





**Concursos de méritos en Colombia:  
las complicaciones de  
la convocatoria 428/2016 de la CNSC**



**Concursos de méritos en Colombia:  
las complicaciones de  
la convocatoria 428/2016 de la CNSC**

Lucila Reyes-Sarmiento

Mónica María Fuentes Mancipe



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

Concursos de méritos en Colombia: las complicaciones de la convocatoria 428/2016 de la CNSC / Lucila Reyes-Sarmiento, Mónica María Fuentes Mancipe. -- 1a edición -- Bogotá, Universidad La Gran Colombia, 2022.

95 páginas; 16.5 x 23.5 cm

ISBN 978-958-5179-77-6

E-ISBN 978-958-5179-73-8

1. Derecho Administrativo 2. Carrera administrativa 3. Funcionarios públicos 4. Función pública 5. Solicitudes de cargos públicos I. Universidad La Gran Colombia

344.024 SCDD 15 ed.

CAJR Biblioteca Universidad La Gran Colombia

Concursos de méritos en Colombia: las complicaciones de la convocatoria 428/2016 de la CNSC  
Primera edición, 2022

© Lucila Reyes-Sarmiento

© Mónica María Fuentes Mancipe

ISBN (impreso):

ISBN (digital):

© 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

Diseño y diagramación: Nathalia A. López

Diseño de 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.

# Tabla de contenido

Perfil de las autoras.....	11
Agradecimiento .....	13
Introducción .....	15
<b>Capítulo I. Metodología y contexto de la investigación.....</b>	<b>19</b>
Contexto de la investigación .....	19
Pregunta de investigación.....	20
Objetivos de investigación.....	21
Metodología.....	21
Técnica de análisis de la información .....	22
Instrumento .....	23
Método .....	23
Técnica .....	24
<b>Parte I. Referente Conceptual.....</b>	<b>25</b>
<b>Capitulo II. La carrera administrativa .....</b>	<b>27</b>
Nociones preliminares de carrera administrativa.....	27
Antecedentes de la carrera administrativa .....	28
La carrera administrativa en la Constitución Política de 1991	32
Enfoques de la carrera administrativa .....	33

<b>Capítulo III. Fundamentos jurídicos de la carrera administrativa en Colombia .....</b>	<b>37</b>
La carrera administrativa en el Ordenamiento Jurídico Colombiano .....	37
Sistemas de carrera administrativa en Colombia .....	41
Principios de la carrera administrativa .....	43
<b>Capítulo IV. Procedimiento de la carrera administrativa y sus debilidades .....</b>	<b>51</b>
Procedimientos de los concursos .....	51
Debilidades del sistema de las convocatorias.....	52
<b>Parte II. Resultados de la investigación .....</b>	<b>55</b>
<b>Capítulo V. Actores en la carrera administrativa .....</b>	<b>57</b>
La Comisión Nacional del Servicio Civil.....	57
Departamento Administrativo de la Función Pública.....	60
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) .....	61
Las entidades públicas .....	62
<b>Capítulo VI. Análisis del estudio de caso de la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC .....</b>	<b>67</b>
Contexto de la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC .....	67
Demanda de inconstitucionalidad parcial del artículo 31 de la Ley 909 de 2004.	
Expediente 11001-03-25-000-2017-00326-00 .....	69
Complejidad del concurso en sede administrativa .....	74
Acciones en sede judicial .....	78
Autos de cumplimiento ordenados a la CNSC .....	80
<b>Conclusiones .....</b>	<b>81</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>85</b>
Referencias normativas.....	90
Referencias jurisprudenciales .....	92
Referencias Comisión Nacional del Servicio Civil .....	93
<b>Anexo 1. Matriz de categoría de análisis.....</b>	<b>95</b>

# Índice de figuras

Figura 1. Principales escuelas que han orientado la carrera administrativa en Colombia. ....	35
Figura 2. Formas de empleo del servicio público. ....	38
Figura 3. Sistema de carreras en Colombia. ....	42
Figura 4. Pilares de la carrera administrativa. ....	42
Figura 5. Criterios de profesionalización de la carrera administrativa. ....	46
Figura 6. Formas de desvinculación de los empleados públicos. ....	50
Figura 7. Criterios para abrir concursos de ascenso. ....	54
Figura 8. Funciones de la dependencia de Gestión de Talento Humano (GTH). ....	63
Figura 9. Actores de la gestión del empleo público. ....	64
Figura 10. Requisitos que exige el CPACA para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo. ....	71
Figura 11. Mapa de actores expediente 11001-03-25-000-2017-00326-00 ....	73
Figura 12. Etapas del concurso de méritos según el artículo 31 de la Ley 909. ....	75
Figura 13. Itinerario de la Convocatoria N°428 de 2016 de la CNSC. ....	78
Figura 14. Tipos de acciones más invocadas. ....	78
Figura 15. Autos de cumplimiento por ciudades. ....	80

# Índice de tablas

Tabla 1. Principios que rigen el ingreso y ascenso de los empleos de la carrera administrativa. ....	43
Tabla 2. Las funciones de la CNSC.....	58
Tabla 3. Problemas de la gestión del empleo público.....	64
Tabla 4. Entidades vinculadas a la Convocatoria 428 de 2016. ..	68
Tabla 5. Tipo de acción de tutela y cantidad interpuestas a la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC.....	79
Tabla 6. Derechos más alegados mediante acciones de tutela. ....	79

# Perfil de las autoras

## Lucila Reyes-Sarmiento

Doctora en Investigación Transdisciplinar por la Universidad de Valladolid (España), magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y abogada por la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia. Tiene experiencia investigativa en el área del derecho público, en especial en derecho ambiental, ordenamiento ambiental del territorio y relaciones internacionales como docente, investigadora y consultora.

Correo electrónico: [lucila.reyes@ugc.edu.co](mailto:lucila.reyes@ugc.edu.co)

CvLAC: Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7999-142X>

## **Mónica María Fuentes Mancipe**

Doctoranda en Derecho Romano, Teoría de los Ordenamientos y Derecho Privado de los Mercados, magíster en Derecho Comercial Internacional “International Bussines Law” por la Universidad Sapienza de Roma (Italia), especialista en Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia y abogada. Docente investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia.

Correo electrónico: [monica.fuentes@ugc.edu.co](mailto:monica.fuentes@ugc.edu.co)

CvLAC: Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3695-8144>

# Agradecimiento

Este grupo agradece la colaboración del estudiante José del Carmen Ramos Castro, del Semillero *Oikos* de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia, en la depuración de las bases de datos de la Rama Judicial.





# Introducción

Este libro es producto de un trabajo de investigación acerca de la problemática pública del mérito en Colombia. El tema es de trascendencia, y se puede afirmar con seguridad, que es uno de los problemas estructurales de los que adolece el país, desde su conformación como república, en suma, está relacionado con el clientelismo, el cual ha dificultado la instauración de un servicio civil moderno, eficiente y eficaz; por cuanto estas prácticas se han apoderado de la política y la economía del país, con el agravante de que algunas de ellas son socialmente aceptadas. Los estudios e informes, tanto de agencias del Estado como de los gremios y la academia, insisten en que el servicio civil en Colombia aún es débil y está permeado por la política.

Durante más de ocho décadas, el Estado colombiano ha hecho esfuerzos para modernizar el servicio público. El Plebiscito de 1957 elevó a rango constitucional la carrera administrativa, pero, en todos los casos, los intereses clientelistas encontraron formas de evadir el mandamiento del constituyente primario. Para los constituyentes de 1991 el tema fue de tal importancia que, en la Carta Política de este año, quedó plasmado un título dedicado a la función pública. El artículo 130 determinó que “[L]os empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”, igualmente, se creó la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como “responsa-



ble de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”. A partir de ese momento, ha habido importantes avances normativos con la expedición de las leyes 909 de 2004 y 1960 de 2019 y demás decretos reglamentarios sobre este tema.

Indudablemente se ha avanzado porque existe una institucionalidad y un cuerpo normativo, pero, al mismo tiempo, la planta de personal del Estado ha aumentado, sin que exista certeza acerca de la calidad del empleo público actual, y si es lo que requiere realmente cada entidad. Los problemas más graves radican en que existen aún muchas personas en calidad de provisionales y un alto número de contratistas con orden de prestación de servicios, cuyo número es muy difícil de determinar si se tienen en cuenta los entes territoriales. En estos últimos casos, los contratistas son vinculados gracias a recomendaciones políticas. Ese es el precio a cambio del voto y de ayudar en las campañas políticas.

La CNSC es un organismo autónomo, con personería jurídica y autonomía administrativa, técnica y jurídica. Ha sido una constante que la Comisión Nacional del Servicio Civil abra concursos de méritos, pero que paralelamente se inicien demandas, se interpongan derechos de petición, tutelas, quejas ante los órganos de control contra las decisiones y los procesos de méritos. Durante el 2015 y 2016 estas convocatorias fueron particularmente polémicas y generaron una gran cantidad de litigios contra la CNSC y las entidades respectivas. Algunos de los motivos, según las demandas, están relacionados con la omisión de artículos 31 de la Ley 909 de 2004, y los artículos 38 y 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, pero hubo otras causas.

El año 2018 fue crítico debido a que estos problemas trascendieron a los medios de comunicación cuando el Consejo de Estado suspendió de manera provisional la Convocatoria 428 de 2016, que involucraba a 13 entidades del orden nacional. El argumento expuesto consistió en que la CNSC omitió supuestamente requisitos constitucionales y legales al no estar suscrita por los jefes de la entidad.

Con el deseo de aportar a la discusión sobre la meritocracia en Colombia, la Universidad La Gran Colombia escogió esta convocatoria como uno de los objetos de estudio, razón por la cual este trabajo busca responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron las causas jurídicas y políticas que



dificultaron el desarrollo de la Convocatoria 428 de 2016 suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil en la ventana de tiempo de octubre de 2018 a octubre de 2019?

Para dar respuesta a la pregunta eje de esta investigación, se planteó como objetivo de investigación analizar las causas jurídicas y políticas que dificultaron el desarrollo de la Convocatoria 428 de 2016, del orden nacional, suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Con tal propósito, a manera de contexto, se realizó un breve análisis histórico y político de la carrera administrativa en Colombia; asimismo, se revisaron los fundamentos jurídicos y procedimentales que permitieron determinar las debilidades normativas, doctrinarias y administrativas del concurso de méritos de la Convocatoria 428 de 2016.

Si bien han existido avances normativos importantes, se evidencia en esta investigación que existen un sin número de disfuncionalidades en el sistema de la carrera administrativa como consecuencia del clientelismo y de los problemas en la administración del sistema, los cuales generan múltiples acciones judiciales por parte de diversos actores que impiden la celeridad en la adjudicación de los cargos administrativos y, por tanto, desvirtúan los tan anhelados propósitos y objetivos de la meritocracia.





# **Capítulo I**

## **Metodología y contexto de la investigación**

Esta investigación es un estudio de caso acerca de la Convocatoria 428 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil y su objetivo principal es analizar las dificultades de tal convocatoria que trascendieron a los medios de comunicación.

En ese proceder, y para la ubicación del lector, se presenta a continuación la metodología de investigación utilizada y, en términos generales, la manera de cómo se llevó a cabo el procesamiento de la información y el análisis de esta.

### **Contexto de la investigación**

En el año 2018 hubo titulares de prensa, comunicados de la CNSC y discusiones jurídicas a raíz de la suspensión de la Convocatoria 428 de 2016 por parte del Consejo de Estado. Según esa información, la decisión de ese alto tribunal afectaba a las personas que se habían presentado al concurso



para proveer 3191 cargos vacantes en 13 entidades del Estado (El Espectador, 2018). Esa situación afectaba también la credibilidad del sistema del servicio civil en Colombia y la pretensión de que el acceso al servicio público se realice a través del mérito que, desde hace mucho tiempo, y particularmente, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, se viene debatiendo.

En ese orden de ideas, la Universidad La Gran Colombia buscó contribuir al análisis y comprensión del tema y llamó a un grupo de docentes investigadores de varias de sus facultades para realizar una investigación al respecto y poder aportar elementos de juicio que pudieran servir a los tomadores de decisiones. El tema se ajusta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados por las Naciones Unidas, con los cuales se han comprometido las Instituciones de Educación Superior en Colombia, especialmente con el Objetivo 8, relativo al trabajo decente y al crecimiento económico.

Después de varias reuniones y discusiones se concluyó que la suspensión de esa convocatoria era sólo un caso, pero que existían otras situaciones que era necesario estudiar. Se identificaron tres casos, aparte de la Convocatoria 428, y estos son: la Convocatoria 429 de 2016 de orden territorial para el departamento de Antioquia, la Convocatoria 326 de 2015 para la provisión de cargos en el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por ello, también se decidió que el estudio de caso era la mejor opción para abordar el tema y, por tanto, esta investigación forma parte de un todo, pero sus características, objetivos y métodos utilizados varían por su especificidad.

### **Pregunta de investigación**

¿Cuáles fueron las causas jurídicas y políticas que dificultaron el desarrollo de la Convocatoria 428 de 2016 suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil en la ventana de tiempo de octubre de 2018 a octubre de 2019?

## Objetivos de investigación

### Objetivo general

Analizar las causas jurídicas y políticas que dificultaron el desarrollo de la suspensión de la Convocatoria 428 de 2016, del orden nacional, suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

### Objetivos específicos

- Contextualizar el marco jurídico y político de la carrera administrativa en Colombia.
- Explicar el procedimiento de la carrera administrativa en Colombia y su contexto jurídico y político.
- Identificar, mediante el estudio de caso, los actores y las acciones jurídicas interpuestas en contra de la Convocatoria 428 de 2016 en la ventana de tiempo de octubre de 2018 a octubre de 2019.

## Metodología

A finales de la década de 1970, Paul Watzlawick afirmaba que “[...] la más peligrosa manera de engañarse a sí mismo es creer que sólo existe una realidad” (1981, p. 3). Decía, además, que hay “innumerables versiones de la realidad, que pueden ser muy opuestas entre sí, y que todas ellas son el resultado de la comunicación, y no el reflejo de verdades eternas y objetivas” (p. 3). Actualmente, desde otras disciplinas, se cuestionan las formas de observar la realidad a través de una sola óptica. Aunque existen diversos métodos de investigación que, según el caso, pueden permitir dar explicaciones de la realidad, en la actualidad, se debaten los modelos unidimensionales en los que solo se aceptan métodos cualitativos o métodos cuantitativos de manera excluyente.

Las afirmaciones del teórico norteamericano son válidas en los campos de la investigación en las ciencias sociales, pues abordar estos temas supone una gran complejidad. En el presente caso se aborda con rigor el análisis de un hecho social, como fue una convocatoria pública del Estado colombiano, utilizando un enfoque cualitativo.

Para iniciar, se adoptan las definiciones y aclaraciones de Strauss y Corbin, sobre metodología y métodos. La primera es entendida como la “manera

de pensar la realidad social y de estudiarla”, mientras los segundos son el “conjunto de procedimientos y técnicas para recolectar y analizar datos” (2002, p. 11). Asimismo, en congruencia con estos autores y Watzlawick, se buscó en este trabajo hacer una investigación flexible por razones que se explicarán más adelante.

Siguiendo a Strauss y Corbin, la investigación cualitativa se entiende como

[...] cualquier tipo de investigación que produce resultados a los que no se ha llegado por procedimientos estadísticos u otro tipo de cuantificación. Puede tratarse de investigaciones sobre la vida de la gente, las experiencias vividas, los comportamientos, emociones y sentimientos, así como al funcionamiento organizacional, los movimientos sociales, los fenómenos culturales y la interacción entre las naciones. Algunos de los datos pueden cuantificarse, por ejemplo, con censos o información sobre los antecedentes de las personas u objetos estudiados, pero el grueso del análisis es interpretativo. (2002, pp. 19-20)

Por lo anterior, esta investigación es de carácter cualitativo, por cuanto se reflexiona y se interpreta un proceso de una organización en un caso particular; así pues, se utilizó estadística descriptiva para identificar las acciones legales contra esa organización a partir de la elaboración de bases de datos.

El método ha sido definido de varias maneras. Desde el punto de vista etimológico es el camino para alcanzar un objetivo (Coria Páez *et al.*, 2013, p. 3). Otros tienen una visión operativa del método, como para Strauss y Corbin, arriba citados, y Ocampo (s.f.), este último la define como la “aplicación ordenada de nuestra actividad intelectual [...] al conocimiento de los objetos presentes” (p. 1). El método comprende las reglas que ofrece la epistemología que luego se ponen en práctica, siguiendo de alguna manera las reglas del método cartesiano, sin que se absolutice y se caiga en el positivismo, sin análisis ni contexto.

## **Técnica de análisis de la información**

El enfoque cualitativo marca el análisis de la investigación en su conjunto, con una primera parte de identificación y construcción de los referentes teóricos y jurídicos, que fijan las bases de identificación y análisis de los datos numéricos que sustentan la investigación mediante la estadística des-

criptiva. Estos últimos se centran en las cifras obtenidas de la información que arrojan las páginas de la Rama Judicial y de la CNSC.

## **Instrumento**

El análisis crítico del discurso es una tendencia teórico-metodológica contemporánea (Stecher, 2010, p. 96). En esta investigación no se estudiará el lenguaje, pero si se adoptará como método de investigación, tal como lo propone Pardo Abril (2013). Por ello, se plantea en tres fases así: en primer lugar, una fase descriptiva en la que se recogen los datos que arrojan las bases de datos de la Rama Judicial, desde la consulta del Programa Siglo XXI y desde la base de datos de la CNSC, en donde se podrán consultar las referidas demandas contra la Convocatoria 428 de la CNSC; en segundo lugar, una fase analítica en la que se hará referencia a la información analizada de las bases de datos mediante la estadística descriptiva; y en tercera lugar, una fase sintética en la que se concluirá y se interpretarán los resultados.

El enfoque analítico jurídico-descriptivo es el que traza el estudio general de la investigación, buscando la descomposición sistemática de cada una de las partes relevantes del estudio de caso en un análisis individual, que en definitiva le apuntan a un estudio final en conjunto de los datos obtenidos.

## **Método**

Desde la preparación del proyecto de investigación se determinó que se abordaría el estudio de caso, como un instrumento para comprender las causas por las cuales existen problemas para poner en funcionamiento la meritocracia en Colombia. Esta decisión tiene soporte académico. Al respecto, Muñiz afirma que:

Una forma del estudio de caso instrumental es el estudio de caso colectivo, en el cual se estudian varios casos para fundamentar la generalidad de un fenómeno o teoría, los casos que se seleccionan en este tipo de estudios pueden ser similares o diferentes, ya sea para entender las concordancias o las variantes entre los casos. (2010, p. 2)

Los estudios de casos podrían tener dificultades para generalizar, no obstante, Stake (2007) responde que ese problema es usual en las investigaciones y no se elige estudio de casos para generalizar, sino, al contrario, para particularizar.

Los estudios de caso pueden utilizar tanto métodos cualitativos como cuantitativos. Sin embargo, Stake afirma que existen diferencias entre uno y otro método en los estudios de caso: “1) la distinción entre explicación y comprensión como objeto de la investigación; 2) la distinción entre una función personal y una función interpersonal del investigador, y 3) una distinción entre conocimiento descubierto y conocimiento construido” (2007, p. 43). Estas distinciones son fundamentales y, en este caso, se busca —mediante el estudio de caso— comprender el problema para aportar al conocimiento construido.

Asimismo, los estudios de caso tienen una ventaja sobre otras metodologías porque, como lo afirma Chetty (1996), citado por Martínez Carazo (2006), “los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos” (p. 167). En el caso de la Convocatoria 428 de 2016, se analizan documentos y registros de bases de datos.

En este trabajo se asume la existencia de un enlace entre teoría y práctica. El método comprende las reglas que ofrece la epistemología que luego se ponen en práctica, siguiendo de alguna manera las reglas del método cartesiano, sin que de alguna manera se absolutice.

## Técnica

Se utilizó la técnica de investigación documental, en la cual se utilizaron fuentes secundarias y se privilegiaron los documentos de tipo legal, como el acto administrativo de la convocatoria, además del texto constitucional, leyes, decretos y decisiones judiciales pertinentes. Igualmente, se acudió a artículos, ensayos y, en general, material bibliográfico que reposa en bibliotecas, particularmente la base de datos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y en medios electrónicos. Frente a los datos analizados y la estadística descriptiva, se elaboraron dos bases de datos a partir de la información que reposa en las páginas de la Rama Judicial y de la CNSC y sus *software* avanzados para la consulta de la información.





# **PARTE I**

---

# **REFERENTE CONCEPTUAL**

El marco teórico que a continuación se presenta, contextualiza la carrera administrativa en Colombia. En este acápite se hará un recuento de sus antecedentes, el desarrollo constitucional a partir de 1991 y un análisis de la carrera administrativa en la actualidad.



# Capítulo II

## La carrera administrativa

### Nociones preliminares de carrera administrativa

Los Estados modernos, además de ocuparse por resolver los diferentes problemas de carácter político, social, económico y tecnológico, deben garantizar el cumplimiento de sus fines y los propósitos comunes de la sociedad civil, que se encuentran plasmados en las constituciones políticas. Como afirmó Díaz Arenas, el Estado “como concepto filosófico es una idealización que recoge las máximas aspiraciones políticas de los pueblos” (1993, p. 442).

Para cumplir tales aspiraciones se requiere de una administración pública, integrada por las organizaciones estatales y la burocracia, que preste los servicios en las entidades que conforman la estructura del Estado, a quienes también se les denomina servidores públicos. Los fines del Estado se materializan mediante la acción de la administración pública.

Antes de proseguir es preciso aclarar varios términos. La administración pública, según Canel, “es a quien corresponde satisfacer las necesidades de una sociedad por medio de los servidores públicos” (2018, p. 18). Mientras



que, función pública “[...] designa [a] el conjunto de regímenes aplicables a la generalidad del personal de la administración [...] Relación laboral entre el Estado y sus servidores” (Rodríguez, 2011, p. 233). La administración pública es una categoría general, mientras que la función es específica y se centra en el personal de la administración. La expresión “servicio civil” se tomó de la voz inglesa *civil service* y se identifica con el modelo de Weber, según el cual la burocracia tiene las siguientes características:

1) una organización basada en sectores jurisdiccionales estables y contar con un personal organizado en base a normas legales o administrativas; 2) la existencia de una jerarquía de mando clara; 3) la actuación a partir de documentos escritos, los que junto a los funcionarios forman una “repartición”; 4) la administración de un cargo es una tarea especializada; 5) esa tarea especializada es de dedicación exclusiva, creando así las carreras administrativas y 6) los cargos se fundan a partir de normas generales, estables, precisas y que pueden ser aprendidas. (Weber, s.f., pp. 3-8, citado por Barría-Traverso, 2013, p. 46)

Esas características, como se apreciará más adelante, se identifican con las definiciones de carrera administrativa en Colombia.

## Antecedentes de la carrera administrativa

Hechas las anteriores consideraciones, es preciso establecer los antecedentes de la carrera administrativa para contextualizar el tema.

Durante la Colonia los cargos públicos se compraban. Las reformas borbónicas buscaron eliminar las relaciones perniciosas entre funcionarios y las clases poderosas de América y establecieron que los cargos públicos los ejercieran españoles que iniciaban sus carreras en América y luego regresaban a España para allí continuarlas; durante esa época los funcionarios ascendían de acuerdo con la experiencia. Posteriormente, crearon procedimientos y requisitos para el acceso y mantenimiento de las carreras (Barría-Traverso, 2018).

Después de los procesos de Independencia, se fortalecieron las élites criollas y, paralelamente, se inició la práctica clientelar que ha acompañado a la administración pública en Colombia. Como advierte Leal Buitrago, las guerras de la segunda mitad del siglo XIX, consolidaron el bipartidismo y

el sectarismo. Ese fue un momento determinante para el curso de la historia colombiana (Leal Buitrago, 2010).

El Estado institucional era solamente parte circunstancial de las relaciones de ‘clientela’. Y en el intercambio de favores primaban los recursos provenientes de una propiedad privada elemental. En la sociedad sobresalían los extremos de riqueza relativa y amplia pobreza, y las clases medias eran exiguas. (Leal Buitrago, 2010, párr. 6)

La reforma constitucional de 1936 buscó modernizar el Estado, y en 1938, el gobierno de entonces expidió la Ley 165, la cual creó la carrera administrativa en Colombia. Fue un avance porque por primera vez una norma explícitamente abordó temas como la estabilidad y derecho a permanecer en la carrera, pero no contempló mecanismos técnicos para su ingreso, capacitaciones y evaluaciones. Prácticamente los cargos públicos de carrera quedaban a perpetuidad. Esa modernización del Estado, en cambio, ocasionó un crecimiento del tamaño estatal.

En 1957, al finalizar el conflicto político de aquel entonces, se convocó a un plebiscito, con el cual se elevó a rango constitucional la carrera administrativa. En 1958 se crearon dos instituciones que buscaban apoyar el objetivo de implementar la carrera administrativa. La Ley 19 de 1958 creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy Departamento Administrativo de la Función Pública), que tenía a su cargo “la organización del servicio civil y de la carrera administrativa, y la comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, compuesta por cuatro miembros nombrados por el presidente de la república para períodos de cuatro años”. Esta ley también creó la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), pero la norma dejó al Gobierno nacional la tarea de reglamentar “sus programas, su organización y funcionamiento”, por lo que sólo empezó a funcionar en 1961.

En desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 19 de 1958, el presidente Alberto Lleras Camargo expidió el Decreto Ley 1732 de 1960 sobre el servicio civil y carrera administrativa, que creó dos categorías de funcionarios públicos: los de libre nombramiento y los de carrera. Asimismo, de acuerdo con su artículo 34 definió y sentó las bases para

[...] que en la selección de los empleados públicos no reconozca motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofrezca a

todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantice a dichos empleados condiciones de vida satisfactorias, estabilidad y progreso en el trabajo debido a los méritos y la eficiencia, y los ampare con normas adecuadas de previsión social.

En este sentido, se encuentra en el discurso jurídico la voluntad para implantar la carrera administrativa. Sin embargo, como lo observa Leal Buitrago, el Plebiscito de 1957 marcó un hito para la vida política hacia el futuro porque la alternancia de los partidos fortaleció el aparato clientelar del país, pues a partir de ese momento se “[...] institucionalizó progresivamente el desorden a medida que el sistema político se consolidaba. Este ‘desorden formal’ del Estado contribuyó a la eficacia política que requería el uso clientelista de recursos” (2010, párrs. 24-25). Otra consecuencia del bipartidismo, la anota este académico, fue:

La expansión de la nómina del Estado se apoyó en la obligatoria paridad burocrática constitucional de los dos partidos tradicionales, y fue altamente funcional para integrar el excedente de mano de obra surgido de las transformaciones sociales que consolidaron el capitalismo. Particularmente, las nuevas clases medias encontraron en las instituciones del Estado un espacio de ubicación social muy importante. (Leal Buitrago, 2010, párr. 32)

Bajo el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo se efectuó otra reforma administrativa, mediante el Acto Legislativo 01 de 1968. Esa reforma estableció entre las atribuciones del Congreso de la República la de “dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar” (numeral 10, artículo 10) y en el parágrafo del artículo 41 indicó que “la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978”.

Por medio de facultades extraordinarias, el presidente emitió el Decreto-Ley 2400 de 1968, que buscaba regular la administración de personal de la rama ejecutiva. Aunque normativamente este decreto fue un avance, algunos han afirmado que con ese Decreto Ley:

se inauguró la denominada [...] *ventana siniestra* de la carrera administrativa, por cuanto después de haber establecido que la selección para el ingreso a la carrera o su promoción, debía hacerse mediante concurso; a renglón seguido dispuso que las personas que se hallaran en ejercicio de empleos públicos nacionales, de carrera a la fecha de expedición del decreto - ley, y para las cuales no se hubiera aplicado el procedimiento de selección establecido en la norma, tendrían derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, es decir, sin concurso de méritos alguno. (Martínez Cárdenas, 2010, pp. 112-113)

Aunque se emitieron varios decretos que regulaban el tema, por diversos medios buscaron evadir el cumplimiento pleno de la carrera administrativa. Añade el profesor Martínez Cárdenas que:

Durante los años posteriores, la carrera administrativa seguiría en el limbo: se acudió no sólo a la incorporación extraordinaria, sino a las facultades del estado de sitio, situación que permitió a los gobiernos de turno dejar sin vigencia el ordenamiento jurídico relacionado con esta materia, y facultó al Presidente de la República para suspender transitoriamente los diversos derechos de los empleados públicos. (2010, p. 113)

El gobierno del presidente Belisario Betancur declaró vigente la normativa referente a la carrera administrativa, pero al mismo tiempo incluyó la inscripción automática a la carrera, lo cual desvirtuaba su sentido.

Investigadores, como Rastrollo Suárez (2020), señalan al respecto que, pese al desarrollo normativo e institucional de las décadas de 1950, 1960 y 1970, “[...] en la práctica se dieron pasos atrás bastante significativos, coincidiendo con los momentos de inestabilidad política y social que asolaron al país durante la época del Frente Nacional y los años posteriores [...]” (p. 47).

Es indudable que hasta 1991 hubo avances normativos e institucionales, pero diversos factores ligados al clientelismo impidieron materializar la carrera administrativa. La inexistencia del mérito trae consigo varias consecuencias. Este es un círculo cerrado en el cual se aduce falta de recursos para prestar los servicios que debe prestar el Estado, al mismo tiempo au-



menta la nómina estatal; asimismo, la inexistencia de un sistema de méritos incide en la calidad de la administración pública. Según Díaz Arenas,

El crecimiento de la burocracia colombiana ha sido medido entre periodos de acuerdo con el aumento del gasto público. Este gasto aumentó en 10.5 % anual entre 1871 y 1903, luego entre 1903 y 1950 se desacelera para alcanzar entre 1950 y 1980 una tasa anual del 21.7 % [...] se estima que el gasto público pasó de representar el 13.4 % del PIB en 1970 al 24.1 % en 1986, y que el sector público pasó de representar el 28.6 % del total de salarios pagados por la economía en 1970 a representar el 33.95 % de dichos salarios. (1993, p. 441)

Lo anterior muestra un breve panorama de la carrera administrativa, desde finales del siglo XIX, con vaivenes y obstáculos al mérito público, hasta la expedición de la Constitución Política de 1991.

## **La carrera administrativa en la Constitución Política de 1991**

La función pública fue abordada por los constituyentes de 1991, por ello quedó plasmado en la Carta Política como un deber ser jurídico. El artículo 209 de la Constitución establece “[L]a función administrativa está al servicio de los intereses generales” y en el segundo párrafo indica que “[L]as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

En el ordenamiento constitucional colombiano la función pública la ejercen el presidente, los congresistas, los jueces y magistrados, los empleados públicos y trabajadores oficiales, los notarios y registradores, a quienes se les denomina generalmente como servidores públicos. La Constitución buscó fortalecer la carrera administrativa como el principal mecanismo para acceder al servicio público y establecerlo como regla general.

El capítulo 2, del Título V “De la organización del Estado”, regula estos aspectos bajo la denominación de función pública. El artículo 123 establece que los servidores públicos “están al servicio del Estado y de la comunidad”. Conceptualmente es correcto, puesto que es un principio deontológico; no obstante, como afirma Díaz Arenas, diferente al Derecho francés, en un contexto como el colombiano es difícil poner en práctica estos principios porque no existen los “presupuestos culturales, sociales y

aun psicológicos muy propios” (1993, p. 443). El profesor Díaz Arenas, citando a Robert Catherine (1961), afirma que existen exigencias psicológicas medulares para que exista una función pública eficiente.

El sentimiento nacional o convencimiento de que la patria es posibilidad y disciplina (*contrainte et permission*). El funcionario es un ciudadano que está más ligado a su nación y asume mayores responsabilidades.

El sentido de Estado que se deriva del sentimiento nacional es la conciencia de la supremacía del interés general; este que es un ideal o idea imprecisa solo se hace práctica al proceder como personas asociadas en comunidad política. El Estado, siendo producto humano, vale en últimas lo que vale el hombre.

El espíritu de progreso lo determina la idea de que el funcionario no es solo responsable de impedir actuar o sea de mantener un orden sino de promover en la medida de su nivel, las respuestas a los requerimientos nuevos. (pp. 443-444)

Obviamente bajo los anteriores presupuestos, las personas que trabajan en la administración pública en Francia tienen una visión distinta de la función pública y de su papel como empleado público porque el Estado no es un instrumento para servirse de él. En ese contexto, la función pública trasciende porque se interioriza el principio según el cual el interés general está por encima del interés particular. Por ello, en la medida en que el sentido de nación no se ha consolidado en países como Colombia, no existe un sentido de pertenencia y por ello el clientelismo y otras prácticas perniciosas se apoderan de las organizaciones públicas.

## Enfoques de la carrera administrativa

El modelo burocrático de administración ha imperado en Colombia y se caracteriza por “la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración” (Martínez Cárdenas, 2010, p. 110).

El surgimiento del servicio civil, como advierte Longo (2004), citado por Martínez Cárdenas (2010), está relacionado con cinco procesos históricos: “1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la se-

guridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad” (p. 110). Uno de los presupuestos del modelo burocrático es la existencia de la carrera administrativa como un tema específico y complejo de la administración pública.

Los enfoques que han orientado la carrera administrativa han evolucionado en los últimos siglos. En la actualidad, existen tres grandes modelos de carrera: la francesa, la alemana y la británica, ésta última influyó en la norteamericana. La francesa se caracteriza por realizar concursos y contar con escuelas especializadas para adiestrar a los funcionarios públicos; la alemana por tener un sistema de ingreso por etapas y la británica por contar con una Comisión del Servicio Civil. La influencia de la escuela francesa ha sido alta y fue muy importante durante el siglo XX, “la idea de crear un servicio civil inspirado en el modelo francés la presentó por primera vez el senador Rafael Uribe Uribe en 1910” (Isaza, 2014, p. 9).

Esto implicaba contar con cuerpos especializados de funcionarios públicos, los cuales tendrían estabilidad, igualdad y acceso por mérito, formación y desarrollo profesional. De esta manera se intentaba garantizar la neutralidad y profesionalismo del funcionario, así como la eficacia y eficiencia dentro del Estado. (p. 9)

En 1960, aún sin consolidar el paradigma francés, Colombia adoptó figuras del modelo anglosajón cuando introdujo dos categorías de servidores públicos: de libre nombramiento y de carrera. “La primera aseguraba cierta flexibilidad y discrecionalidad en el otorgamiento de cargos públicos y la segunda conservaba elementos de profesionalismo y estabilidad” (p. 9).

A partir de 1991 se aprecia aún más la influencia anglosajona cuando la Constitución creó la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), como un órgano autónomo e independiente, con funciones de vigilancia, control e inspección. Estas funciones son propias de la *Advisory Board of the Civil Service*, organismo independiente del ejecutivo para el manejo del personal del Estado, que debe evitar la intromisión política y llevar a cabo la clasificación de puestos por grupos funcionales, implementar políticas de promoción y realizar exámenes adecuados para el cargo que se ofrece (Férez Fernández, 1987). En la siguiente figura 1 se pueden apreciar estos hitos.





1789

#### Declaración Francesa

La función pública de todos los ciudadanos se da mediante el acceso a cualquier dignidad, empleo o cargo público con la nueva manera de concebir la dialéctica administrativa del Funcionario.



1825

#### La Real Orden

En España, donde se hizo la fijación de clases (meritorio, escribiente oficial, jefe), se establecieron los requisitos para desempeño de empleos, requisitos que variaban dependiendo de la posición o categoría a la que pertenecían.



1833

#### Charter Act

En donde solo se abrieron las puertas de ingreso a la Administración en igualdad de condiciones a los ingleses, sino también a las personas de nacionalidad india bajo el postulado. "Todo súbdito de su majestad podrá desempeñar cualquier puesto, sea cual sea su raza, lugar de nacimiento y color"; posteriormente Civil Service.



1883

#### Civil Service Comisión

En el Derecho Americano de 1883, se impone un sistema de mérito con un carácter pragmático de las pruebas y en la no necesaria correspondencia de pruebas a nivel educacional.

Figura 1. Principales escuelas que han orientado la carrera administrativa en Colombia.  
Fuente: elaboración propia con base en Rincón Córdoba (2009).

Estos son los principales referentes teóricos de las carreras administrativas, de acuerdo con las normas y políticas públicas que fije el Estado en un marco de igualdad de condiciones y oportunidades y en las cuales no debería existir influencia del clientelismo. Para Rincón Córdoba,

[...] la consagración del derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso al ejercicio de funciones públicas, derecho que vio una de sus muchas formas de materialización reflejada en la instauración de verdaderos sistemas de mérito, sistemas que optaban por la escogencia de candidatos mediante exámenes prácticos o teóricos; exámenes que, al medir la capacidad y las cualidades profesionales, daba cabida a la conformación de una verdadera carrera Administrativa [...]. (2009)

A pesar de la influencia anglosajona en las últimas décadas, subsisten elementos importantes del enfoque francés, por ello se puede afirmar que el sistema de carrera administrativa en Colombia es híbrido.



# **Capítulo III**

## **Fundamentos jurídicos de la carrera administrativa en Colombia**

### **La carrera administrativa en el Ordenamiento Jurídico Colombiano**

Luego de las anteriores consideraciones acerca de las bases teóricas más importantes que fundamentan la carrera administrativa en occidente, es preciso adentrarse en los fundamentos constitucionales en Colombia.

El artículo 125 de la Constitución Política estableció el fundamento de la carrera administrativa, de la siguiente manera:

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.



Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Esos son los parámetros constitucionales que deben seguir las entidades respecto a la carrera administrativa. En la figura 2 se pueden apreciar las modalidades de empleos públicos, según este artículo.



*Figura 2. Formas de empleo del servicio público.*

*Fuente: elaboración propia.*

La Constitución es precisa. Los empleos en el sector público son de carrera por regla general, pero hay casos como los cargos de dirección de las entidades que, por obvias razones, son de libre nombramiento y remoción pues tienen también un carácter político en el sentido de ser agentes del Gobierno, ya sea nacional, regional o municipal; están en esta categoría, a manera de ejemplo, los ministros, directores de departamentos administrativos, los secretarios departamentales y municipales. No son de carrera administrativa los empleos de elección popular como congresistas, dipu-



tados, concejales, gobernadores y alcaldes, y los empleos de periodo fijo como el fiscal o el procurador.

El mandato del artículo 125 es tan contundente frente a la carrera administrativa que ha sido objeto de intentos de reformar su esencia por parte del Congreso para flexibilizarlo. El Acto Legislativo 01 de 2008, dispuso:

Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, *se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando* sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo. (artículo 1, cursivas propias).

Esa reforma constitucional iba en contravía de la esencia de la carrera administrativa y además afectaba las carreras específicas. Por tal motivo la Corte Constitucional la declaró inexecutable en su totalidad, mediante Sentencia C-588 de 2009, en la que observa que

La modificación tácita que tiene lugar en la mayoría de los artículos mencionados a lo largo de esta providencia demuestra, fehacientemente, que el Congreso de la República quebrantó la Constitución, *con el único propósito de imponer una decisión ad-hoc que beneficia a un grupo de personas y que, además, quiso amparar la efectividad de ese propósito colocándolo bajo el manto de una reforma*



*constitucional que, como se ha demostrado, de tal, si acaso, únicamente tiene el nombre.* (Corte Constitucional de Colombia, 2009, cursivas propias)

El Acto Legislativo 01 de 2008 buscaba, veladamente, dejar sin vigencia la Ley 909 de 2004 respecto de la carrera administrativa. Quizás esa ley era la que más les preocupaba, y por ello, el Acto Legislativo ordenaba a la CNSC suspender todos los trámites de los concursos que se estaban adelantando sobre los cargos de empleados que estaban en calidad de provisionales o de encargados, e igualmente “desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa” (Congreso de la República de Colombia, 2008). Quedó evidencia con esta sentencia el deseo de un sector de la clase política de continuar la práctica de suspender la carrera administrativa para favorecer a las personas que se encontraban en calidad de provisionalidad o de encargados.

En desarrollo de los preceptos constitucionales sobre la función pública, el Congreso expidió en primer lugar la Ley 27 de 1992, derogada por la Ley 443 de 1998, sobre administración de personal al servicio del Estado, derogada a su vez, en gran parte, por la Ley 909 de 2004. Como se puede observar, ha habido proliferación de normas, lo cual ocasiona inseguridad jurídica. Las leyes actuales son la 909 de 2004 y 1960 de 2019.

La Ley 909 de 2004 busca romper los obstáculos impuestos a la carrera administrativa. Sin embargo, como lo afirma Isaza, en el lapso entre la Constitución de 1991 y la promulgación de la Ley 909 continuaron haciendo nombramientos en provisionalidad y encargos (2014, p. 9). La Contraloría General de la República, en un informe, denunció cómo a partir de 1999 “se aumentó de manera desproporcionada la cantidad de provisionales y empleos provistos por encargos, convirtiendo el sistema de carrera en un ‘mero adorno’, disminuyendo la calidad y profesionalismo en el empleo público” (2010, p. 6). Por tanto, aumentó la nómina oficial que no cumplió el requisito de ingresar por concurso. Esta ley estableció un procedimiento lógico y aparentemente sencillo, que:

[se inicia con la solicitud] las entidades públicas que tienen vacantes solicitan un concurso y pagan los costos del mismo, la CNSC



hace la convocatoria y las universidades acreditadas hacen los concursos. Quienes aprueban el proceso entran en una lista de elegibles y los ganadores entran en un periodo de prueba para acceder a la carrera administrativa y adquirir todos los derechos. De ahí en adelante el DAFP apoya a las entidades en la administración de ese personal, capacitación, etc. Se realiza una evaluación del desempeño de los funcionarios dos veces al año. (Isaza, 2014, pp. 9-10)

No obstante, como se observará en el análisis de la Convocatoria 428 de 2016, este proceso tiene varias debilidades y complejidades, y en esta, como en otras convocatorias, se presenta el fenómeno de la denominada “brecha de implementación”, definida como por la diferencia entre las leyes y la realidad que prevalece cuando se implementan (Isaza, 2014, pp. 9-10).

El artículo 27 de la Ley 909 de 2004 define la carrera administrativa como:

un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

La carrera administrativa no es solo el medio para acceder al empleo público mediante un proceso de selección o concurso de méritos, sino como aquella actividad encaminada a “[...] administrar como una profesión; pues quien ingresaba en el servicio se sometía a una constante formación y perfeccionamiento durante toda o la mayor parte de su vida laboral [...]” (Rincón Córdoba, 2009).

## Sistemas de carrera administrativa en Colombia

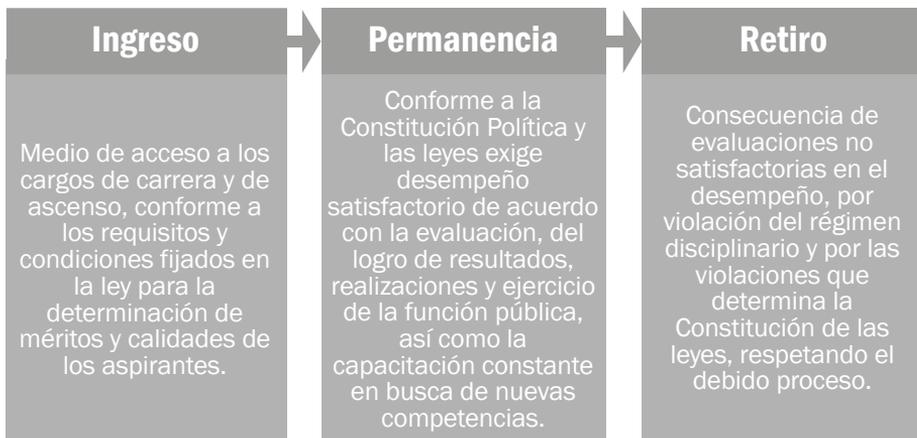
En Colombia existen tres sistemas de administración del personal del Estado. La carrera general —de la que trata la Ley 909 de 2004—, las carreras de origen constitucional y las carreras de origen legal. Las tres deben tener como objetivo el mérito. En la figura 3 se aprecian las carreras especiales.





*Figura 3. Sistema de carreras en Colombia.  
Fuente: elaboración propia con base en la Ley 9090  
(Congreso de la República de Colombia, 2004).*

La carrera administrativa busca que todo el proceso de acceso, permanencia, ascenso y retiro se realice bajo el cumplimiento de requisitos en los que subyace el criterio del mérito, excepto los casos de retiro por el cumplimiento de requisitos previstos taxativamente en las normas. Este proceso se puede apreciar en la figura 4.



*Figura 4. Pilares de la carrera administrativa.  
Fuente: elaboración propia.*

Con base en estos tres aspectos y en la definición de carrera administrativa del artículo 27 de la Ley 909 de 2004, se puede concebir como un sistema integral. Sin embargo, subsisten formas de vinculación sin concurso, como los empleados provisionales y los contratistas por orden de prestación de servicios, por las razones expuestas anteriormente.

## Principios de la carrera administrativa

### Ingreso

El ingreso al servicio público a través del mérito ha sido un anhelo de la sociedad colombiana, pero varios factores ligados al clientelismo, la corrupción y a las costumbres políticas y sociales no han hecho posible materializar tal anhelo, consagrado tanto en el Plebiscito de 1957 como en la Constitución Política de 1991 por el constituyente primario.

El ingreso y el ascenso al servicio público está determinado en el Capítulo V de la Ley 909 de 2004. El artículo 28 establece los principios que guían el ingreso y ascenso a los empleos de la carrera administrativa, los cuales se observan en la siguiente tabla 1.

Tabla 1. Principios que rigen el ingreso y ascenso de los empleos de la carrera administrativa.

Mérito	Principio según el cual el ingreso, el ascenso y la permanencia en los cargos de carrera administrativa estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos.
Libre concurrencia e igualdad en el ingreso	Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole.
Publicidad	Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales.



Transparencia	Este principio hace alusión a la transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección.
Especialización	Trata sobre la especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección.
Garantía de imparcialidad	Este principio habla sobre la imparcialidad y la garantía de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos.
Confiabilidad	Habla sobre la confianza y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera.
Eficacia	En los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo.
Eficiencia	En los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección.

*Fuente: elaboración propia con base en el artículo 28 de la Ley 909 (Congreso de la República de Colombia, 2004).*

En esta etapa el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades para las personas que aspiren a ingresar a la carrera, siempre y cuando cumplan con los requisitos, de acuerdo con el cargo a proveer. Sin embargo, el Estado también debe garantizar la idoneidad de los candidatos postulados, y que quienes ingresen sean los mejores. La igualdad también implica la no discriminación.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión de empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2003, p. 5)



Se han identificado deficiencias en esta etapa por ausencia de una política pública coherente al respecto, que sea “reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 15). Como lo indica Isa-za, “[E]n la descripción de la normatividad colombiana ya se empiezan a perfilar algunos de los problemas del sistema de servicio civil. El principal problema es la baja implementación efectiva de los principios constitucionales de mérito e imparcialidad” (2014, p. 10). No obstante, desde los actos preparatorios de las convocatorias se advierten problemas:

[...] Así por ejemplo, los perfiles no se definen previamente atendi-endo a los direccionamientos estratégicos de la entidad, sino de acuerdo a las características de la persona que se desea nombrar; la convocatoria no se difunde amplia y abiertamente sino que se cumple solamente con el formalismo buscando atraer no el mayor número de aspirantes, como lo recomienda la literatura especia-lizada sobre el tema, sino por el contrario el menor número po-sible; las pruebas que se aplican no son elaboradas por entidades independientes y autónomas, gozando de cuestionados márgenes de seguridad; las entrevistas buscan imponer el candidato de no-minador, no suelen estar estructuradas previamente y no se cuenta con mecanismos que permitan controvertir sus resultados; la e-valuación del desempeño es demasiado subjetiva, orientada a medir más lealtades político-partidistas o personales que indicadores de gestión; y por supuesto, para buen número de los entrevistados, las causales del retiro del servicio evidencian una inadecuada uti-lización que permite despedir buenos funcionarios y mantener los incompetentes. (Ramírez Mora, 2011, p. 73)

Por ello, las políticas públicas no solo deben considerarse como “documen-tos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 14).

Existen diferentes formas de materializar el principio constitucional de igualdad, uno de ellos es a través de la posibilidad de acceder por mérito al servicio público. Este derecho significa que todas las personas tienen dere-cho a acceder “al desempeño de funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones y oportunidades” (Corte Constitucional de Colombia, 2014). Sin embargo, no cualquiera puede acceder a las carreras, como se suele entender equivocadamente, sino aquellos que cumplan ciertos requisitos



fijados con antelación por las normas. En ese sentido, como lo manifiesta Rodríguez Villabona (2019), subsisten discriminaciones difusas del mérito, que se podrían superar a través de las acciones afirmativas.

Una vez superado el concurso de méritos y se accede al servicio público, es preciso que el Estado le garantice al trabajador, ya entonces empleado público, otros derechos como la estabilidad laboral.

### Permanencia

La administración debe velar porque sus servidores públicos permanezcan en el servicio, conforme a los valores y principios de mérito, cumplimiento, evaluación y promoción de lo público establecidos en el artículo 37 de la Ley 909 de 2004.

Los principios que orientan la permanencia buscan no solo la estabilidad *per se* para el servidor, sino también la satisfacción de los intereses generales que se materializan en la efectiva prestación del servicio, conforme a los criterios que se observan en la siguiente figura 5.



Figura 5. Criterios de profesionalización de la carrera administrativa.  
Fuente: elaboración propia.



A su vez, los funcionarios públicos están sujetos a controles internos y externos, y el incumplimiento de sus deberes puede acarrear responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales. Las entidades públicas cuentan con dos herramientas para controlar el desempeño de los funcionarios: la evaluación de servicios y el régimen disciplinario. No obstante, actualmente la evaluación de desempeño es un instrumento inane.

La prueba de la ineficiencia del instrumento se refuerza con los resultados de la evaluación efectuada en el 2003: en una muestra de 17 136 empleados calificados, solo 44 (0,25 %) fueron evaluados en forma insatisfactoria, mientras 11 340 (66,17 %) obtuvieron calificaciones sobresalientes, en evidente contradicción con la percepción que tiene la ciudadanía sobre la ineficiencia de la administración pública y de sus servidores. (Torres Melo, 2015, p. 73)

Sin embargo, hay otro problema. Aunque el sistema disciplinario es necesario, en Colombia se ha convertido en un “sistema de supervigilancia” que en ocasiones inmoviliza a los funcionarios y a la administración. “El control interno y el control interno disciplinario se convirtieron en procedimientos y procesos internos, además de que el control disciplinario y el control fiscal tampoco cumplen con sus objetivos” (Torres Melo, 2015, p. 90).

Por tanto, si bien uno de los objetivos de la carrera es la permanencia en el servicio, se requiere evaluación continua, capacitación y de acuerdo con ello ascensos y estímulos económicos o académicos. De esta manera, los controles internos no serían vistos como sistemas intimidatorios o inquisidores, sino como lo contemplan las normas, oportunidades de mejora. Las sanciones deberían ser la excepción.

Hay dos valores que exalta la Carta Política de 1991: la igualdad y la probidad. El artículo 126, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2015, prohibió a los servidores públicos nombrar como empleados a sus parientes, excepto los que ingresen por concurso de méritos. El Acto Legislativo en mención reforzó constitucionalmente la carrera administrativa, pues amplió tales prohibiciones a la celebración de contratos y estableció que

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida



de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil. (Congreso de la República de Colombia, 2015, art. 2)

Cuando este régimen se viola, paralelamente, se quiebra el principio constitucional de igualdad. La probidad está relacionada con la moralidad y honradez. El artículo 127, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2015, prohíbe a los servidores públicos “celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Un tema sustancial en la carrera administrativa está relacionado con la Gestión de Talento Humano (GTH). Como lo observa el analista Pedro Pablo Sanabria Pulido, coordinador del estudio sobre la gestión estratégica del talento humano en las entidades públicas de Colombia,

[...] las tendencias recientes han revelado la necesidad de continuar con la modernización de las prácticas de la gestión del talento humano (GTH) para las organizaciones del sector público, que vayan desde un modelo burocrático hasta un modelo de gestión estratégica. Si bien se observan esfuerzos —particularmente normativos— para tal fin, es necesario avanzar hacia una estrategia sostenida que busque integrar una GTH ajustada a las necesidades de las organizaciones públicas colombianas de hoy. (2015, p. 17)



## Retiro

En el sistema de carrera administrativa de Colombia los cargos no son ocupados a perpetuidad. La Ley 909 de 2004 establece las causas de retiro de los servidores de libre nombramiento y remoción y de carrera. El retiro de los funcionarios de carrera solo puede ocasionarse por motivos legales y con el cumplimiento de requisitos preestablecidos, pues es un procedimiento reglado. Cuando la administración decide retirar al servidor lo hace mediante acto administrativo que puede ser de insubsistencia o de destitución, según el caso.

En el caso del retiro, hay varios principios que deben respetarse. Si bien en la carrera administrativa subsiste la garantía de la estabilidad, ella no es absoluta. No obstante, aún en estos casos se deben garantizar los derechos de igualdad, debido proceso, publicidad y demás garantías constitucionales. En este sentido, uno de los problemas que se discuten por parte de los funcionarios en calidad de provisionales, es precisamente la violación de estos derechos fundamentales. Tal como lo ha interpretado la Corte Constitucional así:

La carrera administrativa y el concurso de méritos son un sistema técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, que se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público. Dicho criterio es determinante para el acceso, permanencia y retiro del empleo público. De manera excepcional y transitoria, se pueden proveer cargos de carrera por encargo o en provisionalidad, mientras se proveen los cargos en propiedad conforme a las formalidades de ley o cesa la situación administrativa que originó la vacancia temporal. Los funcionarios que se encuentren en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral intermedia, pues no han superado el concurso de méritos, pero el acto administrativo que termina su vinculación debe estar motivado. (Corte Constitucional de Colombia, 2018)

Como se señaló, la estabilidad laboral en la carrera administrativa no consiste únicamente en su permanencia una vez aprobado el concurso de mérito, sino también a que, de acuerdo con su desempeño y logro de objetivos y funciones encargadas, pueda ascender en el escalafón. Las causales de retiro se pueden apreciar en la siguiente figura 6.



Declaratoria de insubsistencia	Renuncia aceptada	Supresión del empleo	Retiro por cumplir los requisitos de pensión
Edad de retiro forzoso	Retiro por muerte	Abandono del cargo	Destitución
Revocatoria de nombramiento	Pérdida del fuero sindical	Terminación del retén social	

*Figura 6. Formas de desvinculación de los empleados públicos.*

*Fuente: elaboración propia.*

El sistema idealmente es correcto, pero en la práctica se presentan una brecha entre la norma y la realidad. Algunos de los problemas que se aducen son la falta de articulación entre las diferentes entidades que participan en los procesos y los problemas internos en las entidades respecto al talento humano que debe dar los insumos a la CNSC para adelantar los concursos; asimismo, deben adelantar los procesos de evaluación. Por ello la Corte Constitucional ha advertido que es necesario establecer un proceso tendiente al logro de resultados, de forma gradual, donde la capacidad real demostrada es el mecanismo de promoción y la ineficiencia comprobada el motivo de retiro, evitando arbitrariedades por parte del nominador (Corte Constitucional de Colombia, 1994).

Como se puede inferir, cada una de estas fases de la carrera administrativa poseen complejidades que requieren de sistemas sólidos, profesionales y alejados del clientelismo.



# **Capítulo IV**

## **Procedimiento de la carrera administrativa y sus debilidades**

### **Procedimientos de los concursos**

Como lo explicó Rodríguez Santos, esta etapa consiste en “un proceso de selección de nuevo personal a empleos de carrera o como un proceso de selección de los empleados escalonados en carrera a empleos vacantes de la categoría inmediatamente superior” (1997, p. 12). Igualmente, la Corte Constitucional manifiesta que tanto la carrera como el sistema de méritos “[...] constituyen instrumentos técnicos de administración de personal y mecanismos de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que, a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capaces funcionarios” (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

La exposición de las fases de los concursos de mérito busca dimensionar el sistema de ingreso a la carrera administrativa para tratar de explicar los cuellos de botella que existen en todo el proceso de méritos.



## Debilidades del sistema de las convocatorias

Uno de los mayores problemas de las convocatorias está relacionado con el numeral 1, artículo 31 de la Ley 909 de 2004, el cual establece que: “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 entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes” (cursivas fuera del texto original).

La redacción del texto indudablemente induce a confusión, por cuanto para algunos la convocatoria debe ser firmada por la CNSC y el jefe de la entidad u organismo, aunque el texto no tenga la conjunción “y”. Para la CNSC, en cambio, no es así porque aduce que no es necesaria tal firma. Más allá de la redacción subyace un problema relacionado con establecer hasta dónde va el poder de la CNSC. Este artículo ha sido objeto de demandas ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. De parte de la CNSC se aduce que la Constitución le otorga de manera privativa la administración de Sistema de Carreras. La Corte Constitucional resumió estas posturas de la siguiente manera, frente a una demanda del INPEC (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario) en donde:

Los intervinientes en el proceso tienen diferentes posiciones sobre esta controversia. La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho consideran que la disposición debe ser declarada *exequible*, puesto que la demanda omite realizar una lectura sistemática del contexto normativo en el que esta se inscribe. En este sentido, señalan que el enunciado demandado debe ser interpretado con base en las otras normas que regulan los aspectos pertinentes de los concursos de méritos, como la Ley 909 de 2004, que indican que la CNSC administra la carrera, y que el Director de la entidad correspondiente solamente desarrolla la convocatoria, con base en lo que disponga la Comisión. Con un argumento similar, el DAFP sostiene que el apartado normativo demandado debe ser declarado *condicionalmente exequible*, en el entendido que la convocatoria en los concursos de méritos del Inpec debe ser suscrita por la CNSC y el Jefe de la entidad, como lo señala el artículo 31 de la Ley 909 de 2004. (Corte Constitucional de Colombia, 2017a)



En el último pronunciamiento de la Corte Constitucional de 2019 sobre este artículo, este alto tribunal decidió *declarar*

EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “el jefe de la entidad u organismo”, contenida en el numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, bajo el entendido de que, (i) el jefe de la entidad u organismo puede suscribir el auto de convocatoria, como manifestación del principio de colaboración armónica, y (ii) en todo caso la Comisión Nacional de Servicio Civil no puede disponer la realización de un concurso sin que previamente se hayan cumplido en la entidad destinataria los presupuestos de planeación y presupuestales previstos en la ley, en los términos del fundamento jurídico 4.6.2. de esta sentencia. (Corte Constitucional de Colombia, 2019)

Esa decisión deja claro que, aun siendo un organismo autónomo, la CNSC debe actuar armónicamente con las entidades públicas, que son además quienes suministran los insumos y parte del costo de la convocatoria.

En segundo lugar, existían controversias porque el artículo 29 de la Ley 909 de 2009 establecía que “[L]os concursos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño”. Es decir, que cualquier persona que cumpliera los requisitos podría concursar, lo cual afectaba a los servidores de planta que no podían participar para ascender. Este problema fue resuelto por el Congreso de la República mediante la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, que estableció la movilidad horizontal, mediante concursos de méritos mixtos que les dan posibilidades de concursar a los servidores públicos que hacen parte de la carrera administrativa.

El principal objetivo de esta modificación es permitir el ascenso de los empleados públicos de carrera mediante el concurso de mérito, en el entendido que podrán convocarse dichas vacantes de manera cerrada para participación de los empleados públicos que hacen parte de la carrera administrativa en primera instancia y, posteriormente, de manera abierta y de acceso libre para quienes entonces acrediten cumplir con los requisitos exigidos en dicha convocatoria. Los criterios aplicables se pueden evidenciar en la siguiente figura 7.

## Concurso de mérito de ascenso

- La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.
- Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.
- El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.

## Condiciones generales

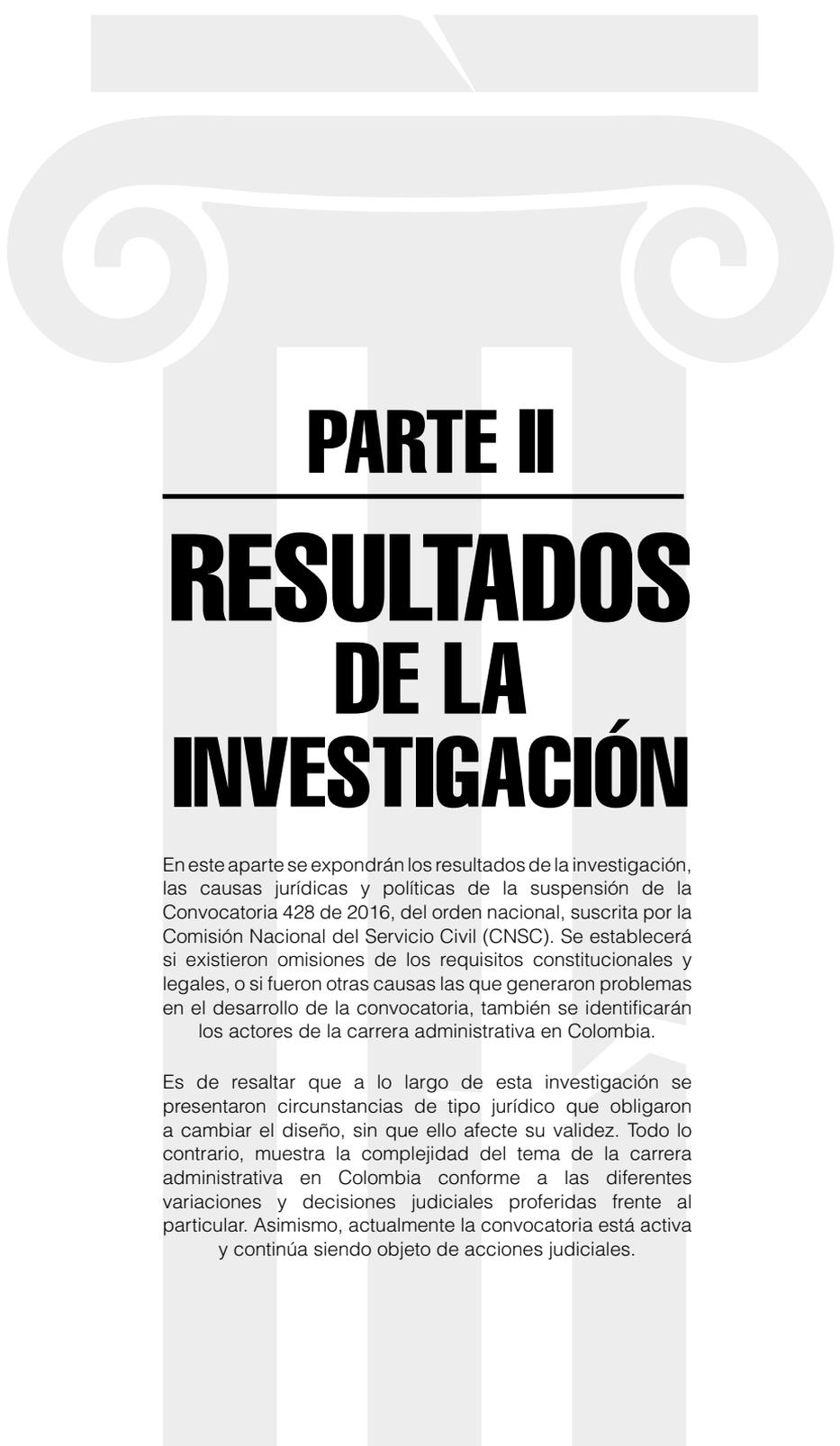
- Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el 30% de las vacantes a proveer. El 70% de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.
- Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingresos sin requerir una nueva inscripción.

*Figura 7. Criterios para abrir concursos de ascenso.*

*Fuente: elaboración propia con base en el artículo 29 de la Ley 1960 (Congreso de la República de Colombia, 2019a).*

La Ley 1960 de 2019 busca generar incentivos económicos a los empleados públicos de carrera administrativa, en la medida en que el desempeño y rendimiento en sus funciones les de oportunidades de ascenso, para mejorar la remuneración, lo cual debe incidir en la eficacia y eficiencia de la administración pública. Esta estrategia debería estar en concordancia con la mejora en el sistema de evaluación de desempeño, lo cual parece obvio, pero no fue mencionado en esta ley, pues es fundamental para determinar verdaderos criterios objetivos de ascenso.





## **PARTE II**

---

# **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

En este aparte se expondrán los resultados de la investigación, las causas jurídicas y políticas de la suspensión de la Convocatoria 428 de 2016, del orden nacional, suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Se establecerá si existieron omisiones de los requisitos constitucionales y legales, o si fueron otras causas las que generaron problemas en el desarrollo de la convocatoria, también se identificarán los actores de la carrera administrativa en Colombia.

Es de resaltar que a lo largo de esta investigación se presentaron circunstancias de tipo jurídico que obligaron a cambiar el diseño, sin que ello afecte su validez. Todo lo contrario, muestra la complejidad del tema de la carrera administrativa en Colombia conforme a las diferentes variaciones y decisiones judiciales proferidas frente al particular. Asimismo, actualmente la convocatoria está activa y continúa siendo objeto de acciones judiciales.



# **Capítulo V**

## **Actores en la carrera administrativa**

### **La Comisión Nacional del Servicio Civil**

Como se anotó, el constituyente de 1991 adoptó una institución del modelo anglosajón, centralizado. En el artículo 130 creó la CNSC, como un ente autónomo e independiente, con el fin de que administre y vigile las carreras de los servidores públicos, excepto las carreras especiales. El Congreso expidió la Ley 27 de 1992, derogada por la Ley 443 de 1998, derogada por la Ley 909 de 2004, excepto los artículos 24, 58, 81 y 82. Como se observa en este tema hay proliferación normativa, sin mencionar los decretos, lo cual incide en la seguridad jurídica.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 7, establece la CNSC como “un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público [...] de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”. La Comisión está integrada por tres



miembros, elegidos también por concurso abierto de méritos. Las funciones de la CNSC se pueden apreciar en la siguiente tabla 2.

Tabla 2. Las funciones de la CNSC.

Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil		
Ingreso	Permanencia	Retiro
Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso mediante resolución motivada.	Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas, observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición.	Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación de desempeño de los empleados de carrera.
Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la renuncia de irregularidades, siempre y cuando, no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionadas con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado.	Resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia.	Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias como fiscales y penales a que haya lugar.



Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil		
Ingreso	Permanencia	Retiro
	Conocer las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quien se les aplica la Ley 909 de 2004.	
Generales durante toda la carrera administrativa		
Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo con lo previsto en la Ley.		
Presentar un informe ante el Congreso de la República entre los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.		

*Fuente: elaboración propia con base en la Ley 909  
(Congreso de la República de Colombia, 2004).*

Esta clasificación de funciones de la CNSC gira en torno a los pilares de la carrera administrativa, bajo los presupuestos de eficiencia y eficacia de los concursos de mérito, que no deberían dar cabida al clientelismo. Sin embargo, en la práctica se presentan otros problemas que no dependen de la CNSC, pero que coadyuvan a que no se pueda erradicar el clientelismo y se conserven prácticas de mantener contratistas por orden de prestación de servicios, provisionalidades y encargos. Como lo advirtió la Corte Constitucional:

Las normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional, que exige la convocatoria a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los

principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública. (1997)

De manera que el problema no son las funciones de la CNSC, sino el cómo se da el cumplimiento de sus funciones, tal como lo anotaba el profesor Pedro Hernández

El sistema de provisión de cargos de carrera administrativa es indudablemente novedoso. Ante todo separa la selección de los empleados de carrera de las actividades inherentes al ejercicio de la potestad nominadora. La primera a cargo de la CNSC y la segunda del nominador en cada entidad u organismo público. (2005, p. 111)

El último informe de la Comisión del Gasto Público y la Inversión Pública, indicó que la CNSC “no ha implementado de manera completa su estructura, aprobada en 2012 (mediante el Acuerdo 179), debido a la insuficiencia de recursos” (2018, p. 126), siendo esta una de las razones por cuales la CNSC no tiene “capacidad de acción”, dado que sus recursos proceden de los concursos, y su acción en ese sentido “se concentra en la gestión de ingresos para su sostenibilidad financiera más que a su labor misional de administración y vigilancia de la carrera” (p. 126).

## Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es otro actor del sistema de empleo público en Colombia. Este organismo, a diferencia de la CNSC, forma parte de la rama ejecutiva del poder público. Es un organismo técnico, cabeza del sector de la función pública, en el que se encuentra la ESAP. Tiene entre sus funciones la de apoyar a la CNSC, incluso en su organigrama existe un grupo de apoyo a la gestión meritocrática. Su misión es

Fortalecer la gestión de las Entidades Públicas Nacionales y Territoriales, mejorar el desempeño de los servidores públicos al servicio del Estado, contribuir al cumplimiento de los compromisos del gobierno con el ciudadano y aumentar la confianza en la administración pública y en sus servidores. (DAFP, s.f.)



En ese sentido, sus funciones son transversales porque está presente en todas las entidades públicas nacionales y territoriales debido a la orientación y apoyo que prestan en la gestión del personal de las entidades públicas.

El Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública dice que, aunque las competencias de la CNSC y el DAFP son claras,

[...] faltan mecanismos de trabajo conjunto y de coordinación entre las dos entidades, lo que se percibe como si existiera una doble institucionalidad que genera una especie de choque de trenes entre los dos organismos. Esto último, por ejemplo, en torno al costo (que es elevado) y pertinencia de las convocatorias por la disponibilidad de recursos de las entidades en cumplimiento de la Ley de Presupuesto. (2018, p. 126)

En las recomendaciones de la Comisión sugiere que la administración de la carrera administrativa quede en manos del DAFP (2018, p. 133). Esta propuesta de llegarse a aceptar sería muy compleja por varias razones, entre ellas porque se requeriría una reforma constitucional y, fundamentalmente, porque sería retroceder varias décadas para volver a construir una institucionalidad.

## Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

La ESAP forma parte del sector de la función pública, es una entidad descentralizada, que tiene dentro de sus funciones capacitar a los empleados públicos y cuenta con importantes recursos financieros. A esta entidad le han dado funciones ajenas a su misión, como en el último Plan de Desarrollo, Ley 1955 de 2019, que ordenó, en el artículo 263, que los concursos para llenar las vacantes en los municipios de quinta y sexta categoría sean “adelantados por la CNSC, a través de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, como institución acreditada ante la CNSC para ser operador del proceso. La ESAP asumirá en su totalidad, los costos que generen los procesos de selección”.

La evaluación que realizó la Comisión del Gasto Público dictaminó que la ESAP, “hasta la fecha carece de la acreditación institucional de alta calidad que reciben las instituciones de educación superior con altos estándares de excelencia” (2018, p. 129) y propone considerar “la posibilidad de que sus funciones sean complementadas o asumidas por instituciones de educa-



ción superior acreditadas” (p. 133). Esta propuesta ya ha sido presentada en varias ocasiones. En enero de 2020, el programa de Administración Pública presencial obtuvo acreditación de alta calidad por parte del Ministerio de Educación.

## Las entidades públicas

En la gestión del empleo público, las entidades públicas son las destinatarias de los procesos meritocráticos y, al mismo tiempo, son las que proveen toda la información que se requiere para abrir las convocatorias públicas. De la gestión del talento humano depende en gran parte el éxito de las convocatorias.

En materia de gestión de personal de entidades públicas, el modelo burocrático que se caracteriza por el “mérito y estabilidad; especialización; neutralidad; jerarquía y división del trabajo” (Sanabria Pulido, 2015, p. 24), se enfrentó a una crisis a finales del siglo XX, por dos efectos perversos: la inflexibilidad y la estabilidad, sin que medie la evaluación de desempeño permanente (p. 24) Esa crisis dio paso al denominado modelo gerencial.

El paso del modelo burocrático a uno gerencial tuvo una evolución relativamente natural en países desarrollados en los que ya existían servicios civiles profesionales e independientes plenamente consolidados [...]. No es así necesariamente la historia de países como Colombia, donde el alcance de una burocracia profesional e independiente aun aparece hoy como un objetivo por alcanzar en los niveles central y territorial del gobierno. [...] Así, servicios civiles discriminadamente profesionalizados coexisten con prácticas clientelistas y de patronazgo político en la adjudicación de puestos públicos. (p. 25)

El modelo gerencial busca flexibilizar la contratación del personal mediante seguimiento y evaluación del desempeño y los resultados; igualmente, mejorar “las capacidades en el empleo público mediante un proceso cuidadoso de planeación a largo plazo de la nómina y sus funciones” (p. 26). En este modelo, la dirección u oficina de la Gestión de Talento Humano (GTH) es fundamental, ya que debe estimular la formación por competencias de los empleados para que las entidades puedan cumplir su misión-visión y debe suministrar los insumos para las convocatorias, con-



juntamente con las instancias de planeación, para determinar los perfiles y las necesidades de cada entidad.

La denominación de talento humano para referirse a la gestión de personal es resultado de la evolución del manejo del personal. En principio se denominó relaciones industriales, posteriormente administración de recursos humano, y actualmente talento humano (Chiavenato *et al.*, 1983, p. 9).

En la siguiente figura 8 se pueden observar las funciones de GTH en las organizaciones.

Reclutamiento, selección, retención y desvinculación	Formas de contratación y diseño de puestos de trabajo	Compensación	Gestión del desempeño
Desarrollo personal y profesional	Negociación colectiva	Manejo de la diversidad	Rol de la unidad de personal

*Figura 8. Funciones de la dependencia de Gestión de Talento Humano (GTH).*

*Fuente: elaboración propia con base en Sanabria Pulido (2015, p. 28).*

Finalmente, el modelo de servicio público en la gestión pública, planteado entre otros por Perry, rescata un aspecto ignorado hasta entonces referente a las motivaciones de los servidores públicos: “En este sentido, los planteamientos de Perry señalan que entre mayor sea la motivación al servicio público de una persona, mayor probabilidad habrá de que esta busque pertenecer a una organización pública” (citado por Sanabria Pulido, 2015, p. 27).

Frente a los concursos, en el modelo actual de gestión de personal, debe haber una relación de cooperación y armonía entre las instituciones que direccionan a nivel nacional estos procesos y las entidades públicas, tal como lo ordena la Constitución. Sin embargo, en la práctica existen brechas, falta de comunicación y de voluntad política, y una deficiente gestión de la GTH.

En la figura 9 se aprecian los actores en la gestión de las convocatorias de méritos:

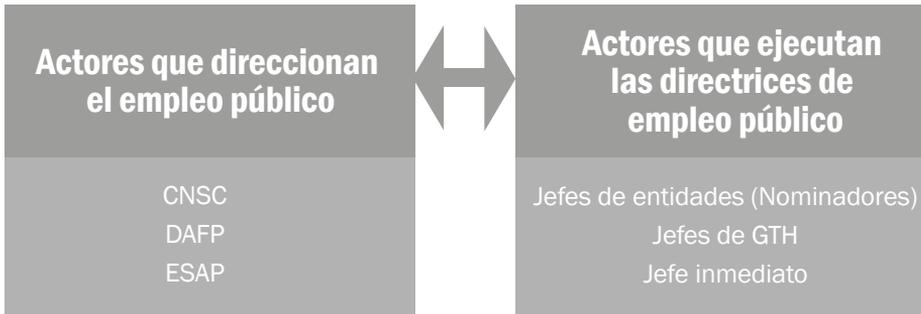


Figura 9. Actores de la gestión del empleo público.  
Fuente: elaboración propia.

El modelo de carrera administrativa y empleo público en Colombia ha evolucionado, tiene logros normativos e institucionales, pero requiere aún de mayores esfuerzos por parte del Estado y de todos los actores. Los problemas de la carrera administrativa se pueden apreciar en la tabla 3, que sintetiza los hallazgos del trabajo de campo realizado por Maite Careaga Tagueña sobre la gestión del talento humano al interior de los 24 sectores administrativos del nivel central de Colombia (2015), así:

Tabla 3. Problemas de la gestión del empleo público.

Concursos	Tipos de vinculación	Escala salarial
Engorrosos y no necesariamente miden las habilidades requeridas para los cargos.	La forma de contratación genera injusticias y mal ambiente de trabajo. Aunque la ley establece que los provisionales pueden ejercer el cargo hasta por seis meses, en la práctica se quedan por años. Difícil desvinculación de empleados provisionales so pena de demandas.	Rígida, “con inconsistencias injustas”, lo cual desmotiva a los buenos empleados.



Recursos para bienestar y capacitación	Ascensos y encargos	Evaluación y desempeño
Escasos. Sólo se pueden utilizar para personal de carrera, que muchas veces no asisten a capacitaciones o eventos. Las capacitaciones tampoco son atractivas o están dirigidas a generar nuevos conocimientos y competencias para el trabajo, de acuerdo con cada persona.	Las normas hacen difícil el ascenso, lo cual desmotiva a los servidores públicos. Las normas sobre desvinculación también son difíciles de aplicar.	Es muy difícil una evaluación objetiva y efectiva. No sirve como insumo para el desarrollo de los funcionarios, ni para ascensos, aumentos de salarios o para desvincular a los que no cumplen. Los formatos son complicados y engorrosos. Cuando no se evalúa al funcionario como él desea, se expone a conflictos sindicales o demandas. Hay mucha presión para el jefe. Los jefes prefieren no tener problemas en las evaluaciones.

*Fuente: elaboración propia con base en Careaga Tagueña (2015, p. 110).*

Algunos autores manifiestan que

plantear alternativas para hacer la gestión administrativa más democrática y transparente, mejorar las condiciones de quienes sirven a la administración, y en últimas a la sociedad, y hacer de la gestión del gasto público un factor de desarrollo, es posible mediante un análisis razonable, con el lente del derecho administrativo, de los factores internos (debilidades y fortalezas) y externos (oportunidades y amenazas) que tiene el Estado en materia de contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. (Hernández *et al.*, 2017, pp. 24-25)

Esto constituiría un primer paso, pero como ya se ha anotado, existen problemas estructurales, tal y como se evidenciará en el siguiente capítulo referente al análisis del estudio de caso de la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC.



# **Capítulo VI**

## **Análisis del estudio de caso de la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC**

### **Contexto de la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC**

Para desarrollar este trabajo se elaboraron bases de datos sobre información bibliográfica, normativa y de los datos que arrojó la página de la Rama Judicial.

En el marco teórico de este trabajo se hizo un recorrido jurídico de la carrera administrativa, la función pública y la administración del personal que presta sus servicios en la administración pública en Colombia, sus avances y retrocesos. En este se determinó el papel que cumple la CNSC y sus competencias constitucionales y legales. Asimismo, el marco teórico dio pistas acerca de los problemas que adolece la carrera administrativa.

La Constitución Política le confirió la responsabilidad a la CNSC de administrar y vigilar las carreras generales y la Ley 909 de 2004, en el artículo 11, estableció sus funciones, entre las que se encuentran las relacionadas con la administración de todo el proceso de convocatorias a concursos de méritos. En ese contexto, el objetivo de este trabajo ha sido analizar las causas jurídicas y políticas que llevaron a la suspensión de la Convocatoria 428 de 2016 por parte del Consejo de Estado.



Mediante el Acuerdo 20161000001296 del 29 de septiembre de 2016, la CNSC convocó al “Concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes (*sic*) al sistema General de Carrera Administrativa de trece (13) Entidades del Sector Nación, Convocatoria 428 de 2016 – Grupo de Entidades del Sector Nación” (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2016). Se trata de un concurso abierto, es decir, que pueden concursar todas las personas que reúnan los requisitos. Inicialmente se vincularon 13 entidades y luego se amplió a otras agencias, como se observa en la tabla 4:

**Tabla 4.** Entidades vinculadas a la Convocatoria 428 de 2016.

<b>Entidades convocadas inicialmente</b>
1) Ministerio del Trabajo
2) Contaduría General de la Nación
3) Ministerio del Interior
4) Fondo de Previsión Social del Congreso de la República
5) Junta Central de Contadores
6) Agencia Nacional del Espectro
7) Ministerio de Justicia y del Derecho
8) Ministerio de Salud y de la Protección Social
9) Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
10) Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
11) Dirección Nacional de Derechos de Autor
12) Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas
13) Fondo Nacional de Estupefacientes
<b>Entidades convocadas posteriormente</b>
1) Instituto Nacional de Salud
2) Agencia del Inspector General de Tributos Rentas, y Contribuciones Parafiscales
3) Ministerio de Comercio
4) CNSC
5) Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos

*Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo 20161000001296 (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2016).*

Desde la fase de inicio de la convocatoria se presentaron demandas contra la Nación y contra la CNSC, supuestamente por omisiones administrativas. Los motivos de las demandas son diversos, sin embargo, uno de los temas centrales de la demanda presentada por Colegio Nacional de Inspectores de Trabajo (CNIT) giró alrededor de la discusión jurídica del supuesto incumplimiento del artículo 31 de la Ley 909 de 2004. De acuerdo con las demandas, al convocar a concurso los cargos vacantes, la CNSC no tuvo en cuenta la voluntad de los jefes o directores de las entidades, omitiéndose por ello la Ley 909 de 2004, en particular su artículo 31, y en algunas de ellas el artículo 38 y 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. En las demandas solicitaron la suspensión del acto administrativo, inicialmente 6 concursos.

Previo a las demandas hubo un antecedente que insinuó los problemas que se ocasionarían por cuenta de esta convocatoria. La entonces Ministra de Trabajo, Clara López Obregón, le solicitó a la CNSC, mediante Oficio 154987 del 30 de agosto de 2016, anular todo lo actuado y acogerse a la ley. Esta exigencia buscaba hacer efectiva el principio de “coordinación armónica” entre entidades públicas, en especial, en lo relativo a las previsiones presupuestales para soportar los cargos.

## **Demanda de inconstitucionalidad parcial del artículo 31 de la Ley 909 de 2004.**

### **Expediente 11001-03-25-000-2017-00326-00**

Con ocasión del concurso de méritos, se instauraron 110 demandas contra la CNSC. Sin embargo, este aparte se centrará solamente en el expediente que adelanta el Consejero Ponente, William Hernández Gómez, por cuanto fue este proceso el que dio lugar a la suspensión provisional de la Convocatoria 428 de 2016.

A la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado le correspondió el conocimiento de la demanda instaurada el 27 de abril de 2017 por el Colegio Nacional de Inspectores de Trabajo (CNIT), la cual fue admitida el 5 de marzo de 2018; es decir, once meses después, previos memoriales solicitándole al magistrado su pronunciamiento. Los argumentos de los demandantes fueron dos:



1. La Comisión Nacional del Servicio Civil vulneró los artículos 1, 13, 121, 130, 209 Constitucionales y el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 por cuanto expidió el Acuerdo 20161000001296 del 29 de julio de 2016 de forma unilateral, sin contar con la firma del jefe de las entidades beneficiarias del concurso, en especial del Ministerio del Trabajo.
2. Señaló que la Comisión Nacional del Servicio Civil al expedir el acto acusado violó el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, conforme al cual «[...] todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de recursos suficientes para atender estos gastos [...]». Ello por cuanto pasó por alto determinar el presupuesto de cada una de las entidades convocadas.

Mediante providencia 00326 del 23 de agosto de 2017, la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado le ordenó a la CNSC “suspender provisionalmente la actuación administrativa que se encuentra adelantando con ocasión del concurso de méritos abierto por la Convocatoria 428 de 2016” para proveer cargos en 13 entidades públicas, ya que encontró que la CNSC podría haber omitido requisitos constitucionales y legales. Una de las razones que adujo el auto de suspensión fue la falta de firmas de los jefes de las entidades. Igualmente, en la providencia reconoció a un grupo de personas como coadyuvantes de la parte demandante.

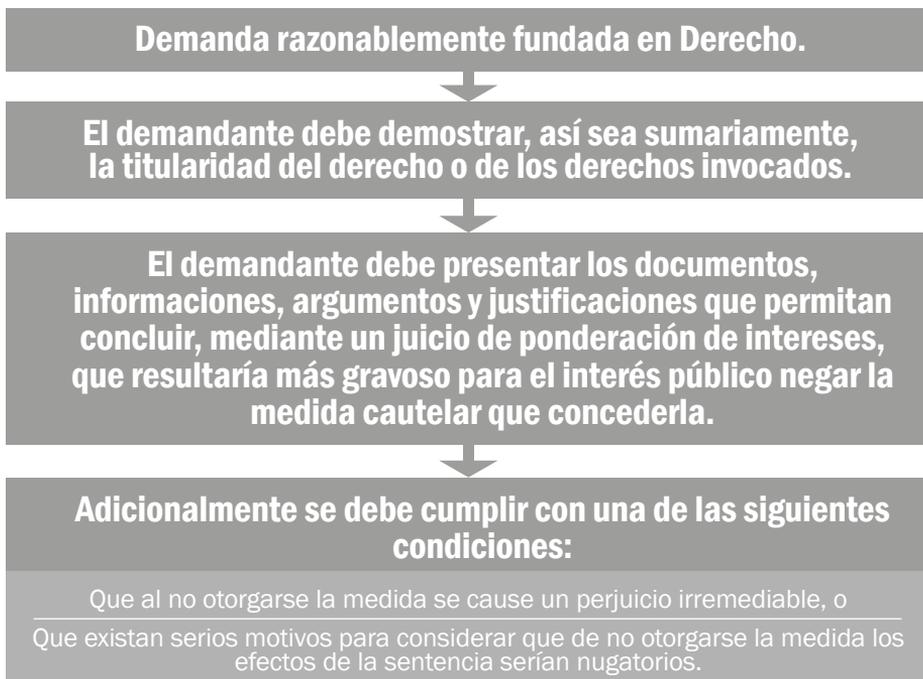
La suspensión provisional de los actos administrativos es una medida cautelar, establecida en el artículo 238 de la Constitución, que establece que “[L]a jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”. Por ser una medida cautelar no implica prejuzgamiento.

La Ley 1437 de 2011 o Código de la Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en el artículo 231, determinó que la suspensión provisional procede por

violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las

normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas.

En la siguiente figura 10, se aprecian los requisitos que exige el CPACA para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo.



*Figura 10. Requisitos que exige el CPACA para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo.*

*Fuente: elaboración propia con base en el artículo 231 de la Ley 1437 (Congreso de la República de Colombia, 2011).*

El Consejero Ponente consideró que se cumplían tales requisitos y con base en ello emitió la providencia. Esta decisión generó tensión por cuanto la CNSC emitió el comunicado No 11 de 2018, titulado “En peligro el mérito en Colombia”, en el que afirmó que: “Con las últimas decisiones unitarias de autoridades judiciales, evidenciamos el peligro que vive en este momento el mérito en Colombia, por lo tanto, hay riesgo de debilitamiento institucional” (CNSC, 2018a, párr. 2). El comunicado expresó también la opinión de una consultora internacional que manifestó lo siguiente: “Se cruzan los intereses particularistas en las decisiones de las distintas áreas del estado, y esos sesgos son el caldo de cultivo para posibles situaciones de

corrupción” (2018a, párr. 3). La CNSC en el comunicado N° 14 del 17 de septiembre de ese año, expuso la siguiente situación:

[...] SON PREOCUPANTES PARA EL MÉRITO y por ende para las ofertas públicas de empleo, las decisiones judiciales que suspendieron provisionalmente 6 concursos de méritos impactando 82 entidades con más de 13.000 vacantes ofertadas y cerca de 230.000 concursantes; cifras que, por las solicitudes de suspensión provisional de otros 9 concursos de méritos, podrían ascender a 282 entidades afectadas, con 28.784 vacantes y más de 550.000 concursantes, involucrando \$101.266.535.041 millones. (CNSC, 2018b, párr. 1)

Las decisiones de la Sala causaron polémicas y despliegues informativos en los medios de comunicación radiales y escritos, entre otros: El Tiempo (27 de agosto de 2018), Caracol Radio (27 de agosto de 2018), Las2orillas (27 y 29 de septiembre de 2018 y 14 de enero de 2019).

Por su parte la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado emitió el Auto Interlocutorio N° O-294-2018 del 6 de septiembre de 2018, en el que ordenó que la medida cautelar de suspensión de la Convocatoria 428-2016 sólo aplicara “respecto al Ministerio de Trabajo”.

A partir del 28 de agosto se produjo una oleada de más de 150 memoriales de diversos actores. En primer lugar, la CNSC y las entidades del Estado involucradas; en segundo lugar, el Colegio de Inspectores del Trabajo (CIT) como actor demandante; en tercer lugar, las personas que laboraban como provisionales que consideraron que en muchos casos se les habían violado derechos fundamentales; y, finalmente, las personas que participaban en el concurso y que consideraban que la suspensión les violaba un derecho adquirido. Estos memoriales solicitaban aclaraciones, recursos de súplica, coadyuvar la demanda y un incidente de nulidad. Tal situación se entiende por el número tan alto de entidades, concursantes y cargos a proveer. En este lapso también se presentaron innumerables derechos de petición y acciones de tutela en todo el país (figura 11).

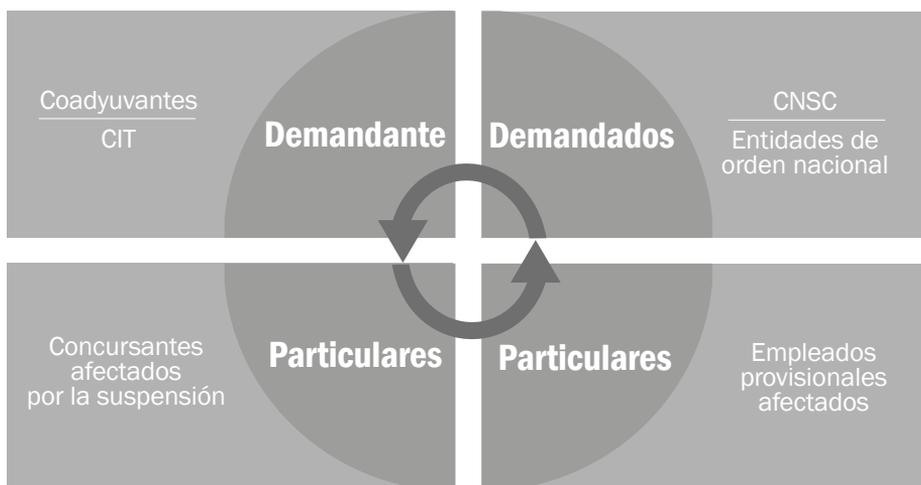


Figura 11. Mapa de actores expediente 11001-03-25-000-2017-00326-00.

Fuente: elaboración propia.

La CNSC emitió un documento que buscaba interpretar la providencia de la Sala del Consejo de Estado, *Criterio unificado sobre derecho del elegible a ser nombrado una vez en firme la lista* (CNSC, 2018c). Por su estructura, realmente es un concepto jurídico sin carácter vinculante, ya que la interpretación o aclaración jurídica solo les corresponde a las autoridades judiciales que han emitido una providencia. Sin embargo, su redacción, subrayados y negrillas parecieran indicar que exhortaban a las entidades a seguir esta orientación.

Otro hecho llamativo consistió en publicar el 18 de septiembre de 2018 un fallo de tutela de un juez de la República, que ordenaba que se procediera de “manera inmediata al nombramiento y posesión del elegible”, dentro de la Convocatoria 428 de 2016. Es curioso este hecho, puesto que hubo fallos de tutela a favor de unos y otros actores, y fundamentalmente porque la tutela no tiene efectos *erga omnes*. Es claro que los competentes para emitir sentencias y criterios de unificación, con poder de precedente judicial vinculante, es decir, de obligatorio cumplimiento según los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución Política, son las altas cortes. En este caso son el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Es necesario aclarar que la Convocatoria 428 había sido demandada con anterioridad y tal demanda estaba radicada en otro despacho.



El Consejo de Estado, por su parte, el 19 de septiembre de 2018 respondió con un comunicado en el cual recuerda que toda “Convocatoria de Méritos debe ser Suscrita por (la) Entidad Beneficiaria y por la CNSC (y) Ratifica Concepto de Sala de Consulta”. La CNSC interpuso un recurso de súplica, coadyuvado por otras personas, contra la suspensión provisional de la Convocatoria el cual fue resuelto el 7 de marzo de 2019 por el pleno de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que ordenó revocar el acto de suspensión de agosto de 2018, “por el cual se decretó la suspensión provisional de la actuación administrativa que adelanta la CNSC con ocasión de la Convocatoria 428 de 2016 para proveer los empleos vacantes de 13 Entidades del Sector Nación”. El argumento fue el siguiente:

[...] si bien el artículo 31 la Ley 909 de 2004 obliga a que las convocatorias a concurso de méritos deben ser suscritas por la CNSC y las entidades beneficiarias de dichos procesos de selección, el hecho de que dichos actos administrativos sólo sean firmados por la CNSC, en los eventos, como el sub judice, en los que se demuestre que las entidades que no firmaron, sí participaron en la etapa de planeación de la convocatoria, no constituye «per se» una irregularidad, pues, se entiende cumplido el fin de la norma, que está referido a garantizar que los concursos de méritos se desarrollen en un marco de coordinación interadministrativa. (Consejo de Estado de Colombia, 2019, p. 20)

En la actualidad el concurso continúa, puesto que el Consejo de Estado levantó la medida cautelar de suspensión, pero aún se encuentra pendiente el fallo de fondo.

### **Complejidad del concurso en sede administrativa**

El artículo 31 de la Ley 909 de 2004 establece las etapas del concurso de méritos, tal como se puede observar en el siguiente figura 12:





*Figura 12. Etapas del concurso de méritos según el artículo 31 de la Ley 909.  
Fuente: elaboración propia con base en Congreso de la República de Colombia (2004).*

Particularmente en esta convocatoria, se puede observar que el procedimiento ha sido bastante complejo. Hasta el 22 de mayo de 2019, el itinerario de la convocatoria había surtido 42 actuaciones, como se puede observar en la siguiente figura 13:

<b>1</b>	Consulte el Acuerdo de la Convocatoria 428 de 2016 Primer Grupo de Entidades del Orden Nacional. 4 de agosto de 2016.
<b>2</b>	Fecha inicio venta de derechos de participación e inscripciones, Convocatoria 428 Primer Grupo de Entidades del Orden Nacional. 9 de junio de 2017.
<b>3</b>	Modificación Oferta Pública de Empleos de Carrera del Ministerio del Interior, Convocatoria 428 Primer Grupo de Entidades del Orden Nacional. 16 de junio de 2017.
<b>4</b>	Aclaración fecha de inicio de venta de derechos de participación por Sucursal Bancaria, Convocatoria 428 Primer Grupo de Entidades del Orden Nacional. 16 de junio de 2017.
<b>5</b>	Alcance fecha inicio venta de derechos de participación e inscripciones, Convocatoria 428 Primer Grupo de Entidades del Orden Nacional. 20 de junio de 2017.
<b>6</b>	Cómo participar e inscribirse en la Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 27 de junio de 2017
<b>7</b>	Aclaración frente a la Tarjeta Profesional o Matrícula Profesional, Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 13 de julio de 2017.
<b>8</b>	Ajuste en la Oferta Pública de Empleos del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, perteneciente a la Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 13 de julio de 2017
<b>9</b>	Ajuste en la Oferta Pública del Empleo OPEC No. 14919 de U.A.E. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 19 de julio de 2017.
<b>10</b>	Ampliación plazo de venta de derechos de participación de la Convocatoria 428 de 2016 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 24 de julio de 2017.
<b>11</b>	Etapa de Inscripciones Convocatoria 428 de 2016 - Grupo de Entidades del Orden Nacional. 26 de julio de 2017
<b>12</b>	Avance etapa de Inscripciones Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 10 de agosto de 2017.
<b>13</b>	Cierre fecha de derechos de participación por PSE e Inscripciones de la Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 18 de agosto de 2017.
<b>14</b>	Inscritos Convocatoria 428 de 2016 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 1 de septiembre de 2017.
<b>15</b>	Inicio de la etapa de Verificación de Requisitos Mínimos, Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 4 de septiembre de 2017
<b>16</b>	Publicación Resultados Verificación de Requisitos Mínimos Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 1 de noviembre de 2017.
<b>17</b>	Resultados definitivos de admitidos y no admitidos en la Convocatoria 428 - Grupo de Entidades del Orden Nacional. 4 de diciembre de 2017.
<b>18</b>	Publicación Guía de Orientación al aspirante para la aplicación de las Pruebas Escritas, Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 19 de febrero de 2018.
<b>19</b>	Información sobre Guía de Orientación aplicación de Pruebas Escritas Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional - Ejes Temáticos. 23 de febrero de 2018

20	Publicación sobre la Guía de Orientación aplicación de Pruebas Escritas, Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional - Ejes Temáticos. 6 de marzo de 2018.
21	Información sobre citación a pruebas escritas de la Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 9 de marzo de 2018.
22	Citación a pruebas escritas de la Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 16 de marzo de 2018.
23	Publicación Resultados Preliminares Pruebas de Competencias Básicas y Funcionales – Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 23 de abril de 2018.
24	Citación para acceso al material de las pruebas de competencias básicas y funcionales de la convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 23 de mayo de 2018.
25	Respuesta a reclamaciones sobre resultados de Pruebas - Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 5 de julio de 2018.
26	Respuesta a reclamaciones sobre resultados de Pruebas Básicas y Funcionales, publicación de resultados definitivos y publicación de resultados de Prueba de Competencias Comportamentales - Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 29 de mayo de 2018.
27	Información sobre citación a Prueba de Entrevista con Polígrafo de la Convocatoria 428 – Grupo de Entidades del Orden Nacional. 7 de junio de 2018.
28	Citación para acceso al material de las Pruebas de Competencias Comportamentales de la Convocatoria No. 428 de 2016 - Grupo de Entidades del Orden Nacional. 25 de junio de 2018.
29	Respuesta a reclamaciones sobre resultados de Pruebas - Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 5 de julio de 2018.
30	Publicación Resultados de la Prueba de Entrevista con Polígrafo Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 12 de julio de 2018.
31	Publicación Resultados Definitivos de Pruebas de Valoración de Antecedentes – Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 23 de julio de 2018.
32	Publicación Listas de Elegibles Convocatoria No. 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 6 de agosto de 2018.
33	Publicación de Resultados Definitivos de la Prueba de Entrevista con Polígrafo, 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 8 de agosto de 2018.
34	Aclaración sobre firmeza listas de elegibles del Instituto Nacional de Salud Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 31 de agosto de 2018.
35	Derecho del elegible Convocatoria 428 Grupo de Entidades del Orden Nacional. 12 de septiembre de 2018.
36	Nombramientos en periodo de prueba a elegibles de las Listas que adquirieron firmeza en la Convocatoria 428 Entidades del Orden Nacional. 8 de octubre de 2018.
37	Levantamiento medida de suspensión provisional convocatoria No. 428 de 2016. 14 de marzo de 2019.
38	Audiencia virtual para escogencia de vacantes ubicadas en diferentes sedes - Convocatoria No. 428 de 2016. 29 de abril de 2019.

39	Audiencia virtual para escogencia de acantes ubicadas en diferentes sedes - Convocatoria 428 de 2016 - Grupo de Entidades del Orden Nacional. 3 de mayo de 2019.
40	Aclaración Audiencia virtual para escogencia de vacantes ubicadas en diferentes sedes - Convocatoria No. 428 de 2016 - Ministerio del Trabajo OPEC No. 34376. 7 de mayo de 2019.
41	Audiencia virtual para escogencia de vacantes ubicadas en diferentes sedes - Convocatorias 428 de 2016 - Grupo de Entidades del Orden Nacional. 20 de mayo de 2019.
42	Levantamiento Medida de Suspensión Provisional de la Convocatoria No. 428 de 2016. 22 de mayo de 2019.

Figura 13. Itinerario de la Convocatoria N°428 de 2016 de la CNSC.

Fuente: elaboración propia con base en Comisión Nacional del Servicio Civil (2017a).

### Acciones en sede judicial

Los participantes e involucrados en la convocatoria presentaron, con fundamento en la protección del sistema general de carrera administrativa, las acciones constitucionales y administrativas en contra de la CNSC respecto a varias convocatorias, que se observan en la figura 14. Por tal razón fue muy difícil establecer exactamente qué convocatoria se atacaba jurídicamente.

De la información extraída de la página de la Rama Judicial se encontró que, contra la CNSC, del año 2018 a marzo de 2019, se habían instaurado 679 procesos que atacaban las convocatorias. Luego se depuró la información y solo se tuvo en cuenta aquellos procesos que se iniciaron con posterioridad al 29 de julio de 2016, fecha en la cual se emitió el acto administrativo de la Convocatoria 428, quedando un total de 543 procesos.

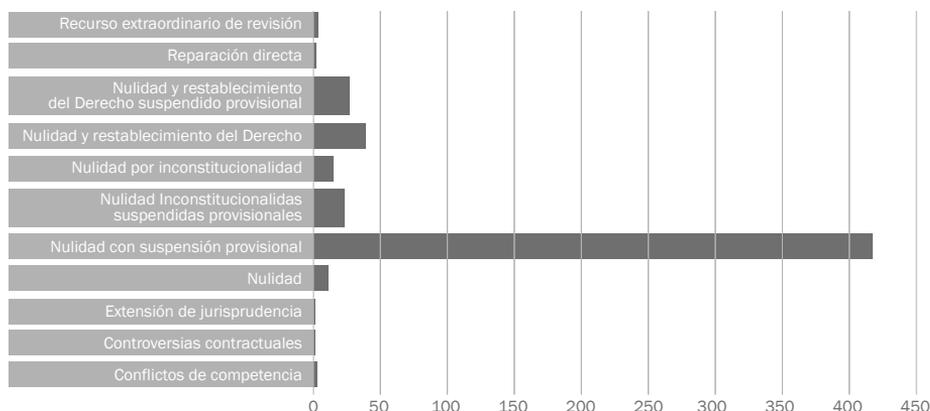


Figura 14. Tipos de acciones más invocadas.

Fuente: elaboración propia con base en la información de la página de la Rama Judicial de las acciones judiciales interpuestas a la Convocatoria 428 de 2016.

Se realizó otra depuración de la información, la cual dejó únicamente los procesos que continuaban. Sin embargo, en la actualidad todavía hay acciones judiciales en curso y es posible que se interpongan otras. En esa segunda depuración se dejaron únicamente las tres acciones administrativas y la acción constitucional de tutela (tabla 5).

**Tabla 5.** Tipo de acción de tutela y cantidad interpuestas a la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC.

Tipo de acción	Cantidad
Acción de grupo	1
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	1
Acción de reparación directa	1
Acciones de cumplimiento	3
Acciones de tutela	130

*Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos creada a partir de la información de la página de la Rama Judicial de las acciones judiciales interpuestas a la Convocatoria 428 de 2016.*

De acuerdo con los hallazgos, la acción de tutela es el medio más recurrente y los derechos alegados con mayor frecuencia se observan en la tabla 6.

**Tabla 6.** Derechos más alegados mediante acciones de tutela.

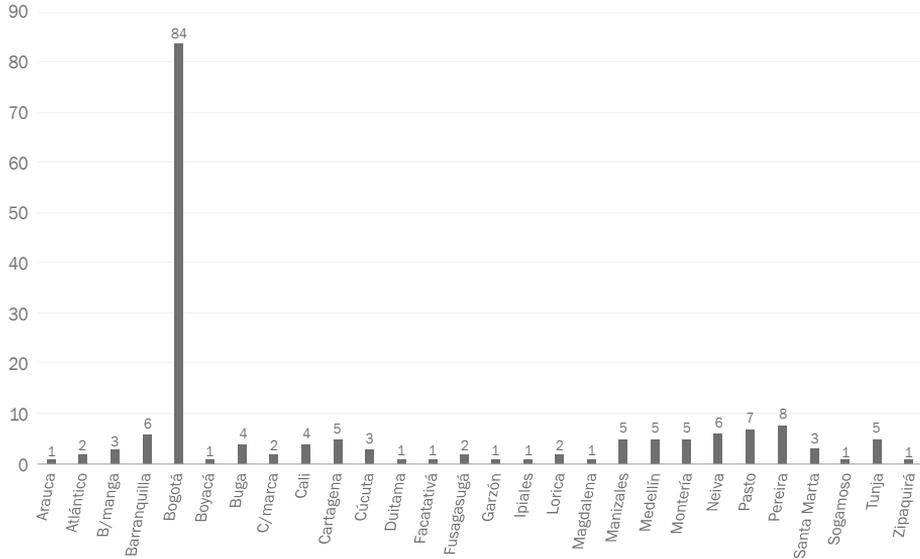
Indicadores frecuentes de derechos alegados mediante acciones de tutela
Derecho a la igualdad
Derecho al trabajo
Derecho al debido proceso
Derecho a la carrera administrativa
Derecho mínimo vital
Derecho a la vida en condiciones dignas
Derecho a la confianza legítima
Derecho a acceder a cargos públicos

*Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos creada a partir de la información de la página de la Rama Judicial de las acciones judiciales interpuestas a la Convocatoria 428 de 2016.*



## Autos de cumplimiento ordenados a la CNSC

En agosto de 2019, la CNSC había dado cumplimiento a 170 autos provenientes de juzgados y tribunales de diversos sitios del país, como se puede apreciar en la figura 15. Asimismo, la CNSC debe cumplir con las órdenes del Consejo de Estado.



*Figura 15. Autos de cumplimiento por ciudades.*

*Fuente: elaboración propia con base en la información de la página de la Rama Judicial de las acciones judiciales interpuestas a la Convocatoria 428 de 2016.*

Como se anotó, hasta el momento la Convocatoria 428 aún cuenta con procesos jurídicos pendientes y, en ese orden de ideas, hay participantes que no tienen resuelta su situación laboral.

## Conclusiones

Un análisis de la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC sería inútil si no se examina el contexto jurídico y político. Sí bien ha habido avances jurídicos e institucionales, el estudio de caso de la convocatoria evidenció las disfuncionalidades en el sistema de carreras administrativas. Un hecho contundente es que solo el acto administrativo de esta convocatoria fue objeto de 110 demandas provenientes de muchos lugares del país, ante diversas autoridades judiciales, desde jueces municipales, tribunales hasta el Consejo de Estado. Posteriormente, y hasta la fecha, continúan presentándose incidentes y órdenes judiciales.

Tres años después de emitido el acto administrativo de la convocatoria, aún se encuentran activas acciones judiciales ante el Consejo de Estado y, aunque ya muchas de las personas, que pasaron las pruebas, están ocupando los cargos, todavía hay inseguridad jurídica, pues se siguen presentando incidentes y aún la CNSC emite autos de cumplimiento de decisiones judiciales, en las que se ordena revisar nuevamente las preguntas que elaboró la universidad contratada, y órdenes judiciales productos de acciones de tutela para que se revoquen aceptaciones de papeles de personas que no cumplían los requisitos. Las acciones legales, que dieron lugar a la suspensión, no las han resuelto de fondo hasta el momento de cierre de este



trabajo. Otro aspecto preocupante en sede administrativa es el alto número de derechos de petición y consultas.

En segundo lugar, el análisis de este proceso permitió demostrar cómo las convocatorias públicas se judicializan debido, entre otras razones, a que las normas dejan vacíos e incertidumbres.

En tercer lugar, uno de los problemas por los cuales se hizo complejo el proceso de la Convocatoria 428 de 2016 fue involucrar a 19 entidades del sector nacional a un concurso abierto, debido a que cada entidad tiene particularidades. Los problemas frente a la convocatoria de algunas entidades fueron arrastrados durante todo el concurso. Además, la multiplicidad de actores enreda la administración de las mismas.

En cuarto lugar, la complejidad de la Convocatoria 428 frente al tiempo corto de este estudio de caso, desbordó las posibilidades de hacer un trabajo más a fondo para responder las dudas que quedan pendientes para resolver como las referentes a los criterios que tiene la CNSC para determinar qué Instituciones de Educación Superior realiza los concursos.

Es preciso realizar un estudio a fondo de los actos preparatorios de las convocatorias para establecer, por ejemplo, los criterios para determinar las Instituciones de Educación Superior que hacen los exámenes. En este aspecto quedan varios interrogantes: ¿únicamente el hecho de ser acreditada de alta calidad le da la experticia en todos los temas?, ¿cómo realizan los cuestionarios?, ¿participan expertos en psicometría que garanticen la calidad de las preguntas?, ¿cómo es la gestión de los concursos dentro de la CNSC?, ¿en los actos preparatorios, se tiene información certera acerca de los funcionarios en provisionalidad cuyos cargos se llamarán a concurso como las madres cabeza de familia y qué soluciones brindan las entidades para no violar otros derechos fundamentales? La transparencia de estos aspectos garantizaría no solo la pertinencia y la calidad de las preguntas, sino que permitiría disminuir las desigualdades difusas. Gran parte de las demandas tienen que ver con estos aspectos.

Como lo dicen diversos informes, aún existen brechas y obstáculos que no permiten instaurar el sistema de carrera administrativa y, en ese sentido, establecer procesos meritocráticos para acceder a la actividad laboral del Estado sigue siendo una aspiración de la sociedad. Es una necesidad para

Colombia hacer efectivo el sistema de carreras administrativas. Es quizás una de las mejores estrategias para erradicar el clientelismo y la corrupción.

Para finalizar, luego de esta investigación, queda claro que el mérito no se agota con el ingreso al sistema de carreras administrativas y, por lo tanto, la CNSC debe jugar un papel estratégico, a largo plazo, con planeación y con base en información actualizada y veraz, que le permitan cumplir su misión y generar confianza en sus decisiones.

Los concursos de méritos forman parte de los procesos que adelanta la CNSC para la gestión del empleo público en Colombia. Sobre carrera administrativa existe abundante bibliografía, sin embargo, sobre este aspecto particular no existen muchas investigaciones. Estos y otros interrogantes ameritan continuar con el estudio de la meritocracia en Colombia.





## Bibliografía

- Barría-Traverso, D. (2013). *La autonomía estatal y la clase dominante en el siglo XIX chileno: la guerra civil de 1891* [tesis doctoral, Universiteit Leiden]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/1887/21862>
- Barría-Traverso, D. (2018). Carreras administrativas en Chile, 1884-1920 ¿Patronazgo o carreras burocráticas? *Historia (Santiago)*, 15(2), 317-338. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/historia/v51n2/0717-7194-historia-51-02-0317.pdf>
- Berdugo Cotera, E. (1999). Métodos cuantitativos e historia. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (38), 98-109. <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/137>
- Canel, M. J. (2018). *La comunicación de la administración pública: para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Careaga Tagueña, M. (2015). El diagnóstico desde adentro: estado actual de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas a partir de la visión de los expertos en las unidades de personal. En P. P. Sanabria Pulido (comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (pp. 95-118). Ediciones Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8588?show=full>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

Chiavenato, I., Villamizar, G. A. y Báez Aparicio, J. (1983). *Administración de Recursos Humanos* (vol. 2). McGraw-Hill.

Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2018). *Informe final*. Fedesarrollo; Confederación Suiza; Cooperación Económica y Desarrollo (SECO); AECOM International Developmet Europe. <http://hdl.handle.net/11445/3516>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>

Contraloría General de la República de Colombia. (2010). *Evaluación de la Política Pública de empleo*. <https://bit.ly/3MNKjJh>

Coria Páez, A. L., Pastor Román, I. y Torres Hernández, Z. (2013). Propuesta de metodología para elaborar una investigación científica en el área de Administración de Negocios. *Pensamiento y Gestión*, (35), 1-24. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64629832002.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (s.f.). *Misión visión*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://bit.ly/3D7lOnf>

Díaz Arenas, P. A. (1993). *La Constitución Política Colombiana (1991). Proceso, estructuras y contexto*. Temis.

El Espectador. (2018, 27 de agosto). Consejo de Estado suspende convocatoria de la Comisión Nacional del Servicio Civil. *El Espectador*.

Férez Fernández, M. (1987). *Aproximació a la funció pública en el federalisme nord-americà*. Institut de Estudis Autònomic.

Gómez, J., Latorre, A., Sánchez, M. y Flecha, R. (2006). *Metodología comunicativa crítica*. Editorial El Roure.

Guaz' Mayán Ruiz, C. (2004). *Internet y la investigación científica. El uso de los medios y las nuevas metodologías de la educación*. Cooperativa Editorial Magisterio.

- Hernández, P. A. (2005, 18-21 de octubre). *La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público* [ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/8787>
- Hernández Díaz, C. A. y Berrio Escobar, R. A. (2017). *La contratación directa de servicios profesionales como modalidades vinculación más frecuente de contratistas en el sector público*. Universidad La Gran Colombia. <http://hdl.handle.net/11396/3170>
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2004). *Metodología de la investigación* (4.ª ed.). McGraw-Hill Interamericana.
- Isaza, C. (2014). Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia. *Reflexión Política*, 16(32), 6-19. <https://doi.org/10.29375/01240781.2131>
- Latorre Ariño, M. y Seco del Pozo, C. J. (2013). *Metodología. Estrategias y técnicas metodológicas*. Lince.
- Leal Buitrago, F. (2010, 22 de noviembre). Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia (primera parte). *Razón Pública*. <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1579-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primera-parte.html>
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica en la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Martínez Cárdenas, E. E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/116>
- Martínez López, J. S. (2004). *Estrategias metodológicas y técnicas para la investigación social*. Universidad Mesoamericana. <https://bit.ly/3MEuc0H>



- Muñiz, M. (2010). *Estudios de caso en la investigación cualitativa*. Universidad Autónoma de Nuevo León. [https://psico.edu.uy/sites/default/files/cursos/1\\_estudios-de-caso-en-la-investigacion-cualitativa.pdf](https://psico.edu.uy/sites/default/files/cursos/1_estudios-de-caso-en-la-investigacion-cualitativa.pdf)
- Ocampo, L. (s.f.). *Apuntes sobre los conceptos de método y metodología*. [https://nanopdf.com/download/metodo-y-metodologia-universidad-catolica-boliviana\\_pdf](https://nanopdf.com/download/metodo-y-metodologia-universidad-catolica-boliviana_pdf)
- Pardo Abril, N. G. (2013). *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana* (2.ª ed.). Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/20012>
- Ramírez Mora, J. M. (2011). *La carrera administrativa en Colombia: análisis y perspectivas* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/8051/940362.2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rastrullo Suárez, J. J. (2020). El acceso a la función pública en Colombia: discrecionalidad del ejecutivo y control judicial de sus decisiones. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (23), 41-70. <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.03>
- Real Academia Española (RAE). (2019, 11 de agosto). Definición de estrategia. *Diccionario de la Academia Española*. <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=estrategia>
- Rincón Córdoba, J. I. (2009). *Derecho administrativo laboral: empleo público, sistema de carrera administrativa y derecho a la estabilidad laboral*. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, L. (2011). *Derecho administrativo. General y colombiano*. Temis.
- Rodríguez Santos, C. M. (1997). *Manual de carrera administrativa y régimen disciplinario. Ley 27 de 1992- Ley 200 de 1995*. Linotopia Bolívar.
- Rodríguez Villabona, A. A. (2019). *Marco constitucional y legal para la aplicación del mérito como acción afirmativa* [ponencia]. XXIV



- Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. [http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos\\_CPEM/Pr\\_Marco\\_constitucional\\_y\\_legal.pdf](http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos_CPEM/Pr_Marco_constitucional_y_legal.pdf)
- Sanabria Pulido, P. P. (2015). Prefacio. En P. P. Sanabria Pulido (comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (pp. 17-21). Ediciones Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8588?show=full>
- Stake, R.E. (2007). *Investigación con estudios de caso*. Ediciones Morata.
- Stecher, A. (2010). El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. *Discusiones desde América Latina. Universitas Psychologica*, 9(1), 93-107. <http://www.scielo.org.co/pdf/rups/v9n1/v9n1a08.pdf>
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (E. Zimmerman, trad.). Editorial Universidad de Antioquia. <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Torres Melo, J. (2015). Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia. En P. P. Sanabria Pulido (comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (pp. 61-93). Ediciones Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8588?show=full>
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público Ediciones. <https://bit.ly/2yCnymE>



- Walzlawick, P. (1981). *¿Es real la realidad? Confusión, desinformación, comunicación* (M. Villanueva, trad.). Herder.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Yardley, L., & Bishop, F. (2017). Mixing qualitative and quantitative methods: a pragmatic approach. En C. Willig & W. Stainton-Rogers (eds.), *The SAGE handbook of qualitative research in Psychology*. SAGE Publications Inc. <https://dx.doi.org/10.4135/9781526405555.n24>

## Referencias normativas

- Congreso de la República de Colombia. (1938, 29 de octubre). Ley 165. *Por la cual se crea la carrera administrativa*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8580>
- Congreso de la República de Colombia. (1958, 18 de noviembre). Ley 19. *Sobre reforma administrativa*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>
- Congreso de la República de Colombia. (1968, 11 de diciembre). Acto Legislativo 1. *Por el cual se reforma la constitución política de Colombia*. Diario Oficial 32673. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>
- Congreso de la República de Colombia. (1992, 23 de diciembre). Ley 27. *Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 40700. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley\\_0027\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0027_1992.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1998, 11 de junio). Ley 443. *Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43320. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley\\_0443\\_1998.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0443_1998.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. (2008, 26 de diciembre) Acto Legislativo 1. *Por medio del cual se adicional artículo 125 de la Constitución Política*. Diario Oficial 47214. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2008.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2008.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 47956. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 1 de julio). Acto Legislativo 2. *Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 49560. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>
- Congreso de la República de Colombia. (2019a, 27 de junio). Ley 1960. *Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 50997. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1960\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1960_2019.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2019b, 25 de mayo). Ley 1955. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Diario Oficial 50964. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1955\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html)
- Ministerio de Gobierno. (1960, 18 de julio). Decreto Ley 1732. *Sobre servicio civil y carrera administrativa*. Diario Oficial 30300. [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_1732\\_de\\_1960\\_presidencia\\_de\\_la\\_republica.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1732_de_1960_presidencia_de_la_republica.aspx#/)



Presidencia de la República de Colombia. (1968, 18 de octubre). Decreto 2400. *Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 32625. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30021546>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1083. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. Diario Oficial 49523. [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_1083\\_de\\_2015\\_presidencia\\_de\\_la\\_republica.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1083_de_2015_presidencia_de_la_republica.aspx#/)

## Referencias jurisprudenciales

Consejo de Estado de Colombia. (2018, 23 de agosto). Sentencia 326/18 (William Hernández Gómez, C. P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88199>

Consejo de Estado de Colombia. (2019, 10 de octubre). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicación Número: 11001-03-25-000-2016-00988-00(4469-16) (Sandra Lisset Ibarra Vélez, C. P.) [https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/11001-03-25-000-2016-00988-00\(4469-16\)z.htm?cv=1](https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/11001-03-25-000-2016-00988-00(4469-16)z.htm?cv=1)

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 30 de enero). Sentencia C-030/97 (Jorge Arango Mejía, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-030-97.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009, 27 de agosto). Sentencia C-588/09 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-588-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2010, 5 de mayo). Sentencia C-319/10 (Humberto Antonio Sierra Porto, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-319-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014, 20 de mayo). Sentencia C-288/14 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-288-14.htm>



Corte Constitucional de Colombia. (2017, 18 de octubre). Sentencia C-645/17 (Diana Fajardo River, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-645-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 8 de marzo). Sentencia SU011/18 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU011-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2019, 8 de mayo). Sentencia C-183/19 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-183-19.htm>

## Referencias Comisión Nacional del Servicio Civil

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2016, 29 de julio). Acuerdo N° 20161000001296. *Por el 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 trece (13) Entidades del Sector Nación, Convocatoria No. 428 de 2016 – Grupo de Entidades Sector Nación*. <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/normatividad-428-de-2016-1er-grupo-entidades-orden-nacional>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2017a, 23 de junio). *Documento compilatorio de los acuerdos contentivos de la Convocatoria N° 428 de 2016 - Grupo de Entidades del Orden Nacional*. <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/normatividad-428-de-2016-1er-grupo-entidades-orden-nacional>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2017b, 1 de junio). Acuerdo N° 20171000000086. *Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Acuerdo 20161000001296 del 29 de julio de 2016, a través del cual se convocó al 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 Orden Nacional, Convocatoria No. 428 de 2016*. <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/normatividad-428-de-2016-1er-grupo-entidades-orden-nacional>



Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2018a, 4 de septiembre). En peligro el mérito en Colombia. *Comunicado de Prensa No. 11*. <https://cncs.gov.co/en-peligro-el-merito-en-colombia>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2018b, 17 de septiembre). La Comisión Nacional del Servicio Civil comunica a la opinión pública. *Comunicado de Prensa No. 14*. <https://www.cncs.gov.co/la-comision-nacional-del-servicio-civil-comunica-la-opinion-publica>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2018c, 11 de septiembre). *Criterio unificado sobre el derecho del elegible a ser nombrado una vez en firme la lista* (Fridole Ballén Duque, C. P.). <https://www.cncs.gov.co/sites/default/files/2021-06/Derechos%20del%20elegible.pdf>



# Anexo 1

## Matriz de categoría de análisis

Por lo antes expuesto y de acuerdo con las variables que se encontraron en la investigación, a continuación se ilustra una matriz con la categoría de análisis de esta convocatoria.

1. Elección tema de investigación	1.1. Formación de los integrantes.
	1.2. Convenio o redes nacionales.
Ejecución de la investigación	



<p><b>2. Fase preliminar (desarrollo conceptual)</b></p>	<p>2.1. Ideas personales referente a los concursos de mérito en Colombia.</p>
	<p>2.2. El empleo público en Colombia.</p>
	<p>2.3. La carrera administrativa en Colombia.</p>
	<p>2.4. Principales actores de la carrera administrativa en Colombia.</p>
	<p>2.5. El papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil: a) su naturaleza jurídica, rol y plan de acción en cuanto a empleo público; b) su papel en los procesos de convocatorias.</p>
	<p>2.6. Marco institucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil como entidad encargada de los concursos de mérito en Colombia.</p>
	<p>2.7. Principales actores de la carrera administrativa en Colombia.</p>
	<p>2.8. Referencias internas para la apertura, funcionamiento, evaluación y publicación de la Convocatoria 428 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante acuerdos internos.</p>
	<p>2.9. Jurisprudencia respecto la Convocatoria 428 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p>
	<p>2.10. Marco Legal de la Convocatoria 428 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p>
<p><b>3. Fase media (metodología de investigación)</b></p>	<p>3.1. Diseño: estudio de la Convocatoria 428 de 2016.</p>
	<p>3.2. Población y muestra: estudio y análisis de la Convocatoria 428 de 2016 empleos y vacantes.</p>
	<p>3.3. Análisis de datos: estadísticas y análisis de muestra de indicadores y porcentajes de acciones judiciales interpuestas a causa de la Comisión.</p>



<b>4. Fase final (resultados de investigación)</b>	4.1. Momentos de crisis a causa de acciones judiciales en contra de la Convocatoria 428 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
	4.2. Descripción de los fundamentos de denuncia de la Convocatoria 428 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
	4.3. Análisis de acciones judiciales en contra de la Convocatoria 428 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
	4.4. Factores riesgo de uso de acciones judiciales.
	4.5. Concentración, depuración y selección de los hallazgos más importantes a través de matrices como normogramas, organización de la información y estado del arte de la investigación.
	4.6. Bases de datos.
	4.7. Medios de tabulación.
<b>5. Factores para el desarrollo de la investigación</b>	5.1. Factores asociados: productividad, recursos, calidad, investigadores y apoyo institucional.
	5.2. Resultados de la investigación (académicos, no académicos).
<b>6. Clasificación a Min-ciencias</b>	6.1. Intencionalidad (hay una búsqueda de clasificación).
	6.2. Emergencia (surge como fruto del trabajo propio).



*El Teatro La Candelaria: hacia la construcción de los caminos del teatro y la identidad nacional* ha sido compuesto con caracteres *AGaramond LT* y *Helvetica Compressed*, e impreso en papel Earth Pact y elaborado 100% con fibra de caña de azúcar, libre de químicos y blanqueadores, en los talleres de Ediciones Carrera 7a 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.



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia