





# EN BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA EN EL ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia



# EN BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA EN EL ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO

Diana Marcela González Salgado

Eder Maylor Caicedo Fraide



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

**En búsqueda de la eficiencia en el acceso al servicio público**  
/ Diana Marcela González Salgado, Eder Maylor Caicedo Fraide -- 1a edición -- Bogotá, Universidad La Gran Colombia, 2022.

90 páginas ; 16.5 x 23.5 cm

ISBN 978-958-5179-72-1

E-ISBN 978-958-5179-70-7

1. Administración pública 2. Carrera administrativa 3. Funcionarios públicos 4. Solicitudes de cargos públicos 5. Programas intergubernamentales de personal I. Universidad La Gran Colombia

344.861 SCDD 15 ed.

CAJR BUGC

### **En búsqueda de la eficiencia en el acceso al servicio público**

Primera edición, 2023

© Diana Marcela González Salgado

© Eder Maylor Caicedo Fraide

ISBN (impreso): 978-958-5179-72-1

ISBN (digital): 978-958-5179-70-7

© Universidad La Gran Colombia

Editorial Universidad La Gran Colombia

Carrera 5a N.º 12 – 49, bloque H (piso 3)

Bogotá, D. C., Colombia

PBX: 327 69 99, ext.: 1048, 1049, 1050

investigaciones.editorial@ugc.edu.co

#### **Impresión:**

Ediciones Carrera 7.a S.A.S.

Calle 73 # 53 – 37

Teléfono: 2727837,

gerentecarrera7@hotmail.com

**Diagramación:** Nathalia A. López

**Diseño de pauta de diagramación y cubierta:** David Ricardo Melendro

Impreso en Colombia • *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos patrimoniales.

Universidad La Gran Colombia I Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento de personería jurídica: Resolución n.º 47 del 25 de septiembre de 1953.

# CONTENIDO

Perfil de los autores.....	9
Introducción .....	11
<b>Capítulo I</b>	
<b>Análisis de las causas de suspensión de la convocatoria 429 de 2016 (Antioquia) adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil .....</b>	<b>23</b>
Introducción.....	24
Antecedentes de la suspensión de a Convocatoria 429 de 2016.....	26
Causas jurídicas.....	29
Causas políticas de la suspensión.....	35
Conclusiones.....	42
<b>Capítulo II</b>	
<b>Lógicas y dinámicas de la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Transformaciones urgentes.....</b>	<b>47</b>
Introducción.....	48
Conformación y desarrollo de la Registraduría Nacional del Estado Civil (1934–1990).....	49
Reestructuración institucional y nuevas dinámicas de contratación en la Registraduría Nacional de Estado Civil (1991–2003).....	53

De la carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil	57
Del concurso de méritos en la Registraduría Nacional del Estado Civil....	66
Conclusiones.....	73
<b>Conclusiones generales</b> .....	75
<b>Bibliografía</b> .....	79

# PERFIL DE LOS AUTORES

## **Diana Marcela González Salgado**

Magister en Derecho por la Universidad Sergio Arboleda (Colombia), abogada por la Universidad Libre (Colombia). Docente Investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia.

Su experiencia investigativa se centra en las siguientes líneas de investigación: derecho administrativo, derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Correo electrónico: [Diana.gonzalez1@ugc.edu.co](mailto:Diana.gonzalez1@ugc.edu.co)

CvLAC: [https://scienti.colciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0001679854](https://scienti.colciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001679854)

## **Eder Maylor Caicedo Fraide**

Postdoctor en Historia de América Latina por la Universidad de Castilla La Mancha (España), doctor en Historia, magister en Sociología y politólogo por la

Universidad Nacional de Colombia. Investigador adscrito al grupo en Derecho Penal de la Universidad La Gran Colombia y, profesor titular de la misma institución.

Tiene experiencia en temas de sociología política, ciencia política, movimientos sociales, historia del conflicto armado en Colombia. Algunas de las últimas publicaciones son: “Abandonos forzados y despojos de tierras en el sur de Colombia: el caso de Neiva-Huila. 2002-2017” publicado en la revista *Estudios de Derecho*, vol. 75, núm. 166 (2018); “Redress to victims in Colombia: an analysis from the Inter-American Human Rights System and in international criminal law” publicado en la *Revista Prolegómenos*, vol. 23, núm. 46 (2020).

Correo electrónico: [eder.caicedo@ugc.edu.co](mailto:eder.caicedo@ugc.edu.co)

CvLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlab/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000849227](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlab/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000849227)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6870-1482>

# **INTRODUCCIÓN**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de Colombia (1991), “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley” (art. 125). Asimismo, para el ingreso y ascenso a los cargos de carrera este artículo prevé el cumplimiento de los requisitos que se definan en la ley, de manera que se puedan determinar los méritos y calidades de los aspirantes a dichos cargos.

Corolario, la Constitución Política de Colombia (1991) dispone que “habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial” (art. 130).

Por otra parte, con la Ley 909 de 2004 se regula el sistema de empleo público el cual hace parte de la función pública que debe ser desarrollada “teniendo en cuenta los principios constitucionales de mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad” (art. 2).

Es de resaltar que, si bien todos los principios mencionados son importantes, el de mérito juega un papel fundamental al ser propio de la función pública y la carrera administrativa. Así, de acuerdo con lo preceptuado en esta Ley, el mérito es aquel principio

según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades

académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos. (Congreso de la República de Colombia, 2004, art. 28)

Por su parte, la Corte Constitucional [C.C] refiere sobre este principio que

Se manifiesta principalmente en la creación de sistemas de carrera y en la provisión de los empleos de las entidades estatales mediante la realización de concursos públicos. Los concursos públicos tienen la finalidad de determinar la idoneidad, la capacidad y la potencialidad de los aspirantes a ocupar un cargo desde el punto de vista de la categoría del empleo y de las necesidades del servicio. (Sentencia T-610/17, 2017a)

De esta manera, se busca que quienes ocupen cargos públicos sean personas aptas desde el punto de vista de sus capacidades profesionales; igualmente, que aseguren el correcto desempeño del cargo a partir de las necesidades del servicio, garantizando la materialización de los fines esenciales del Estado, a través de sus entidades y servidores.

Para ello, se determina como órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Este es “un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público” (Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC], s.f., párr. 1).

Ahora bien, para la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa es necesario realizar un proceso de selección abierto en el cual podrán participar de forma igualitaria todas las personas que acrediten las condiciones y requisitos para el desempeño de los respectivos cargos. En ese contexto, la Ley 909 de 2004 fija cinco etapas del proceso de selección o concurso.

La primera etapa, denominada convocatoria, es el proceso que debe ser suscrito por la CNSC y el Jefe de la entidad u organismo para regular todo el concurso. El cumplimiento de este proceso es de estricta obligatoriedad, tanto para la CNSC como para las entidades y los participantes.

La segunda etapa, constituida por el reclutamiento, busca que el mayor número de ciudadanos que cumplan con los requisitos se inscriban al concurso de méritos para el desempeño de los empleos a los que se convoque.

Con la tercera etapa se busca que, a través de las pruebas o instrumentos de selección, se constate la idoneidad, adecuación y capacidad de los aspirantes a los empleos de la convocatoria. Igualmente, se clasifica a los candidatos frente a las calidades necesarias para el desempeño de los respectivos empleos, para lo cual deben tenerse en cuenta los criterios de imparcialidad y objetividad.

En cuanto a la cuarta etapa, una vez se cuenta con los resultados de las pruebas, la CNSC elabora la lista de elegibles, cuya vigencia es de dos años para el cubrimiento de las vacantes en el orden es-

tricto de méritos y las vacantes definitivas de cargos equivalentes que no fueron convocados, y que surjan después de realizada la convocatoria de concurso en la misma entidad. Frente a esta etapa, la Corte Constitucional (Sentencia SU-446/11, 2011) destaca que

Junto con la etapa de la convocatoria, es una fase hito y concluyente del sistema de nombramiento por vía del concurso público, dado que a través de su conformación, la entidad pública con fundamento en los resultados de las distintas fases de selección, organiza en estricto orden de mérito el nombre de las personas que deben ser designadas en las plazas ofertadas en la convocatoria, observando para ello, las precisas reglas fijadas en ésta.

Por último, la quinta etapa corresponde al periodo de prueba que tendrá el seleccionado, esta tiene dos variantes dependiendo de la calidad de la persona que vaya a posesionarse en el cargo: i) cuando se trata de un aspirante que no se encuentra inscrito en carrera administrativa y es seleccionado por concurso, se nombra en periodo de prueba por un periodo de seis meses dentro del cual se evalúa su desempeño en el correspondiente empleo; finalizado el periodo de prueba y siendo evaluado satisfactoriamente, se adquieren los derechos de la carrera y debe ser inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa; si, por el contrario, no obtiene calificación satisfactoria, será declarado insubsistente el nombramiento del empleado. ii) Cuando se trata de un empleado que se encuentra inscrito

en el Registro Público de Carrera Administrativa, el mismo es nombrado en periodo de prueba, debe ser satisfactoria la evaluación de desempeño laboral y actualizarse la inscripción en el Registro Público de Carrera Administrativa; si, por el contrario, no obtiene calificación satisfactoria, volverá a ocupar el cargo que venía desempeñando conservando su inscripción en la carrera administrativa.

En ese sentido, la realización de los propósitos de la función pública necesita de un mecanismo de organización del servicio público, que brinde apoyo a la administración en la selección de las personas que han de ocupar los empleos públicos, según el mérito personal, las calidades de los aspirantes y la necesidad del servicio, tal como lo fomenta la Ley 909. Esto, con el fin de producir los mejores efectos o resultados en el ejercicio de sus funciones, mediante una selección y valoración calificada de su personal, sin discriminación alguna, asegurando la igualdad de oportunidades de ingreso al empleo público de todos los ciudadanos, en virtud de los principios fundamentales de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito.

En el caso particular colombiano, a pesar de contar con un sistema creado con el objeto de “garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público” (Congreso de la República de Colombia, 2004, art. 27), el cual se encuentra en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), existen barreras o irre-

gularidades de origen formal que afectan el propio desarrollo del sistema. Lo anterior, significa que existen: documentos que figuran en el expediente del concurso sin firma y cuya validez jurídica permite superar exitosamente cada etapa del proceso; convocatoria sin firma del director de la entidad, o la omisión en el cumplimiento de aspectos aún necesarios para el desarrollo de los concursos, entre otros. Estas debilidades procedimentales que están lejos de tener virtud sustancial dilatan el acceso por mérito a cargos de carrera administrativa, desnaturalizando (al menos temporalmente, lo que no lo hace menos importante) el logro de los propósitos para los cuales el sistema fue creado y el cumplimiento de los fines propios del Estado.

Para el análisis de la problemática anteriormente señalada, el material de tipo científico que aborde el estudio de las particularidades que inciden en el acceso y el ascenso laboral para servidores públicos en Colombia no es abundante, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, lo que resulta cuando menos desventajoso para una indagación profunda del tema y un acercamiento por parte de la academia como de la comunidad en general. Igualmente, se debe tener en cuenta que las decisiones asociadas a la vinculación al servicio público, al ascenso y desvinculación de servidores públicos constituyen una expresión del poder del Estado, las cuales deben estar, en todo caso, armonizadas con las garantías supralegales que la Constitución Nacional concede y bajo ninguna consideración pueden materializarse de modo arbitra-

rio, ya que se estaría amparando la desviación de poder o las prácticas clientelistas.

En este sentido, la presente investigación adquiere especial relevancia, toda vez que se analiza, de manera especial, dos estudios de caso: por un lado, los eventos que incidieron en la convocatoria 429 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en el departamento de Antioquia; y por otro, se estudia la particular situación de la Registraduría Nacional del Estado Civil —como entidad que está regulada por un régimen especial para la vinculación, ascenso y desvinculación de su personal—, la cual no ha podido sacar adelante el concurso de méritos iniciado en 1999. Se propone la investigación al abordar estos eventos, dejar en evidencia los errores procedimentales en los que incurrieron las entidades encargadas de adelantar los procesos, que, tal como se mencionó líneas arriba, desnaturalizan los propósitos del sistema al hacer extensivas en el tiempo irregularidades formales que les impiden a los concursantes, acceder a los cargos a los que por mérito propio pretenden llegar, lo que, sin duda alguna, genera inseguridad jurídica.

Asimismo, esta investigación pretende servir como herramienta a partir de la cual las entidades públicas —sometidas tanto al régimen general como a los regímenes especiales de vinculación, ascenso y desvinculación al servicio público— puedan tomar medidas tendientes no solo a evitar que intereses externos permeen el legítimo desarrollo del sistema de carrera administrativa, sino a lograr que su

fin principal pueda verificarse de manera efectiva, y con él, los cometidos del Estado.

### **Convocatoria 429 de 2016 (Antioquia)**

El Consejo de Estado (C.E), a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia con número de radicación 11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16), del 17 de mayo de 2018, suspendió provisionalmente el desarrollo de la convocatoria que se abriera para proveer 4678 vacantes de planta de personal, de 44 entidades públicas en el departamento de Antioquia. Las causas que originaron y rodearon tal suspensión tiene orígenes jurídicos y políticos que provocan una incertidumbre de la misma índole, tanto para los provisionales que están ocupando los cargos que son sometidos a concurso, como para las personas que están enfrentado las etapas propias del concurso de méritos.

Así las cosas, la investigación tiene como uno de sus objetivos principales, analizar las causas que suscitaron y rodearon la suspensión de la convocatoria 429 de 2016 en el Departamento de Antioquia, adelantada por la CNSC, en relación con la actuación del servicio civil en Colombia, en el marco de la política pública; principalmente, considerando el análisis jurídico y jurisprudencial.

### **Registraduría Nacional del Estado Civil**

El caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil es atípico en el servicio civil en Colombia, pues

pese a ser una entidad del orden nacional, de rango constitucional y de naturaleza autónoma, a la fecha de elaboración de esta investigación, y pese al mandato de la Constitución de 1991, no ha finalizado el concurso de méritos iniciado en 1999 para proveer de manera definitiva su planta de personal.

La Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con un sistema especial de carrera administrativa, similar al de entidades como la Fiscalía General de la Nación, o la Defensoría del Pueblo, las cuales, contrario con la entidad objeto de estudio, cuentan con procesos de convocatoria con resultados exitosos.

Entonces, resulta pertinente revisar las causas del por qué esta entidad pública, sólo hasta 2012, con la creación del Grupo de Carrera Administrativa Especial, empezó a preocuparse por aplicar lo que por mandato constitucional le corresponde, sin que, a la fecha y pese a la creación de este grupo especial, existan resultados concretos que permitan dar cuenta de una posible convocatoria para proveer los cargos de manera definitiva.

En este sentido, esta investigación busca determinar las causas por las cuáles la Registraduría Nacional del Estado Civil ha fracasado en el proceso de implementación del sistema de carrera especial. Para ello, se revisarán los antecedentes, conformación y desarrollo de la entidad hasta la Constitución de 1991. Asimismo, se analizará cómo ha sido la transformación institucional y las nuevas dinámicas de contratación en la Registraduría Nacional en-

tre 1991 y 2003; y cuáles han sido las dificultades jurídicas y técnicas que han influido en la no implementación de la carrera administrativa especial en la entidad, de acuerdo con lo consagrado en la Ley 1350 de 2009.

Las investigaciones pretenden describir la problemática, tanto teórica como práctica, anteriormente expuesta. La hipótesis que se defenderá a lo largo de la investigación se concentra en la siguiente afirmación: el sistema jurídico en Colombia evolucionó en procura de adoptar una estrategia técnica “de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público” (Congreso de la República de Colombia, 2004, art. 27) y que, a su vez, permite el funcionamiento efectivo de los fines públicos; sin embargo, se presentan barreras en el acceso o irregularidades en la provisión del empleo público de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, en la normatividad vigente y en lo señalado por la jurisprudencia de las Altas Cortes de nuestro país.

Para abordar los dos casos expuestos, se presenta en primer orden el capítulo denominado “Análisis de las causas de suspensión de la convocatoria 429 de 2016 (Antioquia) adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil”, el cual está dirigido a la verificación de las causas que suscitaron y rodearon la suspensión de la convocatoria. Este capítulo hará un recuento de la carrera administrativa en Colombia, para adentrarse luego en los

antecedentes de la suspensión de la convocatoria 429 de 2016, y finalmente, descender en el análisis de las causas jurídicas y políticas de la suspensión. A manera de colofón, se expondrán unas conclusiones y recomendaciones.

En segundo lugar, se presenta el capítulo titulado “Lógicas y dinámicas de la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Transformaciones urgentes”, el cual iniciará haciendo una reseña de la conformación y desarrollo de la Registraduría Nacional del Estado Civil para los años 1934 a 1990; continuará con un recuento de la reestructuración institucional y de las nuevas dinámicas de contratación en la Registraduría Nacional de Estado Civil entre los años 1991 y 2003; se enfocará seguidamente en aspectos importantes de la carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil; y finalmente, se dedicará a analizar el concurso de méritos en la Registraduría Nacional del Estado Civil. El capítulo terminará con unas conclusiones sobre los temas abordados.

**ANÁLISIS DE LAS CAUSAS  
DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONVOCATORIA 429 DE 2016  
(ANTIOQUIA) ADELANTADA POR  
LA COMISIÓN NACIONAL DEL  
SERVICIO CIVIL**

## Introducción

Gracias al mandato constitucional en Colombia, salvo algunas excepciones, todos los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Ello quiere decir que, para ocupar un cargo en alguna entidad u órgano público es necesario demostrar, a través de un concurso de méritos, la idoneidad y capacidad profesional para desarrollar las actividades propias de dicho cargo y de esa manera ingresar a la carrera administrativa.

En ese contexto, a través de la Ley 909 de 2004, se determinan las etapas que el concurso de méritos debe seguir para la provisión de cargos en las distintas entidades estatales: convocatoria, reclutamiento, aplicación de pruebas, conformación de lista de elegibles y periodo de prueba.

Con fundamento en lo anterior, a través del Acuerdo No. 20161000001356 del 2016 se convoca al

Concurso Abierto de Méritos para proveer de manera definitiva cuatro mil novecientos veintisiete (4927) vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de algunas de las entidades públicas del departamento de Antioquia, que se identificara como “Convocatoria No. 429 de 2016 – Antioquia. (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2018, párr. 1)

Sin embargo, casi dos años después, el Consejo de Estado mediante auto interlocutorio con fecha del 17 de mayo de 2018, como consecuencia de la

medida cautelar solicitada en la demanda promovida por el departamento de Antioquia en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil, decide suspender provisionalmente el acuerdo en mención, así como el Acuerdo 2016100001406 del 29 de septiembre y las Resoluciones 20162010034365 del 28 de septiembre y 2016010037205 del 18 de octubre de 2016, en razón a que la convocatoria no contenía la firma del director de la entidad. Lo que fundamenta la decisión al considerarla como una falta en la expedición del acuerdo, origen de la convocatoria.

Para este estudio se emplea el método mixto a través del análisis cualitativo de las diferentes normas que rodean el concurso de méritos, el auto por el cual se decide la suspensión de la Convocatoria 429 de 2016 y las causas políticas que pudieron impulsar la demanda de nulidad de los acuerdos en que esta se sustenta. Adicionalmente, se recurrirá al análisis cuantitativo respecto a las distintas demandas que en materia de nulidad se han presentado, las cuales presentan características similares entre sí.

En ese orden de ideas, se procederá a presentar los antecedentes de la suspensión de la Convocatoria 429 de 2016, continuando con el análisis de las causas jurídicas y políticas de esta y finalizará con algunas conclusiones y recomendaciones al respecto.

## **Antecedentes de la suspensión de la Convocatoria 429 de 2016**

Bajo la perspectiva de la obligación legal y constitucional de realizar concurso de méritos para proveer de empleados de carrera administrativa a las distintas entidades públicas, a través del Acuerdo No. 20161000001356 se convoca a

Concurso Abierto de Méritos para proveer de manera definitiva cuatro mil novecientos veintisiete (4927) vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de algunas de las entidades públicas del departamento de Antioquia, que se identificará como “Convocatoria No. 429 de 2016 – Antioquia”. (CNSC, 2018, p. 3)

Estas vacantes corresponden a “las plantas de personal de cincuenta y dos (52) entidades públicas del departamento de Antioquia y que corresponden a los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial” (CNSC, 2016a, p. 4).

El departamento de Antioquia solicitó ante el Consejo de Estado la declaratoria de nulidad y suspensión provisional tanto del Acuerdo No. 20161000001356 del 12 de agosto de 2016 (CNSC, 2016a), a través del cual se crea la convocatoria, como del Acuerdo 20161000001406 del 29 de septiembre de 2016 que lo modifica (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2016b), y de las resoluciones 20162010034365 del 28 de septiembre de 2016, por la que se decidió sobre la revocatoria directa del Acuerdo y la

2016010037205 del 18 de octubre de 2016, que dispuso el recaudo de recursos para financiar el concurso público de méritos.

Como fundamentos para solicitar la suspensión de los actos mencionados, el departamento de Antioquia adujo la vulneración de los artículos 13 de la Constitución Política y 31 de la Ley 909 de 2004, al considerar que solo se exigió al departamento de Antioquia la realización del concurso público de méritos. Así como, debía ser obligatorio para todos los entes territoriales y que, además, los acuerdos fueron firmados solamente por el presidente de la CNSC, cuando la norma indica que también debe ser firmado por el representante de la entidad que provee los empleos.

Adicionalmente, respecto a la Resolución 2016010037205 del 18 de octubre de 2016, indicó que la misma desconoce lo contemplado en el artículo 345 de la Constitución Política al aprobar recaudar \$ 1 402 000 000 para el financiamiento del concurso a pesar de que se tenían presupuestados a \$ 1 090 000 000 (Consejo de Estado, 2018).

Por su parte, la CNSC alegó que la parte demandante no cumplió con los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de la Contencioso Administrativo (CPACA) para la procedencia de la medida cautelar por cuanto no sustentó la petición, ni los actos atacados generaron perjuicio alguno y se expidieron de conformidad con la normatividad vigente en el asunto.

Así mismo, señaló que no existe vulneración del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia por cuanto se encuentra facultada para realizar concurso público de selección por su iniciativa o la de la entidad. Refirió además que el departamento de Antioquia no estaba legitimado para exigir la suspensión de los actos acusados, por cuanto la convocatoria se realizó para proveer los empleos vacantes en algunas entidades de los municipios que lo conforman, por lo que son ellos quienes tendrían la capacidad para demandar en el proceso.

Al mismo tiempo aseveró que, conforme a la Constitución Política, le corresponde ejercer la vigilancia a la carrera administrativa de manera exclusiva e indivisible, de manera que no era necesario contar con la firma de los representantes de las entidades de las cuales se ofertaban los empleos, pues ello desconocería su autonomía. Además, expuso que para la elaboración de los actos demandados se contó con información enviada por las entidades acogidas a ellos, en virtud de lo cual se infiere la concurrencia de su voluntad para adelantar el proceso, cumpliéndose con lo preceptuado en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004.

Adicional a lo anterior, respecto a la vulneración del artículo 345 de la Constitución Política, alegada por la accionante, argumentó que para el concurso público de méritos solicitó a las entidades participantes

La asignación presupuestal de las vigencias 2016 y 2017 para recaudar la suma de \$3.043.336.080 para financiar el proceso de se-

lección. Así, indicó que los recursos deben estar asegurados puesto que el ente territorial debió priorizarlos en las vigencias mencionadas. (Consejo de Estado, 2018, p. 7)

Finalmente, es importante finalizar este apartado señalando que la suspensión analizada líneas atrás fue levantada mediante sentencia de fecha 31 de enero de 2019, identificada con número de radicado 11001-03-25-000-2016-01017-00, suscrita por el consejero de Estado Dr. César Palomino Cortés, en virtud de la demanda promovida en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el propósito de lograr la nulidad de los acuerdos 534 del 10 de febrero de 2015, 553 del 3 de septiembre de 2015 y 554 del 5 de septiembre de 2015 de la CNSC – Interpretación del numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 (Consejo de Estado, 2019).

### **Causas jurídicas**

Frente a los cargos presentados y anteriormente descritos, el Consejo de Estado mediante Auto del 17 de mayo de 2018 decidió declarar la suspensión provisional de los Acuerdos 20161000001356 del 12 de agosto de 2016 y 20161000001406 del 29 de septiembre de 2016, así como de la Resolución No. 2016010037205 del 18 de octubre de 2016 (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2018).

Como fundamento de dicha decisión, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa tuvo en cuenta lo preceptuado en el numeral 1º del

artículo 31 de la Ley 909 de 2004, el cual a su tenor literal establece que

ARTÍCULO 31. Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende:

1. Convocatoria. La convocatoria, que deberá ser suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Jefe de la entidad u organismo, es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las de entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.

Como se observa de la citada normatividad, para ejecutar la convocatoria del concurso público de méritos esta debe ser firmada o suscrita tanto por la Comisión Nacional del Servicio Civil como por el jefe de la entidad u organismo que provee las vacantes, materializando el desarrollo de los principios de colaboración y coordinación consagrados en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política colombiana.

Ahora bien, frente al argumento de la CNSC de la participación de las entidades en el concurso público de méritos, se aclaró que este no es óbice para dar por cumplido el requisito de la manifestación de la voluntad de la entidad para la expedición del acto administrativo complejo, pues la firma de ambos (representante de la CNSC y entidad participante) constituye un aspecto esencial para su formación y una formalidad sustancial insanable sin la cual el acto administrativo nace a la vida jurídica viciado de nulidad. Se debe recordar que la característica

principal del acto administrativo complejo es que para su formación requiere la concurrencia de dos o más voluntades de entidades, “generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único” (Consejo de Estado, 2012, p. 20).

Igualmente, el Consejo de Estado determinó que contrario a lo manifestado por la CNSC, la formalidad de la firma del representante de la entidad beneficiaria de la convocatoria, no desconoce la autonomía en la vigilancia de la carrera administrativa establecida en el artículo 130 constitucional, pues con ella no se atribuyen funciones al jefe de la respectiva entidad propias de la CNSC, sino que “constituye la garantía de que el proceso de estructuración de la convocatoria se efectuará conforme a los principios constitucionales de colaboración y coordinación interinstitucional” (Consejo de Estado, 2018, p. 17). Además, debe garantizar que el proceso de selección se realiza de acuerdo con las vacantes de la planta de personal, requisitos y presupuesto determinado para ello.

En el caso bajo estudio, resultó evidente para el fallador la ausencia de firma como manifestación de la voluntad del representante del departamento de Antioquia, incumpléndose de esa manera lo preceptuado en el numeral 1º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 y los principios de coordinación y colaboración establecidos en la Constitución Política.

Por el contrario, se comprobó que el departamento de Antioquia no estaba de acuerdo con la rea-

lización del proceso de selección por considerar vulnerado el principio de igualdad al ser el único departamento en el que se realizaría concurso público y por no contar con los recursos suficientes para costearlo. Así lo informó a la CNSC a través de los oficios E2016030154017E y 2060301555749 del 9 y 10 de agosto de 2016, respectivamente; a su vez, respondió que para el cálculo del costo de la convocatoria se actuó conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006, además de considerar que

Las entidades cuyo régimen de carrera es vigilado y administrado por la CNSC, están llamadas a realizar sus operaciones presupuestales, esto en nada modifica la obligación constitucional de apertura de concursos de mérito para la provisión definitiva de los cargos de carrera y su financiación de carácter mixto. (Consejo de Estado, 2018, p. 23)

Es así como, ante la negativa de la CNSC, el departamento de Antioquia solicita la revocatoria directa de los acuerdos 20161000001356 del 12 de agosto de 2016 y 20161000001406 del 29 de septiembre de 2016 argumentando la dificultad presupuestal para costear el concurso público de méritos. Sin embargo, nuevamente la CNSC considera que la depuración del gasto ordenada por la Contraloría Departamental tenía una afectación en cuanto al funcionamiento y, por ende, la situación presupuestal del departamento de Antioquia no es óbice para afectar el proceso de selección (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2018).

Adicionalmente, la CNSC sustentó la decisión de negar la solicitud de revocatoria directa interpuesta por el departamento de Antioquia, en que, bajo el supuesto de que fuere necesario un recorte presupuestal para la vigencia de 2017, esta medida no tendría que afectar el proceso de selección, teniendo en cuenta que este es realizado por una sola vez. Asimismo, no es posible que sea parte de un ajuste fiscal y, por el contrario, el recorte presupuestal debería aplicarse sobre los gastos recurrentes y permanentes de funcionamiento, dentro de los cuales no se encuentra el concurso público de méritos.

En ese orden de ideas, resultó claro para el Consejo de Estado que el departamento de Antioquia nunca manifestó su voluntad para la expedición de los actos administrativos complejos demandados (Convocatoria 429 de 2016) y, por el contrario, fue obligado por la CNSC a continuar en el proceso, desconociendo la realidad financiera de la entidad y expidiendo de manera unilateral y, por lo tanto, irregular, los acuerdos 20161000001356 del 12 de agosto de 2016 y 20161000001406 del 29 de septiembre de 2016 (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2018).

Así las cosas, a través de la providencia del 17 de mayo de 2018 con radicación 11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16), se decreta la suspensión provisional de los acuerdos demandados, teniendo en cuenta que la formalidad de las firmas o suscripción —tanto por las entidades beneficiarias del concurso público de méritos como por la CNSC— es

un requisito de carácter sustancial que representa la formación del acto complejo y el acatamiento de los principios de coordinación y colaboración, presupuestos tales que en este caso fueron desconocidos por la CNSC.

De otro lado, en lo que respecta a la Resolución 2016010037205 del 2016 a través de “la cual se dispone el recaudo de unos recursos por parte de la Gobernación de Antioquia para financiar los costos que le corresponden en desarrollo del proceso de selección por mérito adelantada través de la convocatoria pública 429 de 2016” (CNSC, 2016c, p. 2); se declaró la suspensión provisional teniendo en cuenta que su fundamento jurídico, es decir, el Acuerdo 20161000001356 del 12 de agosto de 2016, también fue suspendido por medio de esta providencia.

Finalmente, con relación a la Resolución 20162010034365 del 28 de septiembre de 2016, a través de la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa interpuesta por el departamento de Antioquia contra el Acuerdo 20161000001356 el 12 de agosto de 2016, el Consejo de Estado no se pronunció, ya que no encontró sustento en la procedencia de la suspensión de esta Resolución, tal como lo indica el artículo 231 del CPACA.

Ante esta decisión, la CNSC, a través del Auto No. 20182110005664 del 21 de mayo de 2018, dispone cumplir la medida de suspensión provisional de los acuerdos de la Convocatoria 429 de 2016.

## Causas políticas de la suspensión

Es del caso aclarar que, una vez se dio a conocer la Convocatoria 429 de 2016 se disparó una polémica entre concejales y diputados de la región, pues algunos consideraban preocupante que muchos de los cargos vacantes eran actualmente ocupados por trabajadores provisionales, los cuales no podrían aspirar a permanecer en dichos puestos, “ante los cambios en las exigencias y apertura de optantes en todo el país” (Álvarez, 2018, párr. 4).

Reprocharon también el hecho de que, según ellos, cuando se solicitó el reporte de vacantes para Medellín y Antioquia, la Comisión Nacional del Servicio Civil se comprometió a realizar el concurso en todo el país, pero finalmente solo se realizó en la ciudad y el departamento, siendo ello un acto de inequidad. Además, según lo señalado por el diputado Santiago Martínez, citado por Álvarez (2018):

Con respecto a los ejes temáticos, sobre los que se realizarían las pruebas, estos no tuvieron en cuenta las concertaciones que se tuvieron con la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín y hubo cambios de último momento que conducirán a la selección de personas con perfiles que no corresponden a las necesidades. (párr. 11)

Por las anteriores consideraciones, concejales y diputados apoyaron al gobernador de Antioquia, Luis Pérez Gutiérrez, a impulsar la solicitud de suspensión de la convocatoria 429 de 2016, ante lo cual resulta consecuente el hecho de que precisamente

algunos de estos argumentos fueron los utilizados como fundamento para dicha solicitud. Por esto, conviene analizar, a través de la lectura de otras demandas de nulidad a concursos de mérito similares, las posibles causas políticas que se esconden, las cuales están determinadas por un factor recurrente que permite determinarlo de esta manera.

Ahora bien, es de resaltar que la suspensión de los procesos de selección de concursos públicos, suelen ser demandados o propiciados por personas que se encuentran con vinculación provisional en las respectivas entidades que se beneficiaren con la provisión de vacantes a través de la carrera administrativa. Según lo indica la Corte Constitucional:

La vinculación en calidad de provisional constituye un modo de proveer cargos públicos “cuando se presentan vacancias definitivas o temporales y mientras éstos se proveen en propiedad conforme a las formalidades de ley o cesa la situación administrativa que originó la vacancia temporal”. (Sentencia T-147/13, 2013a)

Así, la vinculación provisional es de carácter transitorio y se usa como método para solucionar las necesidades del servicio sin suspender las funciones públicas, mientras se realiza el respectivo concurso que permita ocupar de manera permanente la(s) vacante(s).

De esa manera, la Corte Constitucional, en la sentencia T-096/18, también reconoce que los servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera gozan de una estabilidad relativa o

intermedia, gracias a la cual su retiro del servicio solo podrá darse una vez se configuren las causales establecidas en la Constitución y en la ley o “para proveer el cargo que ocupan con una persona que haya superado satisfactoriamente el respectivo concurso de méritos” (2018).

Dicho lo anterior, resulta evidente que para aquellos servidores públicos que ocupen cargos de carrera con fundamento en un nombramiento en provisionalidad, no les es conveniente la realización del respectivo concurso de méritos que terminará en su salida del cargo, que, en muchos casos, no se ocupó de manera temporal, sino por un tiempo prolongado, incluso de años.

Es así como, a partir del análisis de las demandas de nulidad simple interpuestas contra las convocatorias para concurso de mérito, se revisó quiénes eran los ciudadanos que impetraron las acciones, encontrando que en su mayoría son funcionarios provisionales de las entidades que expidieron el concurso de méritos. Para comprobar esta hipótesis se verificó en la página del Consejo de Estado los demandantes del proceso identificado con número de radicado 111001032500020160107100, magistrado ponente Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas (N.I.4780-2016) demanda de nulidad con solicitud de suspensión provisional de los Acuerdos N° CNSC-20161000001356 del 12 de agosto de 2016, CNSC-20161000001406 del 29 de septiembre de 2016 y de las resoluciones N° 20162010034365 del 28 de septiembre de 2016 y 2016020037205

del 18 de octubre de 2016, expedidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por medio de los cuales se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al sistema general de carrera administrativa de algunas de las entidades públicas del departamento de Antioquia, para luego buscar en las bases de datos de internet donde se develó que eran funcionarios provisionales. En síntesis, se puede afirmar que las demandas se presentan de manera masiva por los funcionarios provisionales de cada entidad, quienes presuntamente buscan mantenerse en dichos cargos evitando su salida con fundamento en una causal válida como lo es la provisión del cargo con una persona de la lista de elegibles conformada previo concurso de méritos.

Por otra parte, hay que advertir que, aunque son diferentes las personas que presentan las demandas y que el medio de control denominado acción de nulidad simple no necesita de abogado, pudiéndola presentar cualquier ciudadano. En el caso que nos ocupa los ciudadanos demandantes de los actos administrativos que fungen como normativa del concurso de méritos tienen unas características particulares que denotan que no se trata de “cualquier ciudadano”.

Así, en las demandas presentadas se encuentra que los accionantes presentan coincidencias sobre conceptos jurídicos propios del lenguaje del derecho. Ello denota que se está frente a la intervención

de profesionales del derecho que cuentan con ciertas reglas interpretativas a través de un concepto homogéneo vislumbrado en las distintas acciones.

Se evidencia esta característica en que frecuente y principalmente, se señalan dos cargos de nulidad presentados contra las distintas convocatorias.

El primero hace referencia al desconocimiento de la formalidad de la publicidad. Bajo esta premisa, se acusa que los manuales de funciones no fueron publicados de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 —Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo—, lo que genera un vicio formal al ser el acto administrativo inoponible. Lo coincidente en las demandas es la referencia a que la sola falta de publicación no genera nulidad, pero sí los actos administrativos ulteriores los cuales se sustenten o expidan con fundamento en actos administrativos inoponibles. Es importante aclarar que esta es una interpretación lingüística de los accionantes que buscan incidir en las decisiones judiciales sobre la materia.

El segundo cargo tiene que ver con la interpretación literal del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, referente a la suscripción de las convocatorias de las autoridades, sin la cual es nulo el acuerdo. De esta manera, los demandantes utilizan un concepto expedido por el Consejo de Estado (2016), el cual señala que la suscripción tanto por la CNSC como por el jefe de la entidad u organismo es un requisito de carácter IMPERATIVO, por lo que no se admite

una interpretación diversa. Ello obedece además al principio de legalidad y a la competencia funcional de ambas entidades, pues entre ellas existe el deber de coordinación, sin que ello implique que pueda reemplazarse la expedición de la Oferta Pública de Empleo que debe ser realizada por aquellas entidades que requieren proveer los cargos de carrera.

Esta interpretación sobre el lenguaje jurídico es coincidente en varias demandas, con distintos demandantes, en distintas convocatorias, pero con una unidad de litigio. De esta manera, es evidente que existe una homogeneidad en los cargos alegados de forma que, estos se presentan de forma sistemática y guardando una relación estrecha entre las diferentes demandas; pues si bien, los demandantes son distintos, las demandas convergen al tener una estructura argumentativa similar.

Se pudo constatar cómo, a través de la revisión de diferentes demandas estudiadas por los Magistrados del Consejo de Estado interpuestas contra diversas convocatorias, los cargos en cada una de ellas son los mismos, siendo los más comunes la falta de publicidad, la no firma y la no provisión de recursos; destacándose que estos dos últimos fueron las causales de suspensión provisional de la convocatoria 429 de 2016. En la tabla 1, se presenta la matriz en la que se pueden constatar algunas de las demandas con los cargos presentados de manera idéntica.

Tabla 1. Cargos de las demandas de nulidad.

N°	ENTIDAD DEMANDADA	CARGO	N° DE PROCESO
1	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMO ACUERDO	1100103250002010 0000000
2	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
3	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
4	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
5	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
6	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
7	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
8	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
9	CNSC - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO	NO FIRMA ACUERDO	1100103250002010 0000000
10	CNSC - COLDEPORTES	NO FIRMA ACUERDO	20180020600
11	CNSC - COLDEPORTES	NO FIRMA ACUERDO	20180020200
12	CNSC - COLDEPORTES	NO FIRMA ACUERDO	2018-0020500
13	CNSC - COLDEPORTES	NO FIRMA ACUERDO NO PROVISIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTALES	1100103250002010 0000000
14	CONCEJO DE BOGOTÁ CNSC	NO FIRMA ACUERDO FALTA DE PUBLICACIÓN	1100103250002017 0021200(1219-2017)
15	DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL CNSC	NO FIRMA ACUERDO FALTA DE PUBLICACIÓN	11001 03 25 000 2015 00398 00 (0907-2015)

*Nota.* Detalle de los cargos formulados y concurrentes en las demandas contra las convocatorias a concurso de méritos de la CNSC.

Fuente: elaboración propia.

Frente a esta característica, es posible afirmar que el litigio contencioso administrativo en contra de las

convocatorias es promovido por demandantes frecuentes, ya que se puede apreciar que existe una gran cantidad de coincidencias en los cargos presentados e incluso en la solicitud de suspensión provisional. Esto genera un indicador de que están siendo construidas de manera coordinada y no son resultantes de una masiva participación ciudadana.

## **Conclusiones**

Tal como se mencionó, es recurrente que las personas que ocupan cargos públicos en calidad de “provisionales” demanden la nulidad de las convocatorias en las cuales se incluye como vacante el empleo que actualmente ocupan; se podría comprender con esto, desde una visión subjetiva, que intentan la prolongación de su permanencia en el mismo.

Es observable que si bien es cierto las personas que ocupan cargos de carrera en provisionalidad cuentan con la garantía de la estabilidad laboral relativa y que, desde el inicio de sus labores en dicho cargo, conocían las condiciones específicas de este tipo de vinculación con entidades públicas. Es evidente que, tal como se demostró a través del estudio de diversas demandas de nulidad contra las convocatorias de concurso público de méritos, estos funcionarios ven amenazada su estabilidad laboral contemplando la inminente posibilidad de hallarse en condición de desempleo, por lo que recurren a la interposición de demandas que, si bien

su ejercicio es absolutamente legal, se usan con el propósito de truncar la carrera meritatoria.

Es importante tener en cuenta que, aunque los empleados provisionales no cuentan con la misma estabilidad laboral de las personas que han llegado a ocupar cargos públicos, gracias al mérito demostrado por concurso en la carrera administrativa, estos cuentan con una estabilidad relativa sujeta a su salida del cargo, solo cuando se está frente a una causal establecida en la Constitución y en la Ley, previo acto administrativo motivado. “Es decir, debe contener las razones de la decisión, lo cual constituye una garantía mínima derivada, entre otros, del derecho fundamental al debido proceso y del principio de publicidad” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-373/17, 2017b).

Conviene, sin embargo, advertir que la Corte Constitucional (Sentencia T-373/17, 2017b) ha “reconocido que dentro de las personas que ocupan en provisionalidad cargos de carrera, pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional, como las madres y padres cabeza de familia quienes están próximos a pensionarse y las personas en situación de discapacidad [al igual que limitados psíquicos o sensoriales y prepensionados]”.

El máximo órgano de la jurisdicción constitucional determinó que cuando con fundamento en el principio de mérito establecido en el artículo 125 de la Constitución Política y en la Ley 909 de 2004 surja para el nominador la obligación de nombrar a quien superó todas las etapas del concurso público de

méritos en un cargo ocupado en provisionalidad por las personas de especial protección constitucional nombradas anteriormente, se debe proceder con especial cuidado previendo dispositivos tendientes a no lesionar sus derechos. En caso de no adoptarse tales medidas, de ser posible, han de ser vinculados de nuevo en provisionalidad en un cargo similar o equivalente al que venían ocupando, de existir la vacante, siempre y cuando demuestren una de esas condiciones, tanto para la época de su desvinculación como en el momento del posible nombramiento (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-446/11, 2011).

Por otro lado, puede concluirse que la principal causa jurídica de suspensión de la convocatoria a concurso abierto de méritos 429 de 2016, llevada a cabo en Antioquia, fue la no firma del Acuerdo No. 20161000001356 del 12 de agosto de 2016 por parte de las entidades que se beneficiarían de dicho concurso, al considerarse como requisito *sine qua non* para la configuración de un acto administrativo complejo, como lo son los acuerdos de esta naturaleza.

Sin embargo, es de aclarar que actualmente la Convocatoria 429 de 2016 se encuentra en curso gracias a que la CNSC (2019) interpuso recurso de súplica contra la decisión emitida el 17 de mayo de 2018, ante lo cual se decidió revocar el auto de esa fecha

[...] en su lugar, **NEGAR** la medida cautelar de suspensión provisional de los Acuerdos Nos.

201000001356 del 12 de agosto de 2016. CNSC 20161000001406 del 29 de septiembre de 2016 y la Resolución 2016010037205 del 18 de octubre de 2016, proferidos por la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL dentro de la convocatoria 429 de 2016–Departamento de Antioquia. (p. 2)

Para esta determinación, el Consejo de Estado a través de auto proferido el 7 de marzo de 2019 consideró que, de acuerdo con las pruebas presentadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Gobernación de Antioquia participó en la oferta pública de empleo de carrera (OPEC) y de manera coordinada con la CNSC (2019), “se aprestó a la provisión de recursos para cumplir con las obligaciones a su cargo” (p. 2).

Con todo lo anterior, al Consejo de Estado aún le queda por decidir si procede o no la nulidad de los actos demandados, teniendo en cuenta que lo decidido, tanto en el auto del 17 de mayo de 2018 como en el del 7 de marzo de 2019, atañe a la solicitud de una medida cautelar.

De otro lado, se concluye que son reiterativas las demandas de nulidad contra las convocatorias de la Comisión Nacional del Servicio Civil por las causales de falta de publicidad, la no firma y la no provisión de recursos, destacándose que estos dos últimos fueron las causales de suspensión provisional de la Convocatoria 429 de 2016. De manera que, es necesario que la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien al momento debe conocer el

escenario mencionado, mejore los procesos para la realización de las distintas convocatorias adelantadas en el marco del concurso público de méritos, para —de esa manera— blindarlo y no dar pie para posibles demandas que entorpecer la consecución de personal idóneo para ocupar los distintos cargos vacantes; puesto que, particularmente los demandantes son funcionarios provisionales de las distintas entidades públicas.

Finalmente, es de destacar que con las interpretaciones que ha dado el Consejo de Estado, especialmente con la dilucidada en el auto del 3 de marzo de 2019, se empieza a limitar la interposición de demandas que buscan dilatar los procesos de selección, pues las causales que solían triunfar para lograr este objetivo, están siendo reevaluadas de forma que se asegurará un mejor desarrollo de los concursos de mérito haciéndolo más rápido y permitiendo que se lleven a cabo de la forma prevista en la ley.

**LÓGICAS Y DINÁMICAS  
DE LA CARRERA  
ADMINISTRATIVA ESPECIAL  
DE LA REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO  
CIVIL. TRANSFORMACIONES  
URGENTES**

## Introducción

Este caso analiza las problemáticas que han limitado la implementación del Sistema de Carrera Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), haciendo énfasis en la transformación reciente sufrida en la entidad y las dificultades presentadas en la puesta en marcha de un concurso de méritos, para suplir los cargos que actualmente se encuentran en provisionalidad.

Para tal fin, en el primer apartado de la investigación se estudian los antecedentes, la conformación y el desarrollo hasta la Constitución de 1991, que marca una transformación fundamental de la entidad. En un segundo apartado, se revisa la transformación institucional y las nuevas dinámicas de contratación en la Registraduría Nacional de Estado Civil entre 1991 y 2003, momento en que el Congreso de la República publica el Acto Legislativo 01 y otorga nuevas facultades a la Registraduría. En el tercer acápite se analiza la carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil, consagrada en la Ley 1350 de 2009 y las dificultades jurídicas y técnicas que ha tenido su implementación. Finalmente, se analiza el concurso de méritos realizado en 2008 para suplir 64 vacantes de delegados departamentales y las razones por las que el último concurso aún no ha tenido desarrollo.

La metodología utilizada para esta investigación se basó fundamentalmente en el método analítico, en el marco de una revisión documental en literatura

académica, así como de legislación y jurisprudencia que se aproximan al objeto de estudio.

### **Conformación y desarrollo de la Registraduría Nacional del Estado Civil (1934-1990)**

Con la aprobación de la Ley 31 de 1929, que contempló inicialmente la idea de ceder a la población, se da los primeros pasos para crear un órgano institucional que normalizara las elecciones en el Estado colombiano (Congreso de la República de Colombia, 1929). No obstante, su aplicación se dilató por varios años, tal vez a causa de la crisis económica de 1930. Así fue como en 1931, en lugar de ponerse en marcha la ejecución de labores encaminadas a la expedición de cédulas, se dio paso a la llamada “Ley de la tinta”, la cual para garantizar la transparencia en las elecciones estableció como mecanismo la obligatoriedad de que los sufragantes sumergieran el dedo índice de la mano derecha en un recipiente con tinta indeleble para evitar múltiple votación. Dicho mecanismo, estaba llamado al fracaso; la sola imposición de una marca no era garantía de transparencia electoral e incluso la indelebilidad de la tinta quedó siempre en duda.

La ejecución de la Ley 31 de 1929 fue finalmente reglamentada a través del Decreto 944 de 1934, acompañado de un abanico de decretos para dar dirección a todo lo que enmarcaba la expedición de cédulas. Inicialmente, se planteó la idea de ceder a los ciudadanos, únicamente como control en el escenario de las votaciones; sin embargo, en ese

mismo año se estableció que la cédula, además de fungir como elemento de control en el ejercicio del voto, sería el documento de identificación en los demás escenarios en que se desarrollara el ciudadano.

En concordancia con lo anteriormente señalado, el sistema político democrático necesita de una serie de insumos para poder desarrollarse adecuadamente. La función que establece la Registraduría en estos años, justamente, propende por el establecimiento de un sistema democrático que desarrolle la esencia de la votación y el desenvolvimiento propio de la ciudadanía. De esta forma, el sistema democrático “requiere de ciudadanos libres, conocedores de sus derechos y deberes, además de estar capacitados con criterio y razón política para elegir al mejor de sus representantes en los escenarios del poder político” (Barragán Ronderos *et al.*, 2017, p. 51).

La entidad, a quien se le encargó la ejecución de los procedimientos encaminados a evitar el fraude en la creación de los documentos de identificación, inicialmente fue la Sección Electoral de la Policía Nacional. No obstante, dado el flujo elevado de trabajo, la oficina no era suficiente para el cumplimiento total de las tareas encomendadas, lo cual motivó la expedición del Decreto 1179 de 1935 que encomendó la labor de cedulaación al Ministerio de Gobierno (Congreso de la República de Colombia, 1935).

Con el tiempo se hizo necesaria la creación de una organización electoral, y en 1948, a través de la Ley 89, se instituye una entidad independiente, encargada de la cedulaación y el proceso de elección. El artículo 1 de la precitada ley establece los principios y el objeto bajo el cual se crea el ente:

La presente Ley tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella. Este principio constituye la norma de conducta a la cual deberán ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales. (Congreso de la República de Colombia, 1948)

De igual manera, señala la forma cómo se integra la organización electoral y aparece allí por primera vez la figura de Registrador Nacional del Estado Civil, como uno de los miembros a cargo de la organización electoral del país.

A partir de la vigencia de esta Ley la organización electoral estará a cargo:

- a) De una Corte Electoral con sede en la capital de la República.

- b) De las comisiones escrutadoras o de recuento de votos en los departamentos, intendencias, comisarías y municipios.
- c) Del Registrador Nacional del Estado Civil.
- d) De los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en los departamentos.
- e) De los registradores municipales y de sus delegados en las mesas de votación. (Congreso de la República de Colombia, 1948, art. 2)

Tal disposición podría tomarse como la primera lista nominal de cargos pertenecientes a la organización electoral. Por otra parte, dentro de los momentos coyunturales de la Registraduría está la expedición de la primera cédula en 1952, al entonces presidente de la República, Laureano Gómez. Posteriormente, en 1954 el reconocimiento del derecho al voto a la mujer y la asignación en 1956 de la primera cédula a una mujer, a nombre de Carola Correa de Rojas Pinilla.

Para 1985, con la expedición de la Ley 96 se hace un cambio frente a la entidad encargada de temas electorales. Nace el Consejo Nacional Electoral en reemplazo de la Corte Electoral. Las atribuciones de la entidad se establecen a la luz del artículo segundo:

El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el

debido cumplimiento de éstas y de los decretos que las reglamenten. (Congreso de la República de Colombia, 1985)

Un año después de la expedición de la Ley 96, se crea el Código Electoral mediante el Decreto 2241 (Congreso de la República de Colombia, 1986). Con el establecimiento de esta normativa, que cambia la organización de la entidad encargada de los temas electorales y de identificación de la ciudadanía, se empieza a constituir como tal la Registraduría Nacional del Estado Civil que, además, establece su sede de funcionamiento en el Centro Administrativo Nacional en Bogotá.

Con la Constitución Política de 1991 se termina de constituir el *Consejo Nacional Electoral* tal y como la conocemos hoy en día. El Título IX del ordenamiento superior, se encarga de desarrollar la forma de la organización y le otorga *autonomía presupuestal y administrativa* (art. 265).

### **Reestructuración institucional y nuevas dinámicas de contratación en la Registraduría Nacional de Estado Civil (1991-2003)**

Con la emergencia de la nueva Constitución Política de Colombia, publicada el 7 de julio de 1991, a través del Título IX “de las elecciones y de la organización electoral”, se eleva a rango constitucional la organización electoral. De acuerdo con ello, la organización y división del poder público fue punto focal en los debates esbozados en la Asamblea Nacional Constituyente, pues la existencia de organis-

mos electorales, no respondía a la clásica división tripartita del poder.

Así pues, la Asamblea Nacional Constituyente (1991) fijó su visión en una nueva forma de distribuir el poder, pues reconoció que existen organismos que no hacen parte de ninguna de las tres ramas del poder público, como es el caso de esta entidad que cumple la función electoral y que,

tiene por objeto obtener la pura, seria y genuina expresión de la voluntad general de la opinión pública para mantener o transformar la estructura, organización y funcionamiento del Estado, es otra función pública que requiere ser regulada en forma autónoma e independiente, no solo porque lógica y materialmente no encuadra dentro de la clásica teoría tripartita, sino porque debe garantizarse la pureza y autenticidad de esa expresión de voluntad, alejándola de cualquier indebida intromisión para que se conserve y amplíe aún más la esencia de la democracia y, por sobre todo, se fortalezca el Estado de Derecho. (p. 4)

El importante papel de la organización electoral, dado por la constituyente, reafirma el carácter de independencia que esta debe tener de las tres ramas del poder público y la dota de esencia y funcionalidad. En este sentido, la función del poder electoral fue, y sigue siendo, dotar de legitimidad a las instituciones públicas y a quienes la conforman. Justamente, de la ecuanimidad con que ejerza su función la organización electoral se blindará al Estado de estabilidad, neutralidad y orden:

Con el ejercicio de la función electoral, se confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado y se da certeza y seguridad a las decisiones que estos adopten; casi que pudiéramos decir que quien la ejerce, desempeña la máxima autoridad del Estado; y su ejercicio es el cumplimiento de una atribución constitucional, generadora de una situación de derecho, pues confiere nada menos que el Poder Público. Por eso es una función pública. En ella se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica de la sociedad. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 13)

De acuerdo con lo anterior, en Colombia se instituyeron como autoridades electorales el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, las cuales, si bien deben adelantar sus funciones de manera autónoma, también deben buscar que las mismas se desarrollen de manera armónica y coordinada.

Posteriormente, con el Acto Legislativo 001 de 2003 se modifica la conformación del Consejo Nacional Electoral, estableciendo que será conformado por nueve miembros, los cuales deben ser elegidos por el Congreso de la República en pleno para un periodo de cuatro años.

En ese orden de ideas, frente a las calidades necesarias para conformar el Consejo Nacional Electoral, a través de dicho Acto, se estableció que

Mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políti-

cos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez. (Congreso de la República de Colombia, 2003, p. 10)

Esta situación generó un reacomodo del Consejo Nacional Electoral y un relacionamiento en atributos de las altas cortes judiciales.

Entretanto, la Constitución de 1991 planteó inicialmente que el Registrador Nacional del Estado Civil debía ser elegido por el Consejo Nacional Electoral para un periodo de cinco años sin posibilidad de reelección. Con las modificaciones planteadas por el Acto Legislativo 01 de 2003, la Constitución colombiana (1991) además de consagrar que el registrador puede ser reelegido por una sola vez, estableció que

[...] será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección. (art. 266)

## **De la carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil**

El artículo 125 de la Carta Política estableció que para ocupar un cargo público debe seguirse la carrera administrativa como régimen legal. A partir de esta aproximación, se entiende que es posible la creación de regímenes especiales de carrera que tengan un carácter legal y constitucional. De esta forma, la carrera administrativa se convirtió en un mecanismo que salvaguarda la democracia participativa y pluralista de la Constitución y se materializa en la igualdad de acceso a los cargos públicos. Con la posibilidad de que todo ciudadano pueda postularse y acceder a un cargo público por vía del mérito, se dan posibilidades de buena presentación del servicio por parte del Estado, así como el cumplimiento de principios como eficiencia, imparcialidad, entre otros, que garanticen la igualdad de los postulantes (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-553/10, 2010a).

La carrera administrativa debe suponer un nivel de estabilidad para funcionarios que pasan un concurso público de méritos. Según el artículo 125 de la Constitución Política de 1991, se determinan como causales específicas la “calificación no satisfactoria en el empleo”, “la violación al régimen disciplinario” (Constitución Política de Colombia; 1991), y deja abierta la posibilidad de creación de nuevas causales a la Constitución y la Ley.

Entretanto, en el artículo 130 de la Constitución se establece la existencia de carreras de carácter especial que no están sujetas a vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, entre los que se encuentra: el sistema general, los sistemas especiales que son de creación constitucional y los específicos que son de creación legal. “Para aquel empleo público sobre el cual no haya una regulación expresa sobre su sistema de provisión, se aplicará la regla general, es decir, el concurso público de méritos” (Contreras Espinosa, 2012, p. 94).

Los sistemas especiales de carrera son aquellos que expresamente la Asamblea Nacional Constituyente ordenó para ciertas entidades, que, de por sí, tiene un régimen distinto al general, pues funciona de acuerdo con las necesidades de cada entidad y la jurisprudencia que le ha brindado su carácter constitucional. Según establece la Corte Constitucional (Sentencia T-729/10, 2010b), históricamente la Registraduría Nacional ha tenido regímenes especiales de carrera, “en primer término, de origen legal, y actualmente, de raigambre constitucional, en atención a lo dispuesto por el artículo 266 de la Carta Política (modificado por el acto legislativo 01 de 2003)” (p. 14).

Los argumentos planteados por la Corte Constitucional en la sentencia T-729 de 2010 incorporan aspectos históricos y jurídicos frente a este régimen de carrera. En primer término, la carrera preveía el ingreso a determinados cargos, como el de delegado departamental,

Con base en el criterio de filiación política, pues en un escenario en el que el sistema político se concebía como eminentemente bipartidista, se entendía que el nombramiento de funcionarios de partido político opuesto al del Registrador Nacional del Estado Civil constituía una garantía de transparencia e imparcialidad en el desempeño de las funciones electorales. (p. 14)

En efecto, entre las controversias más visibles en la regulación estaba una de las funciones del Registrador, que en el numeral 8 del artículo 26 del Código Electoral de 1986, señala como acción potestativa del funcionario:

Nombrar al Secretario General, quien será de distinta filiación política a la suya, así como a los visitadores nacionales, delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y registradores Distritales de Bogotá, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, y a los demás empleados de las oficinas centrales. Tanto el Secretario General como los Visitadores Nacionales deberán reunir las calidades de Magistrado del Tribunal Superior, o haber desempeñado uno de estos cargos por un período no menor de dos años. (p. 1)

Para contrarrestar el criterio de la filiación política, a inicios de la década pasada (2000-2009) fueron proferidos varios decretos que reconfiguraron la organización, el régimen, la clasificación de los empleos, la planta de personal, el sistema de remuneración y el régimen específico de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El Decreto 1010 de 2000 estableció la organización interna de la Registraduría y fijó las funciones de sus dependencias. *Grosso modo*, el Decreto estableció dos niveles de la organización de la administración en la Registraduría:

El nivel central conformado por las dependencias cuyo ámbito de competencias es nacional. [...] el nivel desconcentrado el cual está constituido por las dependencias de la Registraduría Nacional cuyo nivel de competencias está circunscrito a una jurisdicción electoral específica o dentro de los términos territoriales que comprenden el ejercicio de funciones inherentes a la Registraduría Nacional. En el mismo sentido y cumpliendo su objeto misional, el decreto creó dos registradurías delegadas, una en lo Electoral y la otra para el registro civil y la identificación. De la primera se subdivide la Dirección de Gestión Electoral y la Dirección de Censo Electoral; en cuanto a la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación se subdivide en la Dirección Nacional de Identificación y la Dirección Nacional de Registro Civil. (Presidencia de la República de Colombia, 2000a, p. 2)

En cuanto al nivel descentralizado, el Decreto reconfigura las delegaciones departamentales de la Registraduría, las registradurías distritales y municipales, las registradurías auxiliares y la Registraduría del Distrito Capital. Entretanto, el Decreto 1011 de 2000 estableció el “Sistema de Nomenclatura y Clasificación de los Empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil”. Este sistema reorganizó

la clasificación de empleos según la naturaleza de sus funciones, las responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, así: 0. Directivo; 1. Asesor; 2. Profesional; 3. Técnico; 4. Asistencial. En la descripción que realiza el Decreto de la naturaleza de las funciones en los niveles de empleo está que el:

**Nivel Directivo:** Comprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos.

**Nivel Asesor:** Agrupa los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza y tienen asignadas funciones de asesoría para la determinación de políticas institucionales y aquellos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar en materia de gestión a los directivos de la entidad.

**Nivel Profesional:** Agrupa aquellos empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley.

**Nivel Técnico:** Comprende los empleos cuyas funciones exigen la aplicación de tecnologías y/o técnicas para garantizar la eficiencia y la eficacia en la gestión.

**Nivel Asistencial:** Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de orden operativo y/o administrativo, complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores caracterizadas por el

predominio de actividades manuales o tareas de ejecución. (Presidencia de la República de Colombia, 2000b, p. 2)

En esta misma línea, los Decretos 1012 y 1013 de 2000 suprimieron los empleos de la planta de personal de la RNEC, además, establecieron que las funciones propias de esta entidad debían ser cumplidas por una nueva planta de personal, organizada en nuevas denominaciones de empleo y nuevos grados burocráticos. Al tiempo que definieron las asignaciones básicas mensuales de los empleos de la entidad (Presidencia de la República de Colombia, 2000c, 2000d).

Entretanto, el Decreto 1014 de 2000 fue el que determinó el régimen específico de carrera administrativa de la Registraduría. Vale la pena destacar de este último, determinó el objetivo de la carrera administrativa enfocado en “mejorar la eficiencia de la administración de la Registraduría Nacional del Estado Civil y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso a la entidad” (Presidencia de la República de Colombia, 2000e, p. 1). En consecuencia, la carrera administrativa fue definida como

[...] un sistema técnico de administración del talento humano, que tiene por objeto alcanzar la eficiencia, tecnificación, profesionalización y excelencia de sus empleados, a fin de cumplir la misión y objetivos a ella encomendados. El ingreso, permanencia y ascenso en los empleados de carrera de la Registraduría Nacional

del Estado Civil, se hará considerando exclusivamente el mérito, sin que para ello la filiación política o razones de otra índole puedan incidir de manera alguna. (Presidencia de la República de Colombia, 2000e, p. 1)

Como se observa, las transformaciones sustanciales presentadas en los decretos de inicios de siglo establecieron una recomposición en la planta de personal de la RNEC y buscaron darle un carácter técnico a la entidad por medio de una contratación meritocrática de sus empleados sin que interfiriera filiación política o intereses partidistas.

Frente al manual de funciones y requisitos específicos para cada empleo, el Decreto 1011 consideró que su promulgación es potestad propia del Registrador, quien, para diciembre de 2000, reguló el funcionamiento y los requisitos específicos para los empleos de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la Resolución No. 6053.

La Resolución, además de reglamentar las funciones generales de la Registraduría y establecer el cronograma, determinó los estudios y la experiencia requerida para cada uno de los cargos de la entidad. Así, consagró, por ejemplo, que para ocupar el cargo de Registrador Nacional los requisitos serían similares a los que exige la Constitución para ser magistrado de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, es decir,

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2000, art. 21)

En el artículo 2º (inciso 3º) de la Resolución 6053, se estableció la importancia del instrumento normativo de la carrera administrativa, la cual permite que el ingreso a la carrera especial del organismo debe ser por el mérito, y no por motivos de filiación política o de otra índole.

El ingreso, permanencia y ascenso en los empleados de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se hará considerando exclusivamente el mérito, sin que para ello la filiación política o razones de otra índole puedan incidir de manera alguna. Su aplicación no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2000)

Por regla general, en el artículo 3º, se determinó la pertenencia a la carrera especial de los cargos de

la entidad y las excepciones taxativas, entre otras, se incluyó el cargo de delegado departamental:

Artículo 3. Cargos de carrera administrativa. (Derogado por la Ley 1350 de 2009) Son cargos de carrera administrativa todos los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con los siguientes criterios: a) Aquellos, que adelante se indican, cuyo ejercicio comporta la adopción de políticas o realización de funciones de dirección, conducción u orientación institucionales: [...] 7. Delegado Departamental. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2000)

Resaltando los rasgos esenciales de la carrera especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debe hacerse referencia a que la RNEC posee un régimen especial que se realiza por concurso de méritos y la libre remoción; en segundo lugar, los cargos de responsabilidad pertenecen a la carrera especial de la entidad, pues en efecto son de méritos, es decir, el atributo de carrera se aplica a los cargos no a los funcionarios, razón por la que no puede estar en provisionalidad. En tal sentido, es la Sala de la Corte la que ordena adelantar los concursos para los cargos de la RNEC.

La Corte Constitucional expresó en la sentencia C-230A de 2008 que los funcionarios de la entidad al ocupar cargos de carrera en provisionalidad tienen un carácter de “estabilidad laboral relativa”, dado que su retiro solo puede darse cuando se im-

plementa un concurso y son posicionados los funcionarios de carrera administrativa.

## **Del concurso de méritos en la Registraduría Nacional del Estado Civil**

La Ley 1350 de 2009 reguló lo referente a la carrera especial de la Registraduría Nacional, cuyo objetivo, en esencia, buscaba lograr una verdadera eficiencia de la función pública, asegurando la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

Adicional a la normatividad general de la carrera administrativa especial en la RNEC, existen regulaciones específicas en decretos frente a la organización de cada empleo, su nomenclatura y demás tópicos de interés.

Es pertinente contextualizar acerca de la problemática que hoy vive el concurso que se reglamentó hace 10 años en la Ley 1350. A la fecha, solamente cerca del 20 % de los empleados de la RNEC se encuentran vinculados mediante la modalidad de carrera administrativa, motivo que despertó el interés en conocer las causas por las cuales, pese a que existe reglamentación clara, en el terreno práctico no se responde a los mandatos legales en este sentido.

Es pertinente verificar el cumplimiento de todos estos instrumentos de regulación, para lo cual la presente investigación hace una validación de información brindada por la RNEC al ser indagada por la

aplicación del concurso de méritos. La respuesta de la Registraduría Nacional, a través de derecho de petición presentado a RNEC, informa que, efectivamente, el último concurso realizado por la entidad fue en 2008, momento en el que se convocaron 64 cargos para delegados departamentales.

Para los empleos de los niveles profesional, técnico y asistencial, el último concurso de méritos fue desarrollado entre el año 1998 y 1999, el Grupo de Carrera Administrativa Especial de la Gerencia del Talento Humano, no cuenta con archivo alguno que permita definir el número de vacantes que conformaba la Oferta Pública de Empleo en dicha época. (Respuesta a Derecho de Petición Ref. SIC 025788, 2019, p. 1)

El concurso descrito se realizó luego de que la Corte Constitucional declarara inexecutable algunos apartados del Código Electoral en lo que se refería a que los registradores distritales y los delegados departamentales debían tener diferente filiación política. De igual manera, halló inexecutable que el Secretario General tuviera que ser de distinta filiación política que el Registrador Nacional.

La exigencia de una determinada filiación política como condición de acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, en la forma como está prevista en las disposiciones cuestionadas, no se aviene a la Constitución ni es suficiente garantía de la imparcialidad que, según los defensores de su constitucionalidad, sería la razón justificativa de su permanencia en el ordenamiento jurídico, junto con el propósito de procu-

rar transparencia y de evitar fraudes electorales.  
(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-230A/08, 2008)

Como consecuencia de ello, exhortó al Congreso de la República, para que antes del 16 de diciembre de 2008, profiriera una ley que sintonizara el Código Electoral con el modelo de organización electoral que se proclama en la Constitución de 1991 y, en consonancia, con la reglamentación de la carrera administrativa especial que previó el artículo 266 de la Constitución.

No obstante, ese término que le fijó la Corte Constitucional al Congreso de la República se venció y no se promulgó la Ley que reglamentara la carrera administrativa para la RNEC. Por ello, la entidad optó por convocar ella misma el concurso mediante el cual se iban a proveer los cargos de Secretario General, registradores distritales y delegados departamentales.

Frente a los empleos de los niveles profesional, técnico y asistencial, informó la entidad que el último concurso de méritos fue desarrollado entre 1998 y 1999. Sin embargo, no precisó el número de vacantes que conformaban la Oferta Pública de Empleo para la época.

La sola expedición de la Ley 1350 de 2009 no solucionó el problema que ya se había dilucidado cuando se pronunció la corte a través de la sentencia C-230A de 2008. Apenas, con la expedición de la ley se daba cumplimiento a uno de los requerimientos del alto tribunal que obedece a la reglamentación.

La implementación de la Ley de carrera administrativa especial se ha tornado realmente compleja y determinar hasta qué punto se ha dado cumplimiento a las disposiciones allí consignadas, es el objetivo de esta investigación.

Mediante sentencia T-317/13, nuevamente se vislumbró un conflicto referente a la implementación de la carrera administrativa, en esta oportunidad la Corte Constitucional se pronunció en la parte resolutive así:

**ORDENAR** a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de este fallo, inicie los trámites para convocar el concurso o concursos públicos necesarios para proveer **todos los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad**. En todo caso, en un término máximo de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá haber culminado dichos concursos y provisto los respectivos cargos. Con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y estabilidad, predicables de toda modalidad de ingreso, permanencia y retiro del servicio público, la Sala de Revisión recomienda la vinculación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (Sentencia T-317/13, 2013b, negrilla en el original)

Un pronunciamiento emitido cuatro años después de la expedición de la ley que reguló la carrera ad-

ministrativa, vuelve a manifestarse al respecto y da cuenta de que toda la reglamentación se había quedado en el papel, que no se habían logrado implementar las disposiciones normativas para proveer los empleos y que, por lo tanto, se seguían nombrando en provisionalidad los empleados que integran la planta de la entidad.

La Corte Constitucional intervino con el objeto de reclamarle a la RNEC el cumplimiento de las disposiciones que sitúan como mecanismo general y preferente a la carrera administrativa en el trámite del acceso al empleo público.

La constituyente de 1991 le otorgó un valor importante a la carrera administrativa, porque, entre otras cosas, se configura como un principio de índole constitucional que es protagonista en la forma del Estado Social y Democrático de Derecho.

En términos de la jurisprudencia, “[e]s tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional, bajo el entendimiento de que los principios ‘suponen una delimitación política y axiológica’, por cuya virtud se restringe ‘el espacio de interpretación’ son ‘de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional’ y tienen un alcance normativo que no consiste ‘en la enunciación de ideales’ puesto que ‘su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto

toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-553/10, 2010a)

Tomando en consideración los antecedentes que ya se han expuesto y evidenciado, se puede considerar que existe: (i) un vacío en la reglamentación del régimen especial de carrera, que se subsanó luego con la expedición de la Ley 1350 de 2009, y (ii) una demora en la implementación de dicha normatividad. Es relevante ahora evaluar si ese segundo aspecto que aduce la demora en la implementación del sistema de carrera permanece o si, por el contrario, ya se puso en marcha con la Ley 1350.

Mediante respuesta al Derecho de Petición interpuesto, la Registraduría Nacional del Estado Civil se pronunció con el fin de informar el trámite en que se encuentra la implementación de la carrera y expresó que el Consejo de Estado le ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignar presupuesto a la entidad para avanzar en el proceso de planeación y ejecución del concurso de méritos (Respuesta a Derecho de Petición Ref. SIC 025788, 2019, p. 1).

De igual manera, afirmó la RNEC que para la vigencia 2019 se tenía previsto que la Gerencia del Talento Humano, el Consejo Superior de la Carrera y las Comisiones de Personal adelantaran las actividades encaminadas a poner en marcha el concurso de méritos. Actividades que van enfocadas a la contratación de personal que apoye en la estructuración de la convocatoria, la creación de un

aplicativo para el seguimiento de los pasos en el concurso y, en general, la definición de los aspectos logísticos.

Finalmente, se señala que para la vigencia 2020-2022 se desarrollará el proceso de contratación de la Institución de Educación Superior que llevará a cabo el concurso de méritos, según lo señalado en la Ley 1350:

COMPETENCIA PARA ADELANTAR LOS CONCURSOS. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por las instancias competentes de la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de contratos o convenios suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, preferentemente con las acreditadas como idóneas para adelantar este tipo de concursos ante la Comisión Nacional del Servicio Civil. (Congreso de la República de Colombia, 2009, art. 34)

En 2021 la entidad publicó, en el micrositio denominado “Gestión contractual” de la página web oficial, un procedimiento titulado Concurso de Méritos. En el objeto del proceso se propone: “Seleccionar objetivamente servicios mediante el procedimiento establecido para la modalidad de Concurso de Méritos, en los casos establecidos en la Ley para la satisfacción de las necesidades de la Entidad” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2021).

## Conclusiones

Así las cosas, se puede concluir que la implementación del concurso de méritos para proveer los cargos de la RNEC es un proceso que, pese a haber sido reglamentado hace 10 años, tiene aspectos aún pendientes para entrar en operación. Con ello, se encuentran en vilo los preceptos constitucionales que instituyeron como un principio la carrera administrativa y los postulados en que de forma férrea la Corte Constitucional ha defendido ese carácter de principio.

Mientras se soluciona, seguirán siendo ocupados los cargos en la figura de provisionalidad. Este aspecto es de relevancia, si se toma en consideración que en el momento en que se vayan a proveer los cargos mediante concurso de méritos, debe realizarse un estudio frente a las condiciones laborales de cada empleado, para no cometer irregularidades en el momento en que se deban separar del cargo, evaluando situaciones de salud, seguridad social y demás aspectos de importancia.



# Conclusiones generales

Como se pudo observar, en el estudio se presentaron los análisis sobre las barreras o irregularidades que impiden el acceso a cargos de carrera administrativa. La investigación se enfocó en el estudio de las incidencias presentadas en el desarrollo de la Convocatoria 429 de 2016, adelantada en el departamento de Antioquia, regulada por las normas del Régimen General de Carrera Administrativa y en la situación particular de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que cuenta con un régimen especial de carrera administrativa. El análisis también se sustentó en los principales antecedentes históricos de la carrera administrativa, en el ordenamiento jurídico aplicable y jurisprudencia existente.

En la primera parte de la investigación se pudo evidenciar que a través del Acuerdo No. 20161000001356 del 2016 se convocó “a concurso abierto de méritos para proveer de manera definitiva cuatro mil novecientos veintisiete (4927) vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de algunas de las entidades públicas del departamento de Antioquia” (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2018, p. 3). Sin embargo, casi dos años después el Consejo de Estado decidió por petición de la Gobernación de Antioquia suspender provisionalmente el acuerdo en mención, motivo por el cual, se analizaron las causas jurídicas y políticas de la suspensión de la

Convocatoria 429 de 2016 de orden territorial adelantada por la CNSC.

Tal como se mencionó, es recurrente que las personas que ocupan cargos públicos en calidad de “provisionales” demanden la nulidad de las convocatorias en las cuales se incluye como vacante el empleo que actualmente ocupan, intentando la prolongación de su permanencia en el mismo.

A pesar de que los empleados provisionales no cuentan con la misma estabilidad laboral que las personas que han llegado a ocupar cargos públicos, gracias al mérito demostrado por concurso en la carrera administrativa, se presenta una estabilidad relativa sujeta a su salida del cargo solo cuando se está frente a una causal establecida en la Constitución y en la Ley previo acto administrativo

En el mismo sentido, la Corte Constitucional (Sentencia T-373/17, 2017b) “ha reconocido que dentro de las personas que ocupan en provisionalidad cargos de carrera, pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional, como las madres y padres cabeza de familia quienes están próximos a pensionarse y las personas en situación de discapacidad [al igual que limitados psíquicos o sensoriales y prepensionados]”.

En esta parte se enfocó en que las personas que ocupan cargos de carrera en provisionalidad conocen las condiciones específicas de este tipo de vinculación con entidades públicas; no obstante, al ver amenazada su estabilidad laboral recurren a métodos jurídicos que buscan truncar el proceso.

A pesar de que los provisionales cuentan con la experiencia en los momentos en que se presentan a los concursos, esta no es reconocida por la entidad pública y el Estado, razón por la que se propone implementar una política pública que brinde una alternativa (para todos los provisionales y no solo para quienes gocen de especial protección constitucional), con el fin de que continúen prestando sus servicios en otro cargo sin afectar los principios constitucionales y legales que rigen la carrera administrativa.

Otra de las conclusiones que se puede extraer de esta parte tiene que ver con que son reiterativas las demandas de nulidad contra las convocatorias de la Comisión Nacional del Servicio Civil por las causales de falta de publicidad, la no firma y la no provisión de recursos; destacándose que estos dos últimos fueron las causales de suspensión provisional de la Convocatoria 429 de 2016. Así, la Comisión Nacional del Estado Civil debe mejorar los procesos para la realización de las distintas convocatorias adelantadas en el marco del concurso público de méritos, para de esa manera blindarlo y no dar pie a los demandantes, quienes son principalmente funcionarios provisionales de las distintas entidades públicas, para demandar y entorpecer la consecución de personal idóneo para ocupar los distintos cargos vacantes.

En la segunda parte de la investigación se analizaron las problemáticas que han limitado la implementación del Sistema de Carrera Especial en

la Registraduría Nacional del Estado Civil. En tal sentido, se hizo un recorrido histórico de la entidad para determinar cuáles fueron los puntos de inflexión que han delimitado el devenir de esta entidad. Como se pudo observar, se hizo una revisión de la transformación institucional y las nuevas dinámicas de contratación en la Registraduría Nacional de Estado Civil entre 1991 y 2003, momento en que el Congreso de la República publicó el Acto Legislativo 01, en el que otorga nuevas facultades a la Registraduría. Así mismo, se estudió la carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil, consagrada en la Ley 1350 de 2009, y las dificultades jurídicas y técnicas que ha tenido su implementación. Finalmente, se presentó el concurso de méritos realizado en 2008 para suplir 64 vacantes de delegados departamentales y las razones por las que el último concurso aún no ha tenido desarrollo.

# BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, V. (2018, 27 de febrero). Malestar por concurso para cargos públicos. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/malestar-por-concurso-para-cargos-publicos-KF8263396>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 24 de abril). *Gaceta Constitucional No. 59*. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3829>
- Barragán Ronderos, D. A., Torres Vásquez, H. y Caicedo Fraide, E. M. (2017). Democracia y mecanismos de participación ciudadana: retos de la política en la era de la información y el intervencionismo mediático. *Revista Verba Iuris*, (38), 47-61. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.38.1052>
- Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (s.f.). *¿Quiénes somos?* <https://www.cnsc.gov.co/direccionamiento-estrategico/quienes-somos>
- Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2016a, 12 de agosto). *Acuerdo #20161000001356/2016. Por la cual se convoca a Concurso Abierto de Méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de algunas entidades públicas del Departamento*

*de Antioquia*. <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/normatividades-429-de-2016-antioquia>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2016b, 23 de noviembre). *Acuerdo #20161000001476/2016. Por la cual se hacen cambios en los Artículos 1, 2, 3 y 4 del Acuerdo #20161000001406 del 29 de septiembre de 2016*. <https://grupoguard.com/co/>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2016c, 22 de diciembre). *Acuerdo No. 03696. Por medio del cual se declara la pérdida de fuerza de ejecutoria del Acuerdo No. CNSC- 20161000001356 del 12 de agosto de 2016 <<Por el cual s e convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de algunas entidades públicas del Departamento de Antioquia, Convocatoria No. 4292 de 2016 – Antioquia>> frente a los empleos de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia ofertados por la Gobernación de Antioquia*. <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/normatividades-429-de-2016-antioquia?download=40069:20201000003696>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2016d). *Documento compilatorio de los Acuerdos contentivos de la Convocatoria No. 429 de 2016 – Antioquia*. <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/norma->

tivas-429-de-2016-antioquia?download=9093:compilatorio

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2018, 17 de mayo). Acuerdo #CNSC – 20181000000996. *Por el cual se aclaran los artículos 64 y 66 del Acuerdo #CNSC – 20161000001356 del 12 de agosto del 12 de 2016, modificado por los Acuerdos #CNSC – 20161000001406 de 2016 y 20161000001476 de 2016 que convocó a Concurso Abierto de Méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de algunas entidades del Departamento de Antioquia, Convocatoria 429 – Antioquia.* <https://grupogear.com/co/normatividad/convocatoria-429-antioquia/acuerdo-cnsc-20181000000996-17-mayo-2018/>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2019, 15 de marzo). Auto. 20192110003394. *Por medio del cual se deja sin efectos el Auto No. 2018110005664 del 21 de mayo de 2018 con ocasión de la Sentencia proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el marco de la Convocatoria No. 429 de 2016 – Antioquia.* <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/acciones-constitucionales-429-de-2016-antioquia?->

download=26713:20192110003394-au-  
to429&start=280

Congreso de la República de Colombia. (1929, 12 de noviembre). Ley 31. *Por la cual se reforma el Código Electoral*. Diario Oficial 21242. <https://bit.ly/3E1MJBv>

Congreso de la República de Colombia. (1934, 9 de mayo). Decreto 944. *Por el cual se reglamenta la Ley 31 de 1929 en lo referente a la cédula de ciudadanía*. Diario Oficial 22580. <https://bit.ly/3frBBE7>

Congreso de la República de Colombia. (1935, 2 de julio). Decreto 1179. *Por el cual se dictan algunas providencias en relación con la oficina de Identificación Electoral y la expedición de la cédula de ciudadanía*. Diario Oficial 22946. <https://bit.ly/3fgGCz0>

Congreso de la República de Colombia. (1948, 16 de diciembre). Ley 89. *Sobre organización electoral*. Diario Oficial 26900. <https://bit.ly/3SEoWfk>

Congreso de la República de Colombia. (1985, 21 de noviembre). Ley 96. *Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 37242. <https://bit.ly/3dOVFzA>

Congreso de la República de Colombia. (1986, 15 de julio). Decreto 2241. *Por el cual se adopta*

*el Código Electoral*. Diario Oficial 37571. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9029>

- Congreso de la República de Colombia. (2003, 3 de julio). Acto Legislativo 01. *Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 45237. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2003.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2004, 23 de septiembre). Ley 909. *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 45680. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0909\\_2004.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2009, 6 de agosto). Ley 1350. *Por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulen La Gerencia Pública*. Diario Oficial 47433. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1350\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1350_2009.html)
- Consejo de Estado (C.E.). (2012, 14 de febrero). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicado No. 11001-03-26-000-2010-0036-01(IJ) (Jairo Orlando Santofimio Gamboa, C. P.). <http://www.consejodeestado.gov.co/>

documentos/boletines/98/AC/11001-03-26-000-2010-00036-01(IJ).pdf

- Consejo de Estado (C.E.). (2016, 19 de agosto). Sala de Consulta y Servicio Civil, Expediente No. 1001-03-06-000-2016-00128-00 (Germán Bula Escobar, M. P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75753>
- Consejo de Estado (C.E.). (2018, 17 de mayo). Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicado No. 11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16) (Rafael Francisco Suárez Vargas, C. P.). [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2016-01071-00\(4780-16\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16).pdf)
- Consejo de Estado (C.E.). (2019, 31 de enero). Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicado No. 11001-03-25-000-2016-01017-00 (César Palomino Cortés, C. P.). <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2127073>
- Constitución Política de Colombia [C. P.]. (1991). *Gaceta Constitucional No. 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Contreras Espinosa, F. (2012). *El principio de igualdad y la carrera administrativa en Colombia* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional de Colombia.

nal. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/20863>

- Corte Constitucional de Colombia (C.C). (2008, 6 de marzo). Sentencia C-230A/2008. (Rodrigo Escobar Gil, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-230A-08.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (C.C). (2010a, 6 de julio). Sentencia C-553/10 (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-553-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (C.C). (2010b, 13 de septiembre). Sentencia T-729/10 (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-729-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (C.C). (2011, 26 de mayo). Sentencia SU-446/11 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/SU446-11.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (C.C). (2013a, 18 de marzo). Sentencia T-147/13 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-147-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (C.C). (2013b, 28 de mayo). Sentencia T-317/13 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://>

---

[www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-317-13.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-317-13.htm)

Corte Constitucional de Colombia (C.C.). (2017a, 3 de octubre). Sentencia T-610/17 (Diana Fajardo River, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-610-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia (C.C.). (2017b, 8 de junio). Sentencia T-373/17 (Cristina Pardo Schlesinger, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-373-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia (C.C.). (2018, 20 de marzo). Sentencia T-096/18 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-096-18.htm>

Presidencia de la República de Colombia. (2000a, 6 de junio). Decreto 1010. *Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 44034. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1010\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1010_2000.html)

Presidencia de la República de Colombia. (2000b, 6 de junio). Decreto 1011. *Por el cual se establece la nomenclatura y clasificación*

*de los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 44034. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1011\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1011_2000.html)

Presidencia de la República de Colombia. (2000c, 6 de junio). Decreto 1012. *Por el cual se establece la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 44034. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1860364>

Presidencia de la República de Colombia. (2000d, 6 de junio). Decreto 1013. *Por el cual se fija el sistema de remuneración de los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.* Diario Oficial 44034. <https://bit.ly/3UXO5nc>

Presidencia de la República de Colombia. (2000e, 6 de junio). Decreto 1014. *Por el cual se dictan las normas del régimen específico de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se expiden otras disposiciones en materia de administración de personal.* Diario Oficial 44034. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1014\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1014_2000.html)

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2000, 27 de diciembre). Resolución No. 6053. *Por la cual se establecen el Manual de Funciones y los Requisitos específicos para los empleos de la planta de personal de la Registraduría*

*Nacional del Estado Civil.* Acá debe insertar un espacio entre Civil y la URL [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Resolucion\\_No\\_6053\\_de\\_2000\\_-\\_Empleos\\_de\\_planta-ilo-vepdf-compressed.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Resolucion_No_6053_de_2000_-_Empleos_de_planta-ilo-vepdf-compressed.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021). *Gestión contractual.* <https://registraduria.gov.co/-Gestion-Contractual,4084-.html>









**Proyectos de expansión de la  
Universidad La Gran Colombia**





UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

*En búsqueda de la eficiencia en  
el acceso al servicio públicos*

ha sido elaborado con fuentes Helvética e impreso  
en papel Earth Pact, elaborado 100% con  
fibra de caña de azúcar, libre de químicos y  
blanqueadores, en los talleres de  
Ediciones Carrera 7<sup>a</sup> SAS  
en marzo de 2023.

Con esta edición la Universidad La Gran Colombia  
contribuye a la sostenibilidad del medio ambiente  
al utilizar materiales ecológicos producidos  
en Colombia.



