TABLA 34. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

<b>RAZONES A FAVOR</b>	<b>PROF</b>	<b>TECN</b>	<b>ASIST</b>	<b>TOTALES</b>
plan de incentivos bien formulado	0%	0%	2%	<b>2%</b>
incentivo otorgado con criterio legal	2%	3%	0%	<b>5%</b>
reconocimiento de la labor a quien lo merece	0%	5%	3%	<b>8%</b>
Subtotal % Razones a Favor				<b>15%</b>
<b>RAZONES EN CONTRA</b>	<b>PROF</b>	<b>TECN</b>	<b>ASIST</b>	
no se conoce un plan de incentivos	10%	15%	13%	<b>38%</b>
poco presupuesto asignado	2%	0%	3%	<b>5%</b>
Proceso de incentivos no transparente	6%	18%	18%	<b>42%</b>
Subtotal % Razones en contra				<b>85%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18%</b>	<b>42%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Esta investigación

### 3.4. PROCESO DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO.

Se analiza en este aparte las generalidades del proceso de evaluación del desempeño, la calificación promedio obtenida por los funcionarios de carrera administrativa de la Alcaldía de Pasto y las percepciones de los mismos respecto de este proceso.

**3.4.1. Generalidades sobre el proceso de Evaluación del desempeño.** El artículo 38 de la ley 909 del 2004 se refiere a la Evaluación del Desempeño, en el siguiente sentido:

*“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”.*

Igualmente se indica que el resultado de la evaluación será la calificación correspondiente al período anual, el cual debe incluir dos (2) evaluaciones parciales al año. Aunque puede suceder que en caso de evaluación del desempeño deficiente de un funcionario de carrera, se puede ordenar por el jefe del organismo, la evaluación y calificación inmediata de sus servicios.

Los resultados de las evaluaciones deben tenerse en cuenta para;

- a) Adquirir los derechos de carrera;
- b) Ascender en la carrera;
- c) Conceder becas o comisiones de estudio;
- d) Otorgar incentivos económicos o de otro tipo;
- e) Planificar la capacitación y la formación;
- f) Determinar la permanencia en el servicio.

Como instrumentos de evaluación en el Municipio de Pasto se utilizan los formatos diseñados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que fueron adoptados por el ente territorial y actualmente constituyen un “instrumento de transición”.

Estos instrumentos se basan en el Acuerdo 18 del 22 de enero del 2008 emanado de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Este acuerdo en el capítulo II artículos 4 al 14 se refiere a los componentes del Sistema Tipo de Evaluación de Desempeño Laboral, los cuales son: los compromisos laborales, las metas, la escala de valoración, los criterios o indicadores de evaluación, las evidencias de desempeño requeridas y los compromisos comportamentales.

A continuación se describe brevemente cada uno de ellos:

Los compromisos laborales, son los acuerdos establecidos entre evaluado y evaluador relativos al desempeño, las actuaciones laborales y los logros requeridos para la realización y entrega de los productos o resultados finales esperados.

Los compromisos laborales dan cuenta del desempeño laboral del evaluado en desarrollo de la misión, los planes institucionales, operativos o de gestión de la dependencia o área de trabajo, las funciones asignadas y los programas o proyectos de la entidad.

A los compromisos laborales se les asigna un peso porcentual dentro de la escala de evaluación.



Las metas son los resultados esperados en el período de evaluación, expresados en términos de calidad, magnitud, tiempo, cantidad y otros factores que la entidad determine como necesarios para establecer los avances o logros requeridos para su cumplimiento.

Las metas son propuestas por el evaluador de conformidad con los compromisos pactados para la dependencia o área de trabajo.

Los criterios son las condiciones, requisitos de calidad, indicadores o factores que deben reunir los compromisos laborales establecidos y las evidencias requeridas, que dan cuenta del desempeño del empleado.

Las evidencias se pueden referir al producto, desempeño o conocimiento y comprensión del funcionario y deberán corresponder a lo fijado en la fase inicial del proceso de evaluación. Las evidencias demostrarán, con carácter preferencial, el desempeño del funcionario en su ámbito laboral.

El portafolio de evidencias es el instrumento que contiene las evidencias, las cuales deben ser representativas del desempeño laboral del funcionario e indicarán el cumplimiento de los criterios definidos para cada uno de los componentes de la evaluación. Todas las evidencias serán custodiadas por el evaluador y su posterior archivo se hará de conformidad con lo dispuesto en las tablas de retención documental de la respectiva entidad.

La Escala de calificación de la evaluación del desempeño laboral. El sistema tipo ha adoptado una escala de uno (1) a cien (100) puntos, así:

- Sobresaliente 90 a 100 puntos.
- Satisfactoria 70 a 89 puntos.
- No satisfactoria 69 puntos o menos.

Los compromisos comportamentales son los acuerdos establecidos entre evaluado y evaluador relacionados con las conductas o comportamientos que orientan la participación del empleado en la ejecución de los proyectos estratégicos de su área o en las actividades que contribuyen al cumplimiento de los cometidos misionales o de apoyo en la entidad. Estas conductas están determinadas por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el servidor público en el ejercicio de su labor.

Este acuerdo tiene en cuenta también para la evaluación del desempeño la evaluación de gestión de las áreas o dependencias, ésta se constituye en fuente de información objetiva para la evaluación del desempeño laboral de los funcionarios, con el fin de que la evaluación sea consistente con la planeación institucional y los resultados de las áreas de trabajo. Esta evaluación la realiza la Oficina de Control Interno o quienes hagan sus veces, la cual debe basarse en la evaluación cuantitativa y cualitativa del grado de ejecución de los compromisos

establecidos en la planeación institucional, liderado por las Oficinas de Planeación o las que hagan sus veces, de acuerdo con lo señalado en el inciso 2° del artículo 39 de la Ley 909 de 2004. (El formulario sobre evaluación del desempeño adoptado por la Alcaldía de Pasto se presenta en el anexo)

La Comisión Nacional del Servicio Civil contempla tres tipos de evaluación:

Evaluaciones definitivas, evaluaciones parciales semestrales y evaluaciones parciales eventuales.

Las Evaluaciones definitivas, a su vez son las siguientes:

a) La evaluación anual u ordinaria. La evaluación anual u ordinaria abarca el período comprendido entre el primero (1°) de febrero y el treinta y uno (31) de enero del año siguiente, se debe producir a más tardar el quince (15) de febrero de cada año e incluye dos evaluaciones parciales semestrales.

b) La evaluación del período de prueba. Se debe realizar una vez concluido este, con base en los compromisos fijados al momento de la vinculación laboral del empleado.

c) La evaluación extraordinaria. Se realizará cuando el jefe del organismo la ordene por escrito, basado en información soportada sobre el presunto desempeño deficiente del empleado. Esta evaluación solo podrá ordenarse después de que hayan transcurrido, por lo menos, tres (3) meses de la última evaluación definitiva, comprenderá todo el período no evaluado y tendrá en cuenta las evaluaciones parciales que se hayan realizado.

Las evaluaciones parciales semestrales, son las dos (2) evaluaciones que conforman la evaluación anual u ordinaria.

a) Primera evaluación parcial. Corresponde al período comprendido entre el primero (1°) de febrero y el treinta y uno (31) de julio de cada año, período que debe ser evaluado a más tardar el quince (15) de agosto del mismo año, y

b) Segunda evaluación parcial. Corresponde al período comprendido entre el primero (1°) de agosto y el treinta y uno (31) de enero del año siguiente, período que debe ser evaluado a más tardar el quince (15) de febrero de cada año.

Y finalmente las Evaluaciones parciales eventuales las que se realizan en los siguientes casos:

a) Por cambio de evaluador;

b) Por cambio definitivo de empleo del evaluado;

c) Cuando el empleado deba separarse temporalmente del ejercicio de las funciones del empleo por más de treinta (30) días calendario;

d) Por interrupción del período de prueba por un término igual o superior a veinte (20) días calendario;

e) La que corresponda al lapso comprendido entre la última evaluación, si la hubiere, y el final de la evaluación parcial semestral correspondiente;

En cuanto a las fases para realizar la evaluación anual u ordinaria, el Sistema Tipo de la CNSC establece las siguientes:

a) Fase Previa. Preparación. Esta fase comprende todas las actividades que garanticen la ejecución y el desarrollo del proceso de evaluación del desempeño laboral y exige el compromiso institucional de la alta dirección y de manera transversal el de todas las instancias de la entidad.

Las actividades tendientes a garantizar este proceso deben incluir la capacitación que requieren tanto evaluados como evaluadores y versar sobre los planes, programas, proyectos y metas institucionales, así como sobre la reglamentación, instrumentos, procedimientos, deberes, responsabilidades y derechos inherentes al proceso de evaluación del desempeño laboral. Para la realización de estas actividades deberá contarse con la activa participación de las áreas de talento humano, planeación y control interno;

b) Primera Fase. Fijación de compromisos laborales. En esta fase se concretan los acuerdos sobre los productos o resultados finales esperados que debe entregar el empleado en el marco de sus funciones, los planes de desarrollo, planes institucionales, planes operativos anuales, planes por dependencia y demás herramientas con que cuente la entidad.

c) Segunda Fase. Seguimiento al desempeño laboral y registro de evidencias: Seguimiento al desempeño laboral. Esta fase se inicia inmediatamente después de la fijación de compromisos y vincula tanto al evaluado como al evaluador. Es una labor conjunta en la cual el evaluador deberá orientar, estimular y apoyar el desempeño de los funcionarios a su cargo con el fin de reconocer los avances y aportes en el ejercicio laboral del empleado e introducir las mejoras y correctivos que se requieran para el cumplimiento de los compromisos previamente acordados.

Por su parte, el evaluado deberá suministrar de manera oportuna los avances o resultados esperados que respalden el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Registro de evidencias. El evaluador, como resultado del seguimiento continuo, deberá acopiar las evidencias sobre el desempeño de los funcionarios a su cargo que permitan la verificación del cumplimiento de los compromisos fijados. Así mismo y de acuerdo con lo acordado en la primera fase, podrá solicitar a terceros la entrega de evidencias que soporten la entrega de productos o resultados suministrados por el evaluado.

d) Tercera Fase. Evaluación de mitad de período. Corresponde a la evaluación que deberá efectuar el evaluador entre el 1º y el 15 de agosto de cada año y en la

cual se constatan y verifican los logros alcanzados y el cumplimiento de las metas y criterios acordados en la fijación de compromisos. Al evaluar se tendrán en cuenta los imprevistos surgidos durante el período y su incidencia en el cumplimiento de los compromisos fijados.

e) Cuarta Fase. Seguimiento al desempeño laboral en el segundo período y Registro de Evidencias. De manera similar al seguimiento y registro de evaluación que debe surtir en la primera fase, deberá acompañarse el desempeño laboral del empleado y acopiarse las evidencias que resulten pertinentes al segundo período de evaluación;

f) Quinta Fase. Evaluación del segundo semestre. Deberá surtir de manera similar a la evaluación correspondiente al primer semestre y de manera independiente a aquel, dentro de los quince (15) días calendarios siguientes al vencimiento del período. En esta evaluación sólo deberán ser tenidas en cuenta las evidencias relacionadas con lo acaecido en el período respectivo.

g) Sexta Fase. Calificación definitiva del período evaluado. Corresponde al promedio de las dos evaluaciones semestrales o de las evaluaciones eventuales surtidas en el período de evaluación.

**3.4.2. Análisis del proceso de evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera administrativa del Municipio de Pasto.** En primer lugar se presenta un cuadro que contiene las evaluaciones promedio del desempeño obtenidas por los funcionarios de carrera administrativa de la entidad materia de estudio según nivel jerárquico. De la revisión de las hojas de vida de los funcionarios encuestados y los datos obtenidos de la Secretaría de Talento Humano de la Alcaldía de Pasto, se pudo determinar que los rangos de calificaciones oscilan así: Nivel profesional: valor menor obtenido: 901 puntos y valor mayor 1000 puntos; Nivel Técnico, valor menor obtenido: 786 y valor mayor 1000 puntos y nivel asistencial: menor valor obtenido: 856 y valor mayor: 1000 puntos.

Respecto del promedio en los tres años de estudio se encuentra que en el nivel profesional el promedio de calificación es de 954 puntos, en el nivel técnico, 936 puntos y en el nivel asistencial, 935 puntos.

También se calculó el promedio ponderado de las evaluaciones según año, encontrándose que hay una tendencia creciente en su resultado, pasando del año 2007 de una calificación promedio ponderada de 931 puntos a 944 en el año 2009. El gran promedio en las calificaciones de los funcionarios de carrera administrativa en los tres años de estudio es de 939 puntos.

Lo anterior significa que los funcionarios de carrera administrativa de la entidad analizada se encuentran en nivel de excelencia con calificación en promedio de sobresaliente. (Ver tabla No. 35).

La realidad de esta evaluación se puede observar mas adelante, cuando se entre a analizar varias circunstancias respecto de la evaluación misma a fin de tener una mayor precisión sobre el valor indicado.

**TABLA 35. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO PROMEDIO OBTENIDO EN LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 – 2009**

AÑO	NIVEL JERARQUICO			PROMEDIO PONDERADO
	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL	
2007	923	940	925	<b>931</b>
2008	965	937	938	<b>943</b>
2009	975	932	943	<b>944</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>954</b>	<b>936</b>	<b>935</b>	<b>939</b>

Fuente: Esta investigación.

En seguida se analizan las percepciones de los funcionarios de carrera administrativa sobre el proceso de evaluación del desempeño durante su vinculación a la Alcaldía de Pasto.

En la tabla No. 36 aparece la percepción frente al proceso de evaluación del desempeño que han vivido los funcionarios de carrera a lo largo de su vinculación a la entidad, pero en particular durante los años 2007 a 2009.

Frente a cada pregunta del mencionado cuadro, los funcionarios encuestados indicaron la frecuencia con que el evento ocurre, teniendo en cuenta su situación personal y su conocimiento respecto de este proceso frente a sus similares compañeros, según el objeto de la pregunta planteada.

Se estableció una escala desde lo mas frecuente “siempre” hasta lo menos frecuente “nunca”, con situaciones intermedias (casi siempre, a veces y casi nunca).

Se presentaron 12 situaciones o preguntas, buscando indagar sobre aspectos relacionados con la prueba misma, el tiempo y oportunidad de ella, la importancia y uso de sus resultados de la calificación hasta la consideración del funcionario frente a la misma.

En la mencionada tabla se puede apreciar, frente a la primera pregunta “la evaluación es objetiva” que un 52% se inclina por respuestas siempre y casi siempre (22% y 30% respectivamente) y el 16% respondieron “nunca” y “casi nunca” ( 3% y 13%), lo que indica que en el promedio de los casos esta

evaluación es objetiva, sin embargo, un 48% de los funcionarios de carrera consideran que hay casos de subjetividad en la evaluación, lo cual es preocupante.

Ahora bien, frente al cumplimiento de requisitos en la evaluación del desempeño, se analizará las dos frecuencias de mayor porcentaje, así; respecto de la concertación de objetivos a tiempo (pregunta 2) el 50% considera que siempre y casi siempre se hace así; en cuanto al interrogante “si los objetivos son medibles y cuantificables” (pregunta 3), el 60% lo considera afirmativo: Por su parte un 57% de los encuestados consideran que se realiza la evaluación de manera permanente durante todo el año ( pregunta 4), sin embargo, el 70% informó que nunca y casi nunca se lleva portafolio de evidencias( pregunta 5).

En cuanto a la utilidad y aplicación que se da a la evaluación del desempeño, el 65% considera que la misma solo sirve para permanecer en el cargo (pregunta 6). Esta evaluación no es un mecanismo para otorgar incentivos, dado que el 49% indica que nunca y casi nunca se lo tiene en cuenta para este propósito (pregunta 7) y tampoco es utilizada para brindar capacitación a los funcionarios de carrera, por cuanto el 77% respondió que “nunca” y “casi nunca” los programas de capacitación se fijan en los resultados de la evaluación para otorgar este beneficio (pregunta 8).

También se preguntó sobre la percepción del funcionario de carrera frente situaciones tales como la evaluación por el mismo empleado, lo cual ocurre en el 32% de los casos (pregunta 9) y frente a la evaluación con base en el merecimiento de la calificación según su desempeño, el 45% consideró que siempre y casi siempre hay personas que se encuentran mal evaluadas, pues no son merecedoras al resultado que arrojan los instrumentos materia de este proceso.(pregunta 10). No obstante lo anterior, en el 72% de los casos se encontró que el funcionario se considera siempre y casi siempre bien evaluado. (Pregunta 11).

Finalmente, un 45% de los encuestados consideran que a la evaluación el desempeño nunca y casi nunca se le da la importancia que requiere y el 30% de los funcionarios manifestaron que a veces se le da dicha importancia. (Ver tabla No. 36)

Como se puede observar, en términos generales, la evaluación del desempeño no ha cumplido aún con los propósitos que establece la norma y tan solo es un mecanismo sin mayor importancia que se utiliza eventualmente para la administración adecuada de personal, pero fundamentalmente brinda la permanencia en el cargo. Este eficaz instrumento de administración y desarrollo de personal se considera subvalorado y subutilizado, porque no se ha constituido en un instrumento para la gestión del talento humano, como lo exige el nuevo modelo administrativo de gerencia pública.

**TABLA 36. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. PERCEPCION DE LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (AÑOS 2007 – 2009)**

No.	PREGUNTAS	Siempre	Casi siempre	A Veces	Casi Nunca	Nunca	TOTAL
1	Es objetiva	22%	30%	32%	13%	3%	100%
2	la concertación de objetivos se hace a tiempo según la norma	15%	35%	20%	18%	12%	100%
3	los objetivos a evaluar son medibles y cuantificables	35%	25%	15%	22%	3%	100%
4	la evaluación se hace durante todo el año	37%	20%	13%	17%	13%	100%
5	Se lleva portafolio de evidencias	18%	5%	7%	27%	43%	100%
6	la evaluación del desempeño solo sirve para permanecer en el cargo	42%	23%	12%	12%	12%	100%
7	la evaluación del desempeño se utiliza para otorgar incentivos	18%	15%	18%	17%	32%	100%
8	la capacitación se brinda según la evaluación del desempeño	8%	7%	10%	22%	53%	100%
9	se presentan casos en que el mismo funcionario se evalúa	5%	27%	20%	22%	27%	100%
10	hay personas que por su trabajo no merecen la calificación que obtienen	20%	25%	48%	7%	0%	100%
11	Se considera bien evaluado	40%	32%	22%	5%	2%	100%
12	a la evaluación del desempeño se le da la importancia que requiere	18%	7%	30%	22%	23%	100%

Fuente: Esta investigación.

En las tablas Nos. 37 y 38 se puede apreciar la calificación dada por los funcionarios de carrera administrativa respecto del proceso de evaluación del desempeño que se lleva a cabo en la Alcaldía de Pasto y las razones que justifican dicha calificación.

Al igual que en los casos anteriores, se aplicó una escala de 1 a 5 puntos, de carácter creciente, donde el valor 1 corresponde a “total desacuerdo” y el valor 5 a “completamente de acuerdo” respecto de la evaluación del desempeño y sus resultados.

En la tabla No. 37 se observa que un 35% (puntajes 1 y 2) de los funcionarios de carrera están en desacuerdo en la manera como se viene desarrollando el proceso de evaluación del desempeño y las calificaciones asignadas; el 38% (puntaje 3) no esta en acuerdo ni en desacuerdo con dicho proceso y un 25% (puntajes 4 y 5) se sienten en buena medida satisfechos con el sistema evaluativo de que se viene hablando. (Ver tabla No. 37).

**TABLA 37. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA RESPECTO DEL PROCESO DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO**

NIVEL ADMTVO	PUNTUACION				
	1	2	3	4	5
Profesional	2%	3%	10%	3%	0%
Técnico	3%	12%	15%	12%	0%
Asistencial	0%	17%	13%	7%	3%
<b>TOTALES</b>	<b>5%</b>	<b>32%</b>	<b>38%</b>	<b>22%</b>	<b>3%</b>

Fuente: Esta investigación.

Por su parte, en la tabla No. 38 se encuentran las razones por las cuales se dio la calificación al proceso de evaluación del desempeño tal como se indicó anteriormente. En esta tabla se aprecia que el 40% de los funcionarios encuestados indican razones favorables al proceso y el 60% restante, razones desfavorables. Entre las razones positivas el mayor porcentaje considera que las evaluaciones son objetivas (16%); entre las razones negativas el 47% de los funcionarios de carrera consideran que la evaluación se hace solo por cumplir un requisito legal. (Ver tabla No. 38).



**TABLA 38. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES RESPECTO DEL PROCESO DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO DADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA.**

RAZONES A FAVOR	NIVELES JERARQUICOS			TOTALES
	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL	
formatos bien diseñados	2%	3%	5%	10%
oportunidad y cumplimiento legal	5%	2%	7%	14%
evaluaciones objetivas	2%	8%	6%	16%
<b>SUBTOTAL % RAZONES A FAVOR</b>	9%	13%	19%	<b>40%</b>
RAZONES EN CONTRA	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL	
predomina la subjetividad en la evaluación	2%	3%	0%	5%
falta de criterios claros para evaluar objetivos	2%	3%	3%	8%
Se hace por cumplir con un requisito legal	7%	22%	18%	47%
<b>SUBTOTAL % RAZONES EN CONTRA</b>	11%	28%	21%	<b>60%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18%</b>	<b>42%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Esta investigación

### 3.5. ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESARROLLO DE PERSONAL

El desarrollo personal es *"una experiencia de interacción individual y grupal, a través de la cual los sujetos que participan en ella desarrollan y optimizan habilidades y destrezas para la comunicación abierta y directa, las relaciones interpersonales y la toma de decisiones". Esto permite que el individuo conozca más, no sólo de sí mismo, sino también de sus compañeros de grupo con el objeto de crecer y ser más humano*<sup>79</sup>.

De tal manera que el desarrollo personal involucra la superación de la persona en todas las áreas importantes de la vida tales como la salud física, el desarrollo mental y espiritual, su carrera, elevar su nivel de vida y mejorar las relaciones interpersonales. En otras palabras, es el proyecto de vida en el que una persona se compromete consigo misma, para alcanzar la excelencia en diversas áreas de

<sup>79</sup> Brito Challa, *www.degerencia.com.Habilidades gerenciales. Consultado en Julio de 2010.*

su vida y así lograr el equilibrio que le permita expresar su potencial como ser humano y ser feliz.

Entre los objetivos para lograr dicho desarrollo se encuentran:

- Conocerse a sí mismo, con honestidad, ubicando virtudes y defectos.
- Evaluar que quiere conservar, mejorar o cambiar, y ubicar las herramientas para hacerlo.
- Librarse de los obstáculos interiores y exteriores que alguna vez o de alguna manera impidan el liderazgo y el buen desempeño como trabajador y como líder.
- Ser quien se quiere ser; donde el pensar, el sentir y el actuar sean una unidad coherente o guardar relación con la actitud personal y responsabilidad.

Como puede verse, estos aspectos apuntan a la parte personalísima de cada ser humano, por tanto las disposiciones legales, simplemente deben considerar que el desarrollo de personal se da como resultado de la aplicación del proceso integral del talento humano, es decir, que a través de la capacitación, los estímulos, la motivación que cada persona tenga por frente a la actividad que realiza, el bienestar que se le brinde, son un indicativo del logro de su felicidad y la conquista del proyecto de vida que se ha formado el funcionario.

Por ello, la ley de carrera administrativa no se ocupa de este proceso, sin embargo para tener una percepción de los funcionarios de carrera, se preguntó si a través de ella se han desarrollado de manera integral a través de su vinculación al Municipio de Pasto en una escala de calificación de 1 a 5 donde “1” corresponde a “totalmente en desacuerdo” y “5” a “totalmente en acuerdo”.

En la tabla No. 38 se observa que el 50% (puntajes 4 y 5) de los funcionarios de carrera, están de acuerdo en que pertenecer a la carrera administrativa les ha permitido desarrollarse de manera integral; hay un 28,33% que no esta de acuerdo ni en desacuerdo en ello (puntaje 3) y apenas un 11.66% (puntajes 1 y 2) se inclinan por manifestar su total desacuerdo en la contribución de dicha carrera en su desarrollo personal. (Ver tabla No. 39).

Se nota en consecuencia, que la mayoría de los funcionarios consideran que la carrera administrativa les ha brindado posibilidades para su desarrollo personal, social y ha contribuido a su crecimiento integral como personas y ha contribuido con la formación de valores, aptitudes y construir su proyecto de vida.

Entre las razones mas frecuentes de la percepción del desarrollo personal se encuentran el haber tenido la posibilidad de capacitarse y ascender en los cargos de carrera; la estabilidad que les brinda, les ha permitido formar familia y adquirir vivienda; tener un grupo de amigos y desarrollar habilidades no solamente en su

cargo, sino en la solución de problemas de tipo social, que contribuyen al bienestar general de la ciudadanía.

**TABLA 39. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. CALIFICACION DADA POR LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA FRENTE AL PROCESO DE DESARROLLO INTEGRAL**

NIVEL ADMTVO	PUNTUACION				
	1	2	3	4	5
Profesional	0%	0%	6,67%	6,67%	5,00%
Técnico	1,67%	5,00%	13,33%	20,00%	1,67%
Asistencial	1,67%	3,33%	8,33%	10,00%	6,67%
<b>TOTALES</b>	<b>3,33%</b>	<b>8,33%</b>	<b>28,33%</b>	<b>36,67%</b>	<b>13,33%</b>

Fuente: Esta investigación.

Finalmente, se indagó sobre la motivación y desmotivación en el trabajo, como factor para medir este aspecto respecto del clima laboral, dada su importancia en el desarrollo del personal. En la tabla No. 39 se puede observar los resultados de esta variable, teniendo en cuenta que los funcionarios consideraron cinco alternativas de motivación y desmotivación en el trabajo que realiza en la Alcaldía, otorgando el puntaje de “cinco” como mayor motivación y “uno” como alternativa menos motivadora.

En la tabla que sigue a continuación se puede observar que lo mas motiva a los profesionales y asistenciales es la estabilidad y a los técnicos el mejoramiento laboral. Igualmente, a los profesionales y asistenciales, les desmotiva en mayor medida el demasiado trabajo, mientras que a los técnicos la falta de incentivos y estímulos.

En términos generales, la razón que mas motiva a los funcionarios de carrera es la estabilidad en el cargo, dado que no están sujetos a los vaivenes políticos y de cambio de gobierno cada periodo constitucional, lo cual otorga relativa tranquilidad en el desempeño del cargo; mientras que lo que mas desmotiva a los mismos funcionarios es el demasiado trabajo, dado que no hay estudios de cargas laborales para distribuir el mismo entre el personal asignado para cada dependencia, aunque es muy probable la descarga o asignación de trabajo de los superiores inmediatos del funcionario, que ante la falta de regulación del trabajo, termina sobrecargando a las funciones propias del cargo, las adicionales de otros puestos de trabajo.( ver tabla No. 40)

**TABLA 40. ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. RAZONES QUE MOTIVAN Y DESMOTIVAN AL PERSONAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

<b>RAZONES QUE MOTIVAN</b>	<b>PROFESIONAL</b>	<b>TECNICO</b>	<b>ASISTENCIAL</b>	<b>PUNTOS</b>
Mejoramiento laboral	3	5	3	11
Estabilidad	5	2	5	12
Posibilidad ascenso	1	4	1	6
Trabajo con la comunidad	2	3	2	7
Tener un trabajo	4	1	4	9
<b>RAZONES QUE DESMOTIVAN</b>				
Falta incentivos y estímulos	2	5	4	11
Nivel salarial	4	2	2	8
Demasiado trabajo	5	4	5	14
Pocas oportunidades de ascenso	3	3	1	7
Ambiente Político	1	1	3	5

Fuente: Esta Investigación.

#### 4. PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO DEL PROCESO DE TALENTO HUMANO DIRIGIDO A LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO

La Alcaldía del Municipio de Pasto actualmente se encuentra inmersa dentro del paradigma modernizador donde el gobierno tiene como prioridad la satisfacción de las demandas ciudadanas, la delegación de autoridad a los administradores, la sustitución de reglas excesivas de control por incentivos adecuados para funcionarios, la adopción de presupuestos con base en los resultados alcanzados y el impulso de los mecanismos de mercado.

De conformidad con lo anterior el éxito del anterior paradigma discurre por el camino de la elaboración de planes y estrategias con objetivos claros y realistas, pero su éxito no está garantizado sin la introducción de criterios funcionales de mercado: el incremento de la productividad, la generación de un ambiente de competencia entre los sectores privado y estatal y entre las agencias gubernamentales. Todo lo anterior no adquiere sentido por fuera de una cultura fundamentada en la ética y la responsabilidad profesional que no es posible conseguir sin la participación ciudadana.

Dentro de esta concepción, un apoyo fundamental para el logro de los objetivos estatales se encuentra en la ley 909 del 2004 que consagra la carrera administrativa en Colombia, la cual recoge aspectos sustanciales de la teoría de la modernización administrativa, tales como la introducción de mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión de funcionarios y unidades administrativas, con base en misiones claras y específicas; la celebración de convenios que permitan evaluar el desempeño de los servidores públicos, sustentado en la obtención de *resultados* y no sólo en términos del cumplimiento de *procedimientos formales* y la utilización de esquemas de mercado encaminados a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno, a fin de elevar la calidad de los bienes producidos y de los servicios que presten..

La aplicación de la norma ha permitido que se recojan los principios constitucionales de la función pública, la independencia entre quien realiza los concursos de méritos (realizados ahora por la CNSC) y el nominado; la estructuración de un sistema de Información Administrativa: organización institucional, gestión de recursos humanos, y gestión presupuestal aplicada a los recursos humano; el concepto de empleo público y de cuadros funcionales de empleo con base en competencias; la permanencia en el servicio orientada por el mérito, el cumplimiento, la evaluación, y la promoción de lo público; la evaluación del desempeño e instrumentos de evaluación ajustados a resultados y gestión y no solo en los manuales de funcione y el establecimiento de Empleos de naturaleza gerencial y de la suscripción de acuerdos de gestión.

Para el logro de estos propósitos, se hace necesario que dentro de la administración municipal se continúen desarrollando esfuerzos en torno a consolidar un proceso de mejora continua tomando como base la política de calidad establecida por el gobierno nacional a través de las distintas normas sobre la materia tales como la Norma ISO 9000, la GP1000-2009, con miras a lograr la certificación en calidad de la entidad, iniciando con los procesos misionales, estratégicos y de apoyo.

Como se sabe el Proceso de Talento Humano, es de aquellos procesos conocidos como de apoyo a la gestión, pues entrega a todos los demás procesos el talento humano con que la entidad va a prestar sus servicios.

Aunado el proceso de mejora continua con el PHVA: Planear, Hacer, verificar y actuar, desarrollado a través del Sistema de Gestión de Calidad, se sientan las bases para que las normas de carrera administrativa tengan su estricta y necesaria aplicación en el mejoramiento de la administración pública, especialmente en la lucha contra el clientelismo y las formas de corrupción, que pueden aparecer si no se observan las disposiciones legales todo su contenido y alcance; se permite avanzar de una manera técnica en la implementación de los procesos, en la gestión de la calidad misma y en la construcción y consolidación de una nueva cultura moral de servicio público y de fortalecimiento de la democracia por medio de la participación ciudadana, que dicho sea de paso, el Municipio de Pasto, es un pionero en la materia, por cuanto desde 1995 ha desarrollado procesos de cabildos abiertos, participación ciudadana y presupuestación participativa y ha consolidado un modelo de administrar lo público de cara a la ciudadanía.

Para avanzar en el modelo de Gestión Integral de Calidad, se parte de considerar los siguientes aspectos:

## PLATAFORMA ESTRATEGICA

### VISIÓN

Pasto capital de la frontera sur de Colombia, territorio incluyente, acogedor, buen educador, con sueños colectivos de un futuro promisorio, generador de ingresos y oportunidades, próspero y equitativo, abierto al mundo y orgulloso de sus riquezas, modelo de democracia participativa, que vive y crece con armonía en su entorno natural, en solidaridad y respeto entre sus gentes, con un gobierno transparente y dinamizador de procesos ambiciosos de desarrollo sostenible que posibilitan la modernización y la competitividad como soporte fundamental para el desarrollo de la región.

*“Pasto, valle encantado de donde nadie quiere partir”.*

## MISIÓN

La Alcaldía de Pasto, es el equipo comprometido y organizado que gobierna al municipio; lidera y administra el territorio pastuso, asegura la satisfacción de necesidades públicas y genera las condiciones de desarrollo que mejoran la calidad de vida de todas y todos, mediante una gestión efectiva, fundamentada en la equidad, participación, respeto y transparencia; para hacer de Pasto un espacio de vida saludable y modelo de convivencia contribuyendo a la construcción de un país mejor.

## OBJETIVOS DE CALIDAD

- Aumentar la eficiencia en el recaudo y la ejecución de los recursos en los diferentes planes, programas y proyectos.
- Fortalecer la participación comunitaria para la toma de decisiones económicas y sociales de la administración municipal.
- Aumentar la satisfacción de la comunidad en la prestación de servicios.
- Garantizar la calidad intrínseca de los productos y/o servicios adquiridos y/o entregados a los clientes
- *Elevar el nivel de competencia de los servidores públicos de la administración municipal.*
- Cumplir con los requisitos establecidos en la norma (NTCGP 1000) para mejorar la prestación de los servicios.
- Mejorar continuamente la eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos

## VALORES

La Alcaldía de Pasto ha formulado un Código de Ética, en el cual se representan los valores éticos que son cualidades se otorgan a formas de ser y de actuar que las hace deseables como características propias y de los demás, este es la base para la construcción de una convivencia democrática, en el marco de los derechos humanos. Los valores consagrados en el Ética son:

- *Transparencia:* Dejar ver, sin duda ni ambigüedad
- *Respeto:* Reconocimiento de la dignidad del otro
- *Honestidad:* Honradez en el actuar
- *Eficiencia:* Lograr un propósito con el menor uso de tiempo y recursos.
- *Servicio:* Actitud y ejercicio que busca responder a la satisfacción de necesidades colectivas
- *Participación:* Abrir espacios para que otros hagan parte de las actividades
- *Justicia:* Abrir espacios para que otros hagan parte de las actividades
- *Probidad:* Integridad en el actuar.

## POLÍTICA DE CALIDAD

La Alcaldía Municipal de Pasto se compromete a satisfacer necesidades de la comunidad, ofreciendo servicios con cobertura y calidad, fomentando la participación ciudadana en los diferentes planes y programas desarrollados por la administración; para lo cual cuenta con servidores públicos competentes y dispuestos a mejorar continuamente la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión municipal en general y de su sistema de gestión de calidad.

## PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Optimización de procesos a partir de la gestión de calidad con la metodología de PHVA, con el fin mejorar las condiciones actuales y futuras de la gestión pública, a través de procedimientos como:

- *Acciones correctivas*  
“Establecer la metodología para realizar actividades que permitan identificar los problemas reales, analizar las causas de dichos problemas, implementar las acciones necesarias para eliminar las causas de los problemas, verificar la eficacia de las acciones tomadas y registrar los resultados de todas las anteriores actividades”.<sup>80</sup>
- *Acciones preventivas:*  
“Establecer la metodología para realizar actividades que permitan identificar los problemas potenciales, analizar las causas de dichos problemas, implementar las acciones necesarias para eliminar las causas potenciales de los problemas, verificar la eficacia de las acciones tomadas y registrar los resultados de todas las anteriores actividades”.<sup>81</sup>
- *Auditoria interna:*  
“Describir la metodología de las auditorias internas con el fin de asegurar la objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y efectividad de las mismas, en la administración municipal de Pasto”.<sup>82</sup>
- *Control de producto o servicio no conforme:*  
“Definir los controles, responsabilidades y autoridades relacionados con el manejo de los productos y/o servicios no conformes registrados dentro del Sistema de Gestión de la Calidad”.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> PROCESO DE MEJORA CONTINUA. ALCALDÍA DE PASTO. Código MC-P-005. Versión 1ra. 2009.

<sup>81</sup> PROCESO DE MEJORA CONTINUA. ALCALDÍA DE PASTO. Código MC-P-006. Versión 1ra. 2009.

<sup>82</sup> PROCESO DE MEJORA CONTINUA. ALCALDÍA DE PASTO. Código MC-P-004. Versión 1ra. 2009.

<sup>83</sup> PROCESO DE MEJORA CONTINUA. ALCALDÍA DE PASTO. Código MC-P-003. Versión 1ra. 2009.



## MATRIZ DE MEJORA CONTINUA DE LA ALCALDIA DE PASTO

La Alcaldía Municipal de Pasto ha diseñado una matriz de mejora continua donde se describe el proceso de mejora continua cuyo objetivo es “administrar y controlar la implantación del sistema de gestión de calidad fundamentado en la norma NTCGP1000:2004 en la Administración Municipal de Pasto”, en la cual se pueden observar los proveedores, las entradas, según el PHVA, las actividades, salidas y los clientes. (Ver Matriz de Mejora Continua. Esquema No. 2)


## MATRIZ DE CARACTERIZACION DEL PROCESO DE TALENTO HUMANO

El proceso de gestión del talento humano tiene como objetivo “Administrar el talento humano para el normal desarrollo de los procesos a través de servidores públicos competentes en la gestión pública de la Alcaldía de Pasto”, el cual se desarrolla atendiendo al objetivo de calidad según el cual se pretende “*Elevar el nivel de competencia de los servidores públicos de la administración municipal*”.

Ahora bien, la caracterización del proceso en el PLANEAR: se propone desde el establecimiento de requerimientos de personal, elaborar los diagnósticos correspondientes, la formulación de planes y programas hasta priorizar las necesidades y solicitudes que le competen. Aquí se encuentra como salida los principales planes y programas que debe atender la dependencia, tales como: los de requerimientos de personal, los de capacitación, bienestar social, estímulos e incentivos y los programas de salud ocupacional. Esta misma caracterización en el HACER, en las actividades propone las siguientes: la vinculación del personal, las inducciones, las capacitaciones, la evaluación y compensación del personal y procesos sancionatorios y el retiro del personal. En las salidas se encuentran los distintos actos administrativos, las certificaciones y la formación en competencias. En el VERIFICAR, se propone realizar el seguimiento y medición de los procesos, controlar los servicios no conformes, monitorear las peticiones, quejar, reclamos y sugerencias y la evaluación del desempeño, para presentar como salida los informes de gestión. Finalmente, en el ACTUAR, se propone la toma de acciones para la mejora continua y la realización de planes de mejoramiento. (Ver Anexo No. 3 Matriz de Caracterización del proceso de Talento Humano.)

El levantamiento de procesos y procedimientos a través de las distintas matrices del sistema de Gestión de Calidad en el Municipio de Pasto, tiene un horizonte de tres (3) meses y se espera iniciar la auditoria interna en el año 2010. Sin embargo, el logro de la Certificación en calidad de la entidad, es un paso importante para ajustar todos los procesos de la entidad, en búsqueda de la excelencia y a través del establecimiento de observaciones y no conformidades, se posibilita el camino hacia el mejoramiento continuo de la Alcaldía.

## ESQUEMA No. 2 MATRIZ DE MEJORA CONTINUA

 ALCALDIA DE PASTO	<b>MEJORA CONTINUA</b>			
	NOMBRE DE LA CARACTERIZACIÓN:			
	<b>MEJORA CONTINUA</b>			
	VIGENCIA	VERSIÓN	CODIGO	PAGINA
Mayo/09	01	MC-C-001	1 de 2	

**OBJETIVO DEL PROCESO:** Administrar y controlar la implantación del sistema de gestión de la calidad, fundamentado en la norma NTCGP 10000:2004 en la administración Municipal de Pasto.

**LIDER DEL PROCESO:** Representante de la dirección – Jefe Oficina Planeación de Gestión Institucional

PROVEEDOR	ENTRADA	ACTIVIDADES	SALIDA	CLIENTE
Proceso Planeación del desarrollo	Plan de desarrollo	- Controlar las acciones correctivas, preventivas y de mejora.	Plan anual de auditorias al Sistema de Gestión de la Calidad	Todos los procesos
Proceso Planeación institucional	Política y objetivos de calidad	- Programar Auditorias.	Necesidades de recursos	
Entidades gubernamentales de orden nacional, municipal	Documentación aplicable al proceso	- Realizar planificación de las revisiones por la dirección.		
Todos los procesos	Normatividad aplicable	P - Promover las reuniones del comité de calidad.	Necesidades de contratación	
Gobierno Nacional	Información sobre desempeño de los procesos	- Programar auditorias internas con participación de Control Interno		
	Norma NTCGP 1000:2004	- Identificar los recursos necesarios		
Procesos: Gestión de Talento Humano, Apoyo Logístico, Gestión Financiera	Recursos requeridos solicitados	- Realizar seguimiento a las acciones correctivas, preventivas y de mejora.	Plan de auditoria	Todos los procesos
Proceso de Contratación	Bienes y servicios contratados	H - Planear y ejecutar las auditorias internas de calidad.	Informes de auditorias	
	Informes de resultados de los procesos	- Evaluar la competencia a los auditores interno Realizar seguimiento y/o medición del proceso	Informes analizados y evaluados	
		V Monitorear PQRS (peticiones, quejas, reclamos y sugerencias)		
	Informes de analizados y evaluados	A Tomar acciones para la mejora continua	Acciones correctivas Acciones preventivas Acciones de mejora.	

REQUISITOS		DOCUMENTOS
Legales	Norma Técnica	
- Ley 872 de 2003 - Decreto 4110 de 2004 - Decreto 1599 de 2005 - Decreto 2375 de 2006	7.2.3, 8.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3, 8.2.4, 8.3, 8.5	- Plan de auditorias - Programa de auditorias - Formatos - Informes de auditorias - Acciones correctivas - Control de no conformidades

Ahora bien, a la par del proceso de gestión de calidad, como sistema que integra y orienta la gestión a futuro de la entidad, se proponen algunas acciones de tipo puntual frente al sistema de gestión del talento humano.

- Proceso de Provisión de Cargos.

Este proceso a partir del 2010 se encuentra garantizado con la aplicación de la ley 909 del 2004, por cuanto el Municipio de Pasto solamente reporta las vacantes a la Comisión del Servicio Civil, para que adelante los concursos de méritos. En consecuencia, ha sido la misma ley la que va a permitir desarrollar procesos transparentes y evitando, como ocurrió en el pasado, que sean los mismos nominadores los que adelanten los procesos de vinculación de personal. Igualmente, como ha quedado proscrita la inscripción extraordinaria a la carrera administrativa, se garantiza el mérito en el servicio público y particularmente en el Municipio de Pasto.

Los sistemas de encargaturas y provisión transitoria de empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción deben responder a procedimientos transparentes y basados en la evaluación del desempeño, para lo cual se requiere fortalecer la participación de los funcionarios de Carrera Administrativa en las instancias que toman las decisiones al respecto, para lo cual la administración debe informar las vacantes que se presentan de manera oportuna y utilizando todos los medios de que dispone la entidad para que el funcionario que se crea con derecho a ocupar la vacante, lo solicite, sin embargo, debe construirse de manera previa a la provisión de una vacante, claros criterios a fin de tomar decisiones objetivas al respecto, previo cumplimiento de los requisitos legales, tales como: evaluación del desempeño, capacitación y contribución a la entidad de manera extraordinaria, así como su record de trabajo y utilizar criterios similares para desempates.

- Proceso de Capacitación y Estímulos (Bienestar Social e incentivos).

En primer lugar, en el proceso de capacitación, se parte de considerar que se requiere elaborar cada dos (2) años el plan de capacitación, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública y siguiendo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública, pero para ello, debe partirse de un estudio de necesidades de capacitación. El estudio de dichas necesidades debe partir de las falencias, errores o dificultades detectadas en las distintas dependencias y no tanto de lo que el funcionario dice necesitar. Debe enfocarse la entidad en un proceso de capacitación transversal, como en el sistema de gestión de calidad, la contratación pública, la solución de conflictos, el servicio y atención al cliente, con la posibilidad de que todos los funcionarios reciban al menos una capacitación durante el año. Para ello, deben realizarse convenios con universidades de la región a fin de buscar una economía de escala para el manejo de recursos.

En lo que a capacitación se refiere, se puede ligar este proceso con el de desarrollo personal, si se piensa en articular procesos en torno a la especialización de funcionarios, de tal manera que las capacitaciones vayan generando valor agregado y no sean charlas esporádicas o sueltas sobre determinado tema de moda. Una propuesta integral debe partir de cursos articulados que vayan desarrollando niveles y profundizando conocimientos, de tal manera que sirvan de base para una acreditación mayor. Por ejemplo, hay que considerar la posibilidad de permitirle al funcionario hacer formación por ciclos frente a determinada disciplina de tal manera que un determinado número de cursos, permitan obtener un diplomado y estos una especialización y luego una maestría. De esta manera se está articulando procesos de educación no formal con educación formal, lo cual estimula al funcionario en potenciar su desarrollo.

En este orden de ideas, se puede desarrollar, por ejemplo, un proceso continuo de capacitación en gestión de la calidad, con el propósito que todos los funcionarios conozcan y apliquen los conocimientos al mejoramiento de procesos y procedimientos en su trabajo y a la vez tengan reconocimiento frente a su desarrollo personal, porque van avanzando en ciclos que les permita el día de mañana, pasar de la educación no formal a la formal, especialmente se estimula a los funcionarios del nivel asistencial y técnico, quienes a la par de estar inscritos en carrera administrativa, tienen la posibilidad de adelantar estudios superiores, por su cuenta y con el apoyo de la administración, luego, los estudios de postgrado.

De igual manera, es necesario que la administración municipal presupueste y ejecute al menos el valor de un salario mínimo legal vigente por funcionario cada año para atender las necesidades de capacitación.

En segundo lugar, el proceso de Estímulos, en lo que respecta al bienestar social, debe crearse la oficina de salud ocupacional, porque actualmente funciona como un programa y ha demostrado liderazgo en su gestión. Igualmente debe contar con el personal profesional y de apoyo necesario, lo mismo que una partida independiente de los procesos de Capacitación e Incentivos.

El plan de bienestar social debe diseñarse a más tardar en el mes de febrero de cada año por la Subsecretaría de Talento Humano y someterse al respectivo comité para su

Aprobación. Es necesario que su construcción se haga de manera participativa e incluyente, recogiendo las iniciativas de los funcionarios de carrera administrativa, donde se amplíe su cobertura y no únicamente se dedique a fiestas, sino también a actividades deportivas, culturales, de turismo social y vivienda, entre otras. Para este propósito se debe establecer, como en años anteriores, las jornadas lúdicas de los viernes, al menos una vez al mes.

En tercer lugar, el programa de Incentivos requiere de la formulación a principio de cada año del mencionado plan, estableciendo los criterios para las situaciones de desempate al momento de seleccionar a los mejores funcionarios. Igualmente se requiere que se abra la convocatoria de manera oportuna cada año, para que los mejores equipos de trabajo puedan participar en ella, estableciendo los respectivos cronogramas de actividades. Se requiere del liderazgo del Secretario General y del Subsecretario de Talento Humano para impulsar el proceso y aplicar las disposiciones legales, dado que la apropiación de recursos para los incentivos, es un aspecto que se debe definir a principios del año con la aprobación de respectivo comité, donde tiene asiento la Comisión de Personal. El establecimiento del proceso de Gestión de la Calidad, sin lugar a dudas, va a ser un importante impulso para el respeto normativo y una exigencia para los administradores del talento humano en la entidad.

- Proceso de evaluación del desempeño,

Respecto de este proceso se requiere un cambio fundamental en la cultura de la evaluación, en primer lugar es necesario rescatar la importancia de la evaluación, iniciando los procesos correspondientes de capacitación a los evaluadores y a los evaluados, para que a partir del manual de funciones, se aprenda a construir objetivos que sean medibles y cuantificables. En el mismo sentido, se hace necesario implementar el portafolio de evidencias, para que sobre ellas se pueda verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas.

La certificación en calidad de la entidad va a permitir que se requieran las correspondientes evidencias, para que sobre ellas se realice una evaluación objetiva, es decir, que permita medir el avance de los proyectos que se adelantan o la oportunidad y calidad del trabajo realizado, de acuerdo con el plan de acción de cada dependencia.

Lo anterior implica un proceso concertado de planeación en cada Secretaría, de tal manera que la función que realiza cada empleado, tenga relación con el cumplimiento de cada meta institucional, que apunte en su conjunto al cumplimiento del plan de desarrollo del Municipio de Pasto, de tal manera que cuando se vaya a rendir cuentas, se vea el aporte del funcionario en la gestión.

Los formatos de evaluación deben ajustarse a las circulares de la C.N.S.C, donde se destaca la evaluación de competencias en lugar de la evaluación funcional.

De otra parte, se requiere liderar desde los funcionarios de carrera administrativa la aplicación legal de la evaluación del desempeño para capacitación, incentivos, estímulos como ascensos o encargaturas en destinos vacantes temporal o de manera definitiva, haciendo uso para ello de las organizaciones sindicales de base que existen en la entidad o recurriendo a las entidades de control, a través de los distintos mecanismos legales y de participación que otorga la Constitución.

- Proceso de desarrollo de personal

Se considera importante continuar con las facilidades de apoyo al personal que se capacita por cuenta propia otorgándole permisos para estudiar, y en lo posible, con la política de promoción del personal, a través de encargaturas o comisiones, lo cual estimula su desempeño.

Como el desarrollo debe ser integral, deben hacerse extensivos los programas de bienestar social al grupo familiar, especialmente en lo que a programas de vivienda se refiere, desarrollando planes específicos para funcionarios, por cuanto la estabilidad que otorga la carrera y las finanzas sanas del Municipio de Pasto, posibilitan que este tipo de programas se impulsen., bien sea a través del Instituto de Vivienda del Municipio de Pasto INVIPASTO, directamente o con el FONDO NACIONAL DEL AHORRO.

Los programas de capacitación deben propender por pasar de la educación no formal a la formal, porque así el funcionario, al hacer carrera laboral, también lo hace en el aspecto académico y tiene mayores facilidades de ascender y prestar un servicio público de mejor calidad, porque la experiencia que tiene el funcionario en el cargo, se va a ver fortalecida cuando se capacite en áreas pertinentes a la actividad que desempeña.

Ahora bien, para mantener motivado al personal, es necesario realizar un estudio de carga laboral a fin de regular las tareas por cada uno de ellos y equilibrar cargas. Este estudio debe ser una iniciativa de la Subsecretaría de Talento Humano y la Oficina de Salud Ocupacional, cuando de medir el esfuerzo y la fatiga se trata.

También es necesario realizar periódicamente la evaluación de competencias de los funcionarios, para iniciar desde el diagnóstico, la capacitación en las mismas. Lo anterior se predica básicamente frente al manejo de las tecnologías de información y comunicación y los ajustes normativos, por cuanto se requiere de personas no anquilosadas en los cargos, sino abiertas a un aprendizaje permanente para cumplir adecuadamente su función y responder de mejor manera al servicio público que se les ha encomendado, que en últimas es la razón de ser del Estado y en particular del Municipio de Pasto.

Finalmente, se parte de considerar que las organizaciones están conformadas por personas, no son de nadie, sino de quien apropie sus procesos. El potencial está en los seres humanos que se vinculan a una entidad, más si ésta es de naturaleza pública o estatal. Entonces, son los mismos funcionarios los gestores de su propio bienestar y desarrollo. Sin embargo, se requiere darle a las iniciativas de los funcionarios el impulso que necesitan, por ello se debe contar siempre con la

voluntad política del respectivo administrador público, en este caso del Ejecutivo Municipal, que responda de la misma manera al compromiso de los funcionarios para hacer efectiva y real unos mismos propósitos comunes. De lo contrario, los procesos de calidad y de transformación de la entidad o mejoramiento continuo, quedan rezagados en el tiempo.

Por lo anterior, es condición indispensable para dar impulso propio a los procesos de la Gestión del Talento Humano, contar con el total liderazgo de la dependencia responsable de la administración de las personas. En consecuencia, se propone que la persona que ocupe dicha dependencia se provea a través de concurso de méritos aplicando para ello las disposiciones sobre Gerencia Pública de que trata la ley 909 del 2004. Esto posibilitará que haya continuidad en la gestión con una persona conocedora de las normas que regulan el talento humano y que esté sujeto, no a los vaivenes políticos, sino al cumplimiento del acuerdo de gestión que debe suscribir al momento de posesionarse, y tenga la visión gerencial necesaria para avanzar no solamente en la consolidación de la gestión de servicios de calidad, sino en un camino decidido a la excelencia de la entidad.

## 5. CONCLUSIONES

- El Municipio de Pasto y en particular la Alcaldía del mismo, ha respondido de manera adecuada a los procesos de descentralización de tal manera que desde 1993 ha ajustado su estructura administrativa a las disposiciones nacionales para atender las exigencias y responsabilidades propios de este nuevo modelo de organización de lo público en el entorno territorial. Lo que ha significado un avance en la organización al interior de la entidad, pasando desde reformas profundas a su estructura de costos laborales, como ocurrió con la reforma de 1995; la adecuación de su planta de personal a los requerimientos en nomenclatura y clasificación de empleos ordenados por el decreto nacional 785 de 1998; las reformas sucesivas ocurridas en los años 2001, 2004 y 2008, para atender a las necesidades de los planes de desarrollo como respuesta a los programas de gobierno de los mandatarios de turno e igualmente se viene avanzando, aunque de manera lenta, para que todos los procesos relacionados con la administración del talento humano, en particular el de carrera administrativa, respondan a los lineamientos contenidos en la ley 909 del 2004 y sus decretos reglamentarios.

Para el año 2009 la planta de empleados públicos del nivel central de la Alcaldía de Pasto, se conformaba en un 13,68% de directivos; un 3% de asesores un 20% de profesionales, un 28,21% por técnicos y alrededor del 36% por asistenciales (Sin considerar el sector educativo, que se rige por normas especiales).

- La carrera administrativa se empieza a implementar en la Alcaldía del Municipio de Pasto desde el año 1993, cuando se adecuaron los manuales de funciones, requisitos mínimos de empleos y dentro de la estructura administrativa se determinaron los cargos de carrera administrativa y los de libre nombramiento y remoción y de periodo, en aplicación de la Ley 27 de 1992, primera norma de carrera administrativa, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Sin embargo, los cambios normativos que trajo la ley 443 de 1998, no brindaron una solución adecuada a los problemas detectados en dicha norma, por el contrario, esta disposición, dada la declaratoria de inexecutable de la parte sustancial del texto, dejó por fuera del escenario en los últimos cinco años ( 1999- 2004) los beneficios de la carrera administrativa. En particular fue el hecho de mantener la Comisión Nacional del Servicio Civil como parte del ejecutivo y descentralizada por departamentos, contrario a lo dispuesto por la Carta que pregonaba que ésta debe ser un organismo autónomo e independiente, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos. En el año 2004, con la expedición de la ley 909, se da un nuevo impulso a la carrera administrativa, sin



embargo, los distintos cambios normativos y constitucionales no han permitido avanzar en el proceso de la vinculación de funcionarios públicos al Estado por el sistema de méritos y ha subsistido por más de diez (10) años los nombramientos con carácter de provisionalidad, lo cual ha dificultado la real aplicación de la carrera administrativa, no solo a nivel del Municipio de Pasto, sino en todo el territorio colombiano.

- La ley 909 del 2004 contiene principios relativos a la modernización de la administración del talento humano por las siguientes razones:
  - a) Otorga mayor cobertura a la Carrera Administrativa, y exceptúa de la aplicación de sus principios un reducido número de empleos.
  - b) Destaca el principio de igualdad y el mérito, por cuanto no permite el ingreso extraordinario y los concursos cerrados.
  - c) Se constituyó solo una Comisión Nacional del Servicio Civil, tal como lo exige el artículo 130 de la Constitución Política y se definió que sus miembros ingresen a la Comisión por concurso.
  - d) Las comisión de personal varió en el número de sus integrantes y ahora es paritaria, dos representantes de la entidad y dos de los empleados de carrera y para obviar los empates, se incluye al jefe de control interno de la respectiva entidad.
  - e) Se recupera la noción de Cuadros funcionales de empleos, para agrupar y organizar los que por sus funciones y responsabilidades requieren competencias y conocimientos comunes. Esta movilidad permite profundizar el concepto de carrera, donde no se trabaja para un cargo sino para un servicio.
  - f) Se incluyen los empleos temporales como un componente de la función pública. Los empleos temporales en ningún caso superarán los 12 meses y para su provisión se utilizarán las listas de elegibles vigentes para proveer empleos de carácter permanentes, sin que ello implique retirar al beneficiado de la lista de elegibles.
  - g) Aumenta el plazo de las encargaturas hasta 6 meses y el de las comisiones para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo hasta 6 años.
  - h) La evaluación del desempeño será por periodos anuales pero deberá incluir dos valuaciones parciales.
  - i) Se incorpora aspectos relativos a la función gerencial y los acuerdos de gestión. Posibilitando la selección de personal de cargos de libre nombramiento y remoción a través de procesos meritocráticos.
- Se destacan los fallos de la Corte Constitucional, institución que ha mantenido el espíritu de la Carta de manera integra, porque ha evitado que a través del Congreso se filtren normas contrarias al ingreso por méritos al Estado. El más trascendental fallo en esta materia lo constituye la inexecutable del acto

legislativo No. 1 de 2008, con lo cual se evitó el ingreso a la carrera de un gran número de funcionarios que se habían vinculado por nombramiento provisional, dado que esta situación riñe con principios del merito, la igualdad, la democracia y porque no se podía reemplazar el texto original de la Carta por otro integralmente distinto que establece una sustitución de aquellos contenidos constitucionales que tienen relación directa con la carrera administrativa y que afectan la supremacía constitucional, el principio de separación de poderes y la pretensión de universalidad de las reglas.

- La provisión de empleos en la Alcaldía de Pasto, pertenecientes a la carrera administrativa, presenta la siguiente situación: el 51,48% se encuentran ocupados por personal inscrito en carrera; de este porcentaje, el 31,21% ingresaron a través de concurso de méritos (años 1994 a 1997), mientras el 23,89% ingresaron mediante inscripción extraordinaria y el 0,32% se proveyó por reintegro en cumplimiento de sentencia judicial. Para el año 2009, se encuentran 164 cargos (48,52%) en provisionalidad, muchos de los cuales se encuentran en esta situación desde el año 1998.

En la Alcaldía de Pasto se encuentra que el 72,73% de los destinos se ha provisto de manera distinta a la regla general que establece la Constitución, es decir, el concurso de meritos, bien sea a través del ingreso extraordinario o bajo la forma de provisionalidad, aunque esta última forma sea de carácter temporal, con lo cual se está demostrando que en la entidad, han primado las formas extraordinarias de provisión de empleos frente a las formas ordinarias.

De los funcionarios inscritos en carrera administrativa en esta Alcaldía se encontró que el 56,67% ingresaron por concurso de meritos en tanto que el 43,33% lo hicieron a través de la inscripción extraordinaria. Estas ultimas personas, se habían vinculado a la entidad en un 47,83% a través de amigos y recomendados y un 34.78% por medios políticos.

El medio más usual de información para participar en el concurso fueron las carteleras ubicadas en el Municipio de Pasto (57,14%).

El 13,16% de los funcionarios encuestados hizo algún reclamo frente al proceso de concurso, mientras que el 86,84% no hizo ningún tipo de observaciones.

- El análisis de las situaciones administrativas en la Alcaldía de Pasto, presenta las siguientes situaciones:

Los vacíos legales y el proceso de concurso de meritos para proveer vacante (2005-2010) ha permitido que el 58,30% de los funcionarios de carrera de la

Alcaldía de Pasto se encuentren encargados o hayan disfrutado de algún encargo, con mayor remuneración al empleo de que son titulares, mientras que un 40% de los funcionarios de carrera son encargados por atender vacancias transitorias, tales como vacaciones, licencias ordinarias, entre otras situaciones. Un 18,30% de los funcionarios las han disfrutado de comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción, especialmente los del nivel profesional, dada su formación y experiencia.

El 31,70% de estos funcionarios los han disfrutado de permisos para estudio, un 3,3% para trabajo (permisos para ejercer la docencia) y el 11,70% de permisos sindicales temporales.

El traslado en la entidad y los movimientos de personal de carrera administrativa es bajo, dado que el 73% de los casos los funcionarios conservan el cargo y funciones en que ingresaron inicialmente. Lo que significa baja rotación de personal.

El personal que mas rota en la alcaldía es el personal del nivel técnico (40%), seguido de cerca en el personal del nivel asistencial (40%) y en menor medida los profesionales (18%).

El 43% de los funcionarios encuestados no comparten la manera como se han realizado las encargaturas, considerando para ello la falta de criterios claros y que las mismas se hacen por conveniencia y amistad.

En cuanto a la ubicación del personal el 56% de los encuestados consideran que al personal se lo ubica sin tener en cuenta su preparación y competencia, por cuanto no hay estudios de competencias del talento humano en la entidad.

- Las asignaciones presupuestales para los procesos y programas de capacitación y estímulos, si bien han tenido en el periodo en estudio un crecimiento, la partida que mas se favorece es la de bienestar social, con detrimento de los rubros que se dedican a capacitación e incentivos. La participación porcentual de este rubro es del 0,027% , considerado como bastante bajo si con el mismo se atienden las necesidades no solamente de personal de carrera administrativa, sino también de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y en el caso de la partida de bienestar social, además a funcionarios provisionales, trabajadores oficiales y contratistas. Para el año 2009, la asignación per cápita global por funcionario es de \$235.470. Pero si de participación per cápita por capacitación se trata, la asignación ascendió a \$93.000 en el año 2009.

Igualmente, tampoco se ha impulsado adecuadamente el reconocimiento a la labor meritoria en la entidad territorial desde la óptica presupuestal, que en la

práctica se ve reflejada en el proceso de incentivos precario y de poco alcance, dada su baja asignación y distribución de los mismos sin criterios objetivos.

- Desde el año 2007 se ha reglamentado al interior de la Alcaldía de Pasto, los procesos de capacitación y estímulos (bienestar social e incentivos) y se cuenta con el respectivo comité para adelantar los mismos; igualmente se ha conformado la Comisión de Personal con los representantes de carrera administrativa como vocera de las inquietudes de los funcionarios que pertenecen a ella y veedora de los procesos que se dan al interior de la entidad en lo que a capacitación y estímulos se refiere; pero aún no se consolidan los procesos y subsisten bastantes falencias y destinos en los mismos, lo cual ha contribuido a crear un ambiente de insatisfacción y desmotivación en el personal de carrera administrativa.
- Proceso de capacitación. El 52% de los funcionarios de carrera administrativa en el periodo de estudio recibieron capacitación, orientada fundamentalmente en la capacitación no formal. Los funcionarios mas beneficiados fueron los del nivel asistencial en un 48%. La modalidad que predomina en estas capacitaciones son los seminarios y talleres (47,06%) y diplomados (19,61%).El 48% de los funcionarios que se capacitaron recibieron de la administración contaron con apoyo económico en tanto que el 37,50%, aunque no recibió ese apoyo, recibió el correspondiente permisos para asistir a la capacitación. El área del conocimiento o temática que predominó en las capacitaciones fue en el sistema de gestión de calidad, en mas del 75% de los casos. Solamente un 13% de los funcionarios de carrera administrativa han recibido una re inducción en el cargo, que corresponden a las realizadas al personal técnico por la Secretaría de Salud, el resto de funcionarios nunca han tenido procesos de re inducción. Un 63% de de los funcionarios de carrera están en desacuerdo con los procesos de capacitación. Entre las razones de ese desacuerdo, se encuentran que el 41% de los mismos afirma no conocer un plan de capacitación y un 30% expresa que la capacitación no favorece a los funcionarios de carrera administrativa, de donde se deduce que estas capacitaciones se dirigen al personal de libre nombramiento y remoción.

Es preocupante el proceso de capacitación que se lleva en la Alcaldía de Pasto, el cual cuenta con un plan improvisado de capacitación que además no se divulga e igualmente no hay criterios para asignar las distintas capacitaciones, sin perjuicio del poco presupuesto asignado.

- Análisis de los programas de Estímulos (Bienestar Social e Incentivos)

En primer lugar, los programas de bienestar social que se ofrecieron a los funcionarios de carrera administrativa durante los años 2007 a 2009, fueron los relativos a la promoción y prevención a la Salud, con una frecuencia del

44,44%; en segundo lugar se encuentran actividades de actividades lúdicas, paseos y fiestas con el 33,33%. Escasamente se realizan actividades de desarrollo artístico y cultural y menos aún programas orientados a las artes y artesanías o dirigidos a vivienda para funcionarios o aquellos relacionados con turismo social. Los programas que se ofrecen se orientan solamente al funcionario y existe una baja cobertura de estos programas orientados al grupo familiar.

Un 50% de los funcionarios están en desacuerdo con la forma en que se ejecutan este tipo de programas y el 35% de los mismos otorgan una califican en termino medio. Pero la gran mayoría (53%) considera que no se conoce un plan de bienestar, el 21% indica que hay poco presupuesto y un 9% manifiesta su inconformidad por la poca cobertura del plan, en caso de existir.

En segundo lugar, en cuanto a los programas de Incentivos en la Alcaldía de Pasto, se tiene que durante el periodo en estudio no reconocieron incentivos económicos a los equipos de trabajo. Respecto de los incentivos económicos de tipo individual que reconocen la labor meritoria solamente un 11,3% afirman haber participado en los mismos, en tanto que el 88,3% consideran no haber participado en los mismos. Lo anterior, debido especialmente al proceso a puerta cerrada y poco transparente que realizó en el año 2009 la Secretaría General para reconocer incentivos al personal.

Así mismo, no se reporta en la Alcaldía, en el periodo de estudio, ningún caso de incentivos no pecuniarios referentes al turismo social, publicación de trabajos de investigación u otorgamiento de puntaje para la adjudicación de vivienda.

Por otro lado se encuentra una baja participación de los funcionarios de carrera en incentivos no pecuniarios: un 23,3% se ha beneficiado de ascensos o encargos y el 18,3% ha tenido algún reconociendo en la hoja de vida (certificación), pero en menos del 10% de los funcionarios han participado en proyectos especiales o ha recibido días de descanso remunerado. Las encargaturas o ascensos han respondido mas que a un incentivo a la aplicación de la ley por la existencia de vacancias temporales y no tanto a un incentivo propiamente dicho.

El 62% de los funcionarios de carrera están en desacuerdo en la manera como se han otorgado los incentivos por parte de la oficina de Talento Humano y un 31% de funcionarios que califican el proceso en término medio, ni en acuerdo ni en desacuerdo.

La anterior calificación en el 85% es negativa, debido a la falta de transparencia en el otorgamiento de los incentivos (42%) y a la inexistencia de un plan sobre la materia (38%).

- Proceso de de evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera administrativa del Municipio de Pasto. Los funcionarios de carrera administrativa obtienen en promedio una evaluación del desempeño sobresaliente, equivalente a 939 puntos sobre una escala de 1000 puntos. Indica que se encuentran en nivel de excelencia. Los mismos funcionarios consideran que las evaluaciones del desempeño, son siempre y casi siempre: objetivas en el 52%; tienen objetivos medibles y cuantificables en el 60%; se realizan de manera permanente durante todo el año en el 57%, mientras que en el 70% de los casos, nunca y casi nunca se lleva portafolio de evidencias. Pero frente a la concertación de objetivos, las opiniones están divididas, porque el 50% considera que estos se realizan siempre y casi siempre, pero el otro 50% considera que los mismos se pactan a veces, casi nunca o nunca.

En cuanto a la utilidad y aplicación que se da a la evaluación del desempeño, el 65% considera que la misma solo sirve para permanecer en el cargo; el 49% considera que nunca y casi nunca se la está utilizando para otorgar incentivos y el 77% de los funcionarios consideran que dicha evaluación no esta ligada a procesos de capacitación, ni se la utiliza para estos propósitos.

El 32% de los funcionarios de carrera considera que son frecuentes las evaluaciones por el mismo funcionario, es decir, no se sigue el proceso legal y el 45% de los mismos, consideró que siempre y casi siempre, hay funcionarios que no merecen el resultado que arrojan los instrumentos materia de este proceso; sin embargo, el 72% de los casos manifiesta encontrarse bien evaluado. Así mismo, un 45% de los encuestados consideran que a la evaluación el desempeño nunca y casi nunca se le da la importancia que requiere.

Sobre la calificación del proceso de evaluación del desempeño, se encontró que un 35% de los funcionarios de carrera están en desacuerdo en la manera como se viene desarrollando este proceso y el 25% se sienten satisfechos con el mismo, el 38% restante se encuentra en duda, pues no esta en acuerdo ni en desacuerdo.

A su vez, el 47% del personal encuestado considera que la evaluación solo se hace para cumplir un requisito legal.

En síntesis, la evaluación del desempeño no ha cumplido aún con los propósitos que establece la norma y tan solo es un mecanismo sin mayor importancia que se utiliza eventualmente para la administración adecuada de personal, pero fundamentalmente brinda la permanencia en el cargo. Este eficaz instrumento de administración y desarrollo de personal se considera subvalorado y subutilizado, porque no se ha constituido en un instrumento para

la gestión del talento humano, como lo exige el nuevo modelo administrativo de gerencia pública.

- Desarrollo de Talento Humano. La mitad de los funcionarios de carrera consideran que el pertenecer a la misma les ha permitido desarrollarse de manera integral; pero la otra mitad no lo considera así. Sin embargo la mayoría de los funcionarios de carrera establecen como razones para el desarrollo personal es la contribución a su proyecto de vida, básicamente en las posibilidades de capacitación y ascenso y gracias a la estabilidad les ha permitido formar familia y adquirir vivienda; tener un grupo de amigos y desarrollar habilidades no solamente en su cargo, sino en la solución de problemas de tipo social, que contribuyen al bienestar general de la ciudadanía.

Respecto de la motivación, se pudo determinar, que la estabilidad en el cargo es la variable que mas motiva a los funcionarios del nivel profesional y asistencial y el mejoramiento laboral al personal del nivel técnico. Por otro lado, el demasiado trabajo es lo que mas desmotiva a los profesionales y asistenciales, y la falta de incentivos y estímulos a los técnicos.

Considerando todo el personal de carrera en su conjunto, la estabilidad en el cargo es la razón más motivante y el demasiado trabajo lo menos motivante. Lo primero por cuanto no están sujetos a los vaivenes políticos y de cambio de gobierno cada periodo constitucional, lo cual otorga relativa tranquilidad en el desempeño del cargo; mientras que el demasiado trabajo, es desmotivante, teniendo en cuenta , que al no existir hay estudios de cargas laborales para distribuir el trabajo, es muy probable un desbalanceo de cargas, por una parte y por otra la asignación de funciones por parte de los superiores jerárquicos, sin previa evaluación, lo que termina sobrecargando a las funciones propias otras adicionales al puesto y la responsabilidad derivada de ellas. Lo que puede presentar fatiga o estrés laboral.

## 6. RECOMENDACIONES

- Es necesario impulsar la aplicación de la ley 909 del 2004 en toda su magnitud, así como sus desarrollos normativos a nivel nacional y territorial, porque allí se encuentran los parámetros del paradigma modernizador de la administración pública, para orientar el camino hacia la gerencia del talento humano. Por ello se requiere de establecer a nivel de la Secretaria General y la Subsecretaria de Talento Humano, procesos gerenciales de administración del personal, reconociendo la importancia de cada uno de los procesos, pero reconociendo fundamentalmente, que las instituciones se deben a las personas y de ellas se reclama la aplicación de sus competencias.
- Un modelo que facilita y permite avanzar en este proceso es el ciclo DEMING: PHVA, inmerso dentro de los modelos de gestión integral de la calidad y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). Se requiere para ello el compromiso de la alta dirección para avanzar en la certificación de calidad.
- A la par del modelo anterior, es necesario que la Administración municipal cuente con verdaderos gerentes públicos en estas dependencias, porque las falencias que se encuentran responden al bajo compromiso de los gestores del talento humano. Por ello se propone la selección del Subsecretario de Talento Humano a través de concurso de méritos, donde se puedan evaluar conocimientos, experiencia, aptitudes y actitudes para el desempeño del cargo, con la suscripción del respectivo acuerdo de gestión. De esta manera se realizarán de manera oportuna, incluyente y democrática los planes, programas y proyectos de capacitación, estímulos (bienestar social e incentivo) y se recupere la evaluación del desempeño como un proceso de desarrollo del talento humano y de la gestión, dándole la importancia que reclama.
- El Alcalde municipal debe reconocer la importancia del talento humano y brindar apoyo sustancial al desarrollo del mismo, no tanto como una dádiva residual que muchas veces se concreta en el incremento salarial. Por el contrario, debe darle todo al apoyo al personal de carrera administrativa, que mantiene la historia de la entidad y cuenta con la experiencia y el conocimiento suficiente para adelantar los procesos misionales y de apoyo, estableciendo un sistema vivo en la administración de personal.

En principio asignando en los presupuestos las sumas suficientes para hacer sostenibles procesos de capacitación y estímulos en rubros separados, de por lo menos el 1% del presupuesto aprobado, porcentaje que debe guardar coherencia con los respectivos planes. Implica entonces iniciar procesos de



planeación a este nivel especialmente el primer año de gobierno, aprovechando para ello la estrategia existente de la elaboración participativa del plan, en donde los funcionarios se comprometan en su formulación, desarrollo y ejecución.

- Se recomienda y sugiere ligar todos los procesos de talento humano al sistema de gestión de calidad y al Modelo Estándar de Control Interno, recogiendo para ello la experiencia en el levantamiento de caracterización de dichos procesos, lo cual le permitirá a la entidad avanzar poco a poco en el mejoramiento continuo. Igualmente se requiere que cada cuatro años se reelabore la reglamentación para capacitación y estímulos a fin de ajustarla al respectivo periodo constitucional, ligada al presupuesto asignado, donde todos los funcionarios de carrera se conviertan en veedores y participes de su propio desarrollo, dejando al lado su apatía y conformismo.

## BIBLIOGRAFIA

ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto 2008-2011. “*Queremos mas Podemos Mas*” y Estadísticas para el Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto. Versión preliminar. 2008.

\_\_\_\_\_. Informe de gestión. Revista Proyecto Común No. 3. 1995-1997. Planeación Municipal. Alcaldía de Pasto. 1998

\_\_\_\_\_. Dirección Municipal de Salud Indicadores de salud de Pasto 2007 y proyecciones. Informe Municipio de Pasto, 2007.

\_\_\_\_\_. Resolución 356 del 31 de diciembre del 2009

ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Proceso de Mejora Continua. Código MC-P-003. Versión 1ra. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto 0543 del 29 de diciembre del 2006; Decreto 0463 del 24 de diciembre del 2007 y Decreto 0700 del 22 de diciembre del 2008, Por medio de los cuales se liquidó el presupuesto para los años s2007.2008 y 2009

AYALA ESPINO, José. Instituciones y Economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

BASTIDAS, Antonio. Revista Proyecto Común No. 2 Enero –Junio 1996. Planeación Municipal. Alcaldía de Pasto. 1997.

BANCO DE LA REPUBLICA. Informe de coyuntura económica regional de Nariño. ICER. 2008.

COLOMBIA. IMPRENTA NACIONAL. Diario Oficial 45.680, ley 909 de 2004: “*Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”. Septiembre 23 de 2004

COLOMBIA. COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. CNSC; Guía de Evaluación del Desempeño laboral, Bogotá, D.C., febrero de 2009.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL; Acuerdos No. 137 y 138

BARZELAY, Michael. Atravesando la Burocracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma del Estado para la Ciudadanía. CLAD-EUDEBA, Buenos Aires, 1999.

CEDRE, Universidad De Nariño, Facultad de Ciencias económicas y Administrativas. Cuentas Nacionales estimadas para 2006. Ed. Universitario UDENAR. 2006.

CEDRE, Universidad de Nariño, Facultad de ciencias económicas y Administrativas. Cuentas económicas del Municipio de Pasto 2005-2006.Ed. Prisma Impresores. Pasto, marzo 2010.

Constitución Política de Colombia, 1991. Editorial Legis 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C-490/97;C-372/99; C-372/99 ; 368 y 372 de 1999; C- 560/98; C-372 y Sentencia C-030/97.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-901 de 2008.  
\_\_\_\_\_. Sentencia C-126 de 1996.  
\_\_\_\_\_. Sentencia C-954 de 2001.  
\_\_\_\_\_. C-1381 de 2000.  
\_\_\_\_\_. Sentencia C-041 de 1995.  
\_\_\_\_\_. Sentencia C-290 de 2007.  
\_\_\_\_\_. Sentencia C-901 de 2008.  
\_\_\_\_\_. Sentencia C-1241 de 2001.

DANE, Censo de 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua

DRUCKER, Peter. La Sociedad Post-capitalista. Grupo Editorial Norma, 1995.

ESAP, Revista Administración y Desarrollo No. 42. Segundo Semestre de 2004. Bogotá D.C.

ESAP, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA. Revista Carta administrativa. Varios números. Grupo de Artes Graficas e Impresos. ESAP. Bogotá.

GOBIERNO NACIONAL. Decreto No 1732 de 1960; Decreto Ley 2400 de 1968; Decreto 1950 de 1973;Decreto Ley 2400 de 1968; Decreto Ley 1567 de 199 y Decreto 1227 de 1995

GONZALES, Carlos. La Carrera Administrativa en la Modernización Estatal. En revista Administración & Desarrollo No. 42. ESAP. 2004. Bogotá D.C.

GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara, México, 1995.

HERNÁNDEZ, Andrés (compilador). Republicanismo Contemporáneo. Siglo del Hombre, Editores- CIDER-Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.

HERRERA LLANOS, Wilson. De la organización territorial. Revista de Derecho, No. 15. Barranquilla, Universidad del Norte, 2001

SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA; Ley 61 de 1987; Ley 19 de 1958, ley 136/94, Ley 27 de 1992; ley 190 de 1995; Ley 489 de 1997; Ley 443 de 1998; Ley 1033 de 2008.

SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Acto legislativo No. 001 de 2008.

MANRIQUE REYES, Alfredo, *La Constitución de la nueva Colombia*. CEREC, 1991, Revista de derecho, Universidad del Norte, 2002

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y ROEMER, Andrés. Por un Gobierno con Resultados. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

NORTH, Douglas, C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

OBANDO, Ramírez Fabiola. La meritocracia en Colombia: El Padrinazgo Disfrazado, ESAP, Mimeo, Bogotá, 1999.

PORTILLA, Diana y RAMIREZ, Estefany. Indicadores demográficos del mercado laboral y el sector empresarial en Pasto. ICER Informe de coyuntura económica regional Departamento de Nariño. Editorial Banco de la República, Bogotá. 2008.

PUENTES GONZÁLES, Germán, en Revista Administración y Desarrollo No. 42 "Carrera Administrativa y Democracia" ESAP. Segundo Semestre de 2004. Bogotá, D. C.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996.

ROSE, Richard. El Gran Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

TOURAÍNE, Alaín. Crítica de la Modernidad, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2000.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica,

séptima reimpresión, 1984.

YOUNES MOERNO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Editorial Temis. Bogotá.2007

#### WEBGRAFIA

ALCALDIA DE PASTO. Disponible en: [www.alcaldiadepasto.gov.co](http://www.alcaldiadepasto.gov.co)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA. Disponible en: [dwww.dafp.gov.co](http://dwww.dafp.gov.co)

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Disponible en: [cwww.cnsc.gov.co](http://cwww.cnsc.gov.co)  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA: Disponible en: [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co)

SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Disponible en: [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Disponible en: [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI: Disponible en: [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)  
IGAC, Regional Nariño

ALCALDIA DE BOGOTA: Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/.../Norma1.jsp?i..](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/.../Norma1.jsp?i..)

CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES: *Disponible* en: [/www.sinaltraempros.blogcindario.com/.../01/00083-acto-legislativo-01-de-2008.html](http://www.sinaltraempros.blogcindario.com/.../01/00083-acto-legislativo-01-de-2008.html)

# **ANEXOS**

**ANEXO No. 1**

**FORMATO DE ENCUESTA  
ANÁLISIS DEL SISTEMA DE TALENTO HUMANO DE CARRERA  
ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DE PASTO**

**1.- ASPECTOS GENERALES**

1.1. Nivel a que pertenece el cargo de carrera administrativa que ocupa:  
Prof\_\_\_Tec\_\_\_Asis\_\_\_

1.2. Año de ingreso al Municipio de Pasto \_\_\_\_\_

1.3. Año de ingreso a la Carrera Administrativa en el Municipio de Pasto. \_\_\_\_\_

1.4. Que cargo tiene en propiedad:

Profesional Universitario	Inspector de policía
Técnico	Agente de tránsito
Auxiliar Administrativo	
Secretaria	
Auxiliar servicios Generales	

1.5. Actualmente se encuentra ocupando el cargo de carrera administrativa en que fue nombrado: Si \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_. Situación en que se encuentra:

Encargaturas	Comisión en cargo Libre nombramiento y remoción		otra	
--------------	---	--	------	--

**2.- INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

2.1. Ingreso a la carrera administrativa a través de:

concurso		Inscripción extraordinaria (asimilación)		Otro cual?	
----------	--	--	--	------------	--

2.2. Si ingreso por concurso: (2.2.-2.3)

Hizo reclamaciones o acudió a alguna entidad cuando se hizo el concurso (presentó recursos, revisión de pruebas, entrevistas, actos administrativos)

SI		NO		De que tipo?
----	--	----	--	--------------

2.3. A través de que medio se enteró de la convocatoria a concurso

Prensa		La entidad (cartelera)		Amigos		radio		Otra cual?
--------	--	------------------------	--	--------	--	-------	--	------------

2.4. Si ingreso por inscripción extraordinaria. ¿Como se vinculó a la alcaldía?

Medios políticos	Amigos y recomendados	Selección de hoja de vida	Otra ¿Cual?
------------------	-----------------------	---------------------------	-------------

### 3.- ASCENSOS DEL PERSONAL

3.1. Durante su VIDA laboral en la ALCALDIA como funcionario de carrera administrativa, ha disfrutado de:

SITUACION ADMINISTRATIVA	S	I	N	O	DURACION		
					AÑOS	AÑOS	AÑOS
					0 a 1 año	1 a 3 años	+ de 3 años
Comisión para desempeñar cargo de LN y R							
Comisión de servicios							
Permisos para estudio							
Permisos para trabajo autorizados en la ley							
Permisos sindicales							
Encargaturas con mayor remuneración							
Encargaturas por vacaciones u otra situación admva ( sin mayor remuneración)							
Otra situación:							

3.2.- TRASLADOS; En los últimos tres años (3) Ha sido trasladado de una dependencia a otra?

Si \_\_\_\_ .No. \_\_\_\_ .motivo \_\_\_\_\_

### 3.3. CALIFICACION DE LA SATISFACCION EN MOVIMEINTOS DE PERSONAL.

- 1) Como califica usted el sistema de encargaturas que ha realizado la entidad?

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Completamente de acuerdo

RAZONES A FAVOR		RAZONES EN CONTRA	
Buena administración de personal		Favorecimientos políticos	
Aplicación estricta de la ley		Encargaturas por conveniencia o amistad	
Criterios transparentes		No hay criterios claros	
	Otra		otra

- 2) Se ubica al personal de acuerdo con su preparación y competencia por parte de Talento Humano?



	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Completamente de acuerdo

RAZONES A FAVOR		RAZONES EN CONTRA	
Liderazgo del jefe de talento humano		Desinterés y apatía de los jefes	
Se hacen estudios de competencias		Falta de personal capacitado	
Se conoce al personal y su preparación		No hay estudios de competencias TH	
	Otra		otra

#### 4. SISTEMA DE CAPACITACION

4.1. Durante los últimos tres (3) años el Municipio de Pasto lo ha capacitado en ( 2007-2009):

			Tipo de apoyo	INTENSIDAD horaria	No Cursos	Valor del apoyo
<b>TIPO DE CAPACITACION</b>			<b>Económico - Permiso</b>	Horas semana		Pesos promedio
	SI	NO	Otros apoyos			
<b>Educación Formal:</b>					XXXXX X	
a. Apoyo en Pregrado					XXXXX X	
b. Apoyo en Postgrado					XXXXX X	
c. Comisión de estudio					XXXXX X	
<b>Educación No formal</b>						
a.-Comisión de estudio cursos						
b.-Diplomados						
c.- Cursos cortos fuera de Pasto						
d.- Capacitación en Pasto (sem. Taller. Otros)						

4.1.1. Área del conocimiento en que se capacitó (más frecuente) \_\_\_\_\_

4.2. Califique el sistema de capacitación para funcionarios de carrera administrativa - Alcaldía

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Completamente de acuerdo
RAZONES A FAVOR			RAZONES EN CONTRA			
Plan de capacitación bien formulado			No se conoce un plan de capacitación			
Existencia estudio de necesidades capacitación			Poco presupuesto asignado			
Capacitación democrática e incluyente			Capacitación no favorece a Función. C.A.			
			otra		otra	

4.3. Ha recibido re inducción en su puesto de trabajo SI \_\_\_\_\_No \_\_\_\_\_

#### 5.- ESTIMULOS AL PERSONAL

##### 5.1. BIENESTAR SOCIAL

5.1.1. En que tipo de plan de bienestar ha participado en los últimos tres ( 3 ) años

TIPO DE PLAN	colectivo	
	Individual	Grupo familiar
Deportivo, recreativo y vacacional		
Artístico y cultural		
Promoción y prevención de la salud		
Capacitación en artes y artesanías u otras dirigidas a su recreación		
Programa de vivienda para funcionarios		
Otro tipo de plan de bienestar social( paseos, lúdica..)		

5.1.2. Califique el sistema de bienestar social para funcionarios de carrera administrativa - Alcaldía

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo						Totalmente en acuerdo

RAZONES A FAVOR		RAZONES EN CONTRA	
Plan de bienestar bien formulado		No se conoce un plan de bienestar social	
Estudio de de necesidades de bienestar		Poco presupuesto asignado	
Difusión y participación masiva e incluyente		Pocas cobertura del plan	
		otra	otra

## 5.2. INCENTIVOS

5.2.1. La Alcaldía ha considerado SU EVALUACION DEL DESEMPEÑO COMO MEDIO para otorgar incentivos? (2007-2008-2009)

TIPO DE PLAN	SI	N O	Valor incentivo
<b>Económicos ( pecuniarios)</b>			
Formación de equipos de trabajo			
Reconocimiento labor meritoria			
<b>No económicos ( no pecuniarios)</b>			
Becas educación formal y comisión de estudio			
Programas turismo social			
Ascensos, traslados, encargos, comisiones y permutas			
Participación en proyectos especiales			
Publicación de trabajos e investigaciones			
Puntaje para adjudicación de vivienda			
Reconocimiento en hoja de vida			
Tres días de descanso remunerado			

5.2.2. Califique el sistema de incentivos para funcionarios de carrera administrativa - Alcaldía

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo						Totalmente en acuerdo

RAZONES A FAVOR		RAZONES EN CONTRA	
Plan de incentivos bien formulado		No se conoce un plan de incentivos	
Incentivo otorgado con criterio legal		Poco presupuesto asignado	
Reconocimiento de la labor a quien lo merece		Proceso de incentivos no transparente	
	otra		otra

## 6. EVALUACION DEL DESEMPEÑO

EVALUACION DEL DESEMPEÑO	FRECUENCIA				
	S	CS	AV	CN	N
Es objetiva					
La concertación de objetivos se hace a tiempo, según la norma					
Se presentan casos en que el mismo funcionario se evalua					
Los objetivos a evaluar son medibles y cuantificables					
La evaluación se hace durante todo el año ( proceso					

permanente)						
Se lleva portafolio de evidencias para evaluar a un funcionario						
Hay personas que por su trabajo no merecen la calificación que obtienen						
La evaluación de desempeño se utiliza para otorgar incentivos						
La evaluación del desempeño solo sirve para permanecer en el cargo						
Se considera usted bien evaluado						
A La evaluación del desempeño se le da la importancia que requiere						
La capacitación se brinda según la evaluación del desempeño						

S: SIEMPRE; CS: CASI SIEMPRE; AV: A VECES; CN: CASI NUNCA. N: Nunca

6.1. Califique el Proceso de evaluación del desempeño para funcionarios de carrera administrativa - Alcaldía

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo						Totalmente en acuerdo

RAZONES A FAVOR		RAZONES EN CONTRA	
Formatos bien diseñados		Predomina la subjetividad en la evaluación	
Oportunidad y cumplimiento legal		FALTA de criterios claros para evaluar objetivos	
Evaluaciones objetivas		Se hace por cumplir con un requisito legal	
	otra		otra

7. Motivación

7.1. Que lo motiva de trabajar en la Alcaldía de Pasto( califique de 1 a 5 de mayor a menor)

Oportunidades de mejoramiento laboral	
Estabilidad	
Posibilidades de ascenso	
Trabajo con la comunidad	
El tener un trabajo	

7.2. Que es lo que mas lo desmotiva( califique de 1 a 5 de mayor a menor)

Falta de incentivos y estímulos	
El nivel salarial	
Demasiado trabajo	
Pocas oportunidades de ascenso	
El ambiente político ( politiquería)	Otra

7.3 Cree que se ha desarrollado de manera integral a través de la carrera administrativa en el municipio de Pasto

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo						Totalmente en acuerdo

Por que razón? \_\_\_\_\_

OBSERVACIONES: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_