

**LOS CONCURSOS PÚBLICOS DE MÉRITO EN LA CARRERA
ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA RESPECTO A LA CONVOCATORIA No.
001 DE 2005**

OSCAR EDUARDO ORTIZ TRIVIÑO

Código Estudiantil: 3000508

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D. C.**

2015

**LOS CONCURSOS PÚBLICOS DE MÉRITO EN LA CARRERA
ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA RESPECTO A LA CONVOCATORIA No.
001 DE 2005**

OSCAR EDUARDO ORTIZ TRIVIÑO

**Trabajo de investigación para optar el título de
Magíster en Derecho Administrativo**

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO
JAIME ALFONSO CUBIDES CÁRDENAS**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D. C.**

2015

TABLA DE CONTENIDO

Abstrac	7
Introducción	8
I. Régimen de Carrera Administrativa en Colombia y los Concursos de Méritos	14
1. Antecedentes Históricos	14
1.1 Desarrollo Normativo de la Década de los Cincuenta	16
1.1.1 Decreto Legislativo 0247 de 1957	16
1.1.2 Decreto Legislativo 0251 de 1957	17
1.1.3 Ley 19 de 1958	17
1.1.4 Decreto 1153 de 1959	18
1.2 Desarrollo Normativo de la Década de los Sesenta	19
1.2.1 Decreto 1679 de 1960	19
1.2.2 Decreto 1732 de 1960	20
1.2.3 Decreto 728 de 1968	22
1.2.4 Decretos 2400 y 3074 de 1968	23
1.3 Desarrollo Normativo de la Década de los Setenta	25
1.3.1 Decreto Reglamentario 1950 de 1973	25
1.4 Desarrollo Normativo de la Década de los Ochenta	27
1.4.1 Ley 13 de 1984	27
1.4.2 Ley 61 de 1987	28
1.4.3 Ley 41 de 1988	28
1.5 Desarrollo Normativo a partir de la Constitución de 1991	31
1.5.1 La ley 27 de 1991	33
1.5.2 La ley 443 de 1998	34
1.5.3 La ley 909 de 2004	35
1.5.4 Ley 1033 de 2006	38
1.5.5 Ley 1093 de 2006	38
1.6 La Comisión Nacional del Servicio Civil	39
II. Conceptualización sobre Carrera Administrativa y los Concursos Públicos de Mérito	46
1. Concepto y Caracterización de la Carrera Administrativa	46
2. Naturaleza jurídica de la Carrera Administrativa	52
3. Objeto de la Carrera Administrativa	53

4. Categorías de Carrera Administrativa	54
4.1 La General u ordinaria	54
4.2 Los sistemas especiales de Carrera Administrativa	55
5. Campo de aplicación de la Carrera Administrativa	55
6. Principios de la Carrera Administrativa	56
6.1 Principio de Igualdad	58
6.2 Principio de Mérito	60
6.3 Principio de Transparencia	61
6.4 Principio del debido proceso	
6.5 Los principios de igualdad, merito, transparencia y debido proceso vistos en la Convocatoria 001 de 2005	64 63
7. Naturaleza y Conceptualización sobre los Concursos Públicos de Mérito y los Procesos de Selección	67
7.1 Características y etapas de los procesos de selección	73
7.1.1 Fases de los procesos de selección	73
a) Primera fase de preselección	73
b) Segunda fase o específica	73
7.1.2 Etapas de los concursos	73
a) Convocatoria	74
b) Reclutamiento	75
c) Pruebas	75
d) Lista de elegibles	76
e) Periodo de prueba	76
III. Análisis de la Convocatoria No. 001 de 2005	78
1. Especificidades de la Convocatoria No. 001 de 2005	79
2. Etapas de la Convocatoria No. 001 de 2005	82
2.1 Convocatoria	83
2.2 Inscripciones	83
2.3 Pruebas	84
2.4 Análisis de documentación	84
2.5 Lista de elegibles	84
2.6 Periodo de Prueba	85
3. Incidentes presentados durante la ejecución de la Convocatoria No. 001 de 2005	85

3.1 Ley 1033 de 2006	85
3.2 Acto Legislativo 01 de 2008	88
3.3 Sentencia C-588 de 2009	90
3.4 Decreto 3905 de 2009	92
3.5 Acto Legislativo 04 de 2011	94
3.6 Sentencia T 213 A de 2011	96
3.7 Sentencia C-249 de 2012	98
Respuesta a la pregunta problema	101
Resultados	103
Referencias	106

Resumen

El presente trabajo de investigación, pretende presentar al lector desde una mirada constitucional y normativa, el régimen de carrera administrativa en Colombia que nace con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública, para prestar un mejor servicio a la comunidad y sobre todo para ofrecer a los aspirantes transparencia e igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos y con la posibilidad de ascender en este. El objetivo general de esta investigación, busca analizar el alcance de los principios fundamentales, de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito en el proceso de selección relacionado con la ejecución de la Convocatoria No. 001 de 2005 para el acceso a cargos públicos de carrera administrativa ordinaria; para lograr este propósito, se indaga y analiza sobre los principales antecedentes históricos sobre carrera administrativa y los concursos de mérito, el contenido de la norma en esta materia, las etapas de los procesos de selección, así como el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, para finalmente determinar si se vulneran estos principios constitucionales en el proceso de selección de los aspirantes para el acceso a empleos públicos.

Palabras claves: Carrera Administrativa, Función Pública, Procesos de Selección, Concurso Público de Mérito, Derecho a la Igualdad, Mérito, Transparencia, Debido Proceso, Convocatoria No. 001 de 2005, Constitución Política de Colombia y Jurisprudencia.

Abstract

This research project aims to introduce the reader from a constitutional and regulatory gaze, the administrative career in Colombia which was created to improve the efficiency of public administration, to better serve the community and especially applicants to provide transparency and equal opportunities for access to public office and the possibility of moving up in this. The overall objective of this research is to analyze the scope of the fundamental principles of equality, transparency, due process and merit in the selection process related to the execution of the call No. 001 of 2005 for access to public office career ordinary administrative; For this purpose, it investigates and analyzes on key historical data on civil service and merit competitions, the content of the rule in this area, the stages of the selection process, and the development of the call No. 001 2005, to finally determine whether these constitutional principles violated in the process of selecting candidates for access to public employment.

Keywords: Administrative Career, Civil Service, Selection Process, Public Merit Competition, Right to equality, merit, transparency, due process, Notice No. 001 of 2005, Constitution of Colombia and Jurisprudence.

Introducción

La carrera administrativa en Colombia está prevista en la Constitución Política de Colombia de 1991, que en su artículo 125 señala: “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” (...).(Constitución, 1991, art. 125)¹. Así, la Carta Magna estableció el sistema de carrera administrativa como un principio constitucional, que se instituyó como la principal forma de acceso al desempeño de cargos públicos procurando la adecuada administración del servidor al servicio del Estado y consecuente con el mandato constitucional en cumplimiento de los fines del Estado.

Para Henríquez, la carrera administrativa es el 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 ascenso al servicio público². (Henríquez, 2011, p. 1). Este régimen está constituido por los principios de igualdad, imparcialidad, transparencia y mérito, principios que se deben garantizar y legislar en los procesos de selección del servidor público sin ningún tipo de distinción; “y, en el entendido que el mérito es la acción que convierte a una persona en digna de ser tenida en cuenta, a la par que justifica un reconocimiento o un logro”³(Henríquez, 2011, p. 1).

Del mismo modo, la Constitución Política de 1991 regula la función pública (Título V, Capítulo II, artículos 122 al 131), e instituyó la Comisión Nacional del Servicio Civil,

¹ Consúltase Constitución Política de Colombia de 1991, art. 125

² Véase HENRÍQUEZ, Miguel. Marco Constitucional, Legal y Doctrina de la Comisión Nacional del Servicio Civil en Colombia. Citado en Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP- y Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC-. Bogotá, D.C. Esap, 2011, p. 1.

³ Consúltase HENRÍQUEZ, Miguel. Marco Constitucional, Legal y Doctrina de la Comisión Nacional del Servicio Civil en Colombia. Citado en Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP- y Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC-. Bogotá, D.C. Esap, 2011, p. 1.

prevista en el artículo 130; entidad “responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”⁴(Constitución, 1991, art. 130).

Así, la Comisión Nacional del Servicio Civil de acuerdo con la Constitución Política de 1991 y la Ley 909 de 2004, cómo órgano rector del sistema de carrera administrativa ordinaria, tiene el deber de respetar y velar porque se respeten los principios constitucionales de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito en los procesos de selección para acceder a los cargos públicos. Sin embargo, una vez reglamentada la Convocatoria No. 001 de 2005 se presentaron situaciones administrativas que incidieron en la ejecución de un cronograma que posteriormente, conllevaron a realizar modificaciones a la mencionada convocatoria.

El debate que surge y la incógnita que se presenta, es si estas modificaciones en la ejecución de su cronograma, posterior a la publicación de la respectiva convocatoria No. 001 de 2005 y que luego culminaría con una lista de elegibles para proveer un empleo público en el sistema de carrera administrativa, vulneró los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y merito o si por el contrario a pesar de haberse afectado el cronograma de su ejecución, se salvaguardaron tales principios.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta la Ley 1033 de 2006⁵, el Acto Legislativo No. 001 de 2008⁶, el Decreto 309 de 2009⁷, el Acto Legislativo No. 04 de 2001⁸, y los fallos judiciales de tutela por parte de las diferentes despachos judiciales; surge la necesidad de indagar si los anteriores hechos sobre los concursos públicos de mérito en la carrera administrativa en Colombia con relación a la Convocatoria No. 001 de 2005⁹,

⁴Analícese Constitución Política de Colombia de 1991, art. 130

⁵ Consultasen: Ley 1033 del 18 de Julio de 2006, Diario Oficial 46334 de Julio 19 de 2006.

⁶Acto Legislativo No. 001 de Diciembre 26 de 2008, Diario Oficial 47214 de Diciembre 26 de 2008

⁷Decreto 309 de Julio 23 de 2009, Registro Distrital 4249 de Julio 24 de 2009

⁸Acto Legislativo No.04 del 30 de Julio de 2001, Diario Oficial 44506 del 1 de Agosto de 2001

⁹Convocatoria No. 001 de 2005, Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-. Primer Aviso: 6 de Diciembre de 2005. Segundo Aviso: 22 de Diciembre de 2005.

trasgredieron sus principios rectores; específicamente se pretende con esta investigación responder a la pregunta problema ¿Se vulneraron los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito en el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005 para el acceso a cargos públicos de carrera administrativa ordinaria, auspiciada por la Comisión Nacional del Servicio Civil?.

En ese sentido, este trabajo propone como objetivo general, analizar el alcance de los principios, de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito en el proceso de selección relacionado con la ejecución de la Convocatoria No. 001 de 2005, para el acceso a cargos públicos de carrera administrativa ordinaria. El desarrollo de la investigación permitirá entonces responder la pregunta problema.

Con el fin de lograr este objetivo general, se establecen los siguientes objetivos específicos, (i) identificar los antecedentes históricos que dieron origen al sistema de carrera administrativa en Colombia y a los concursos públicos de mérito, (ii) estudiar los fundamentos teóricos, la normatividad constitucional y legal, así como diferentes jurisprudencias que reglamentan el régimen de carrera administrativa y los concursos públicos de mérito. Y, (iii) analizar la ejecución de la convocatoria No. 001 de 2005¹⁰, con el fin de determinar si se presenta vulneración a los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito, en los procesos de selección para acceder a cargos públicos de carrera administrativa en Colombia.

Los anteriores objetivos serán alcanzados investigando los fundamentos teóricos y conceptuales sobre los concursos públicos de mérito en la carrera administrativa en Colombia con relación a la Convocatoria No. 001 de 2005, así como el estudio de la normatividad y algunos pronunciamientos de las altas cortes en el cumplimiento del régimen de carrera administrativa en Colombia.

¹⁰ Véase Convocatoria No. 001 de 2005, Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-. Primer Aviso: 6 de Diciembre de 2005. Segundo Aviso: 22 de Diciembre de 2005.

Por consiguiente, en este trabajo investigativo y considerando su objeto de estudio, se utilizó el enfoque cualitativo; entendiendo que el presente trabajo propende por una investigación que parte de un hecho social, como lo son los concursos públicos de mérito o procesos de selección, como medio para acceder a la carrera administrativa. El tipo de investigación es documental; ya que está diseñada para fundamentar sus resultados en la comprensión hermenéutica del sistema de carrera administrativa en Colombia, los procesos de selección en el marco de los concursos públicos de mérito, y el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005.

La presente investigación consta de tres capítulos, títulos y subtítulos; desde un enfoque constitucional, jurídico, normativo, doctrinario y jurisprudencial a saber; el primero está orientado a describir los antecedentes históricos sobre el régimen de carrera administrativa en Colombia y los concursos de mérito como forma de acceder a ella; la segunda parte del estudio, consiste en examinar y sintetizar conceptualmente el régimen de carrera administrativa en Colombia y los concursos públicos de mérito, su concepto y caracterización, su naturaleza jurídica, objeto, categorías, principios rectores, y las características y etapas de los procesos de selección; el tercer y último capítulo, contempla un análisis respecto al desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, que permitirá posteriormente, determinar si se vulneraron los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito en el proceso de selección para el acceso a cargos públicos de carrera administrativa ordinaria; de esta forma se dará respuesta a la pregunta problema de esta investigación.

Los anteriores capítulos se desarrollarán a través del estudio y análisis de fuentes de tipo doctrinario, que consistió en consultar los diversos autores colombianos que de una u otra manera, se han preocupado por estudiar, analizar e instruir sobre la carrera administrativa luego de la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

El enfoque esencialmente normativo permitió apreciar, de manera directa, la evolución histórica de la carrera administrativa, los concursos públicos de méritos y las instituciones antecedentes de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el papel que desempeñó cada normatividad en cada uno de los momentos en que se generaron los grandes cambios institucionales del país. En este enfoque, se incluye la recopilación y análisis de la Convocatoria 001 de 2005 dirigida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, y el enfoque jurisprudencial, se encaminó especialmente a la recopilación de la jurisprudencia esencialmente constitucional, que se convierten en el fundamento teórico de esta investigación.

Por otra parte, se exploró el repositorio virtual y biblioteca de la Universidad Militar y de otras Universidades, encontrándose trabajos de investigación y tesis de grado de vital importancia relacionados con el tema y objeto de estudio de la presente investigación, entre los trabajos más destacados de estudio, están: “Sistema de Carrera Administrativa, Principio de Mérito y Derecho Constitucional de Acceso al Desempeño de Cargos Públicos”¹¹, “La Evaluación del Desempeño para Empleados de Carrera Administrativa frente a los Principios que Orientan la Función Pública”¹², “La Carrera Administrativa en Colombia-análisis y perspectivas”¹³ y “Análisis del Proceso de Institucionalización de la Carrera Administrativa en Colombia Durante el Periodo Comprendido entre 1991 a 2010”¹⁴ Estos trabajos de grado, se estudiaron como herramienta de consulta y apoyo bibliográfico para desarrollar el tema objeto de esta investigación. Así mismo, se revisaron algunos artículos y publicaciones web concordantes con el contenido de este escrito investigativo.

¹¹ Consúltense: VILLAMARIN, Shirley. Sistema de Carrera Administrativa, Principio de Mérito y Derecho Constitucional de Acceso al Desempeño de Cargos Públicos. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, D.C. 2012.

¹²SANCHEZ, Edna. La Evaluación del Desempeño para Empleados de Carrera Administrativa frente a los Principios que Orientan la Función Pública. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, D.C. 2014.

¹³ RAMIREZ, Juan. La Carrera Administrativa en Colombia-análisis y perspectivas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D.C. 2011.

¹⁴GOMEZ, Eduardo. Análisis del Proceso de Institucionalización de la Carrera Administrativa en Colombia Comprendido ente 1991 a 2010. Universidad Javeriana. Bogotá, D.C. 2011

Conforme a lo anterior, el tema de esta investigación “los concursos públicos de mérito en la carrera administrativa en Colombia respecto a la Convocatoria 001 de 2005” ha cobrado una importante vigencia en el estado actual y que se han convertido en el único medio que tienen los colombianos para acceder a la carrera administrativa ordinaria, dada la relevancia que ha adquirido en los últimos años para la provisión de empleos en Colombia, luego de expedida la Ley 909 de 2004¹⁵.

Igualmente, este trabajo investigativo es significativo como fuente bibliográfica para la Universidad, sus estudiantes, docentes y demás lectores que requieran indagar sobre el acceso a los cargos públicos de carrera administrativa, especialmente para aquellas personas que aspiran a lograr un cargo de carrera y que sabrán esclarecer mediante consultas las respuestas más acertadas a cada caso, buscando con ello aportar a la comunidad académica y a los mismos colombianos del común a entender la nueva faceta que ha tomado la carrera administrativa en nuestro país, luego de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991.

¹⁵ Véase Ley 909 de Septiembre 23 de 2004, Diario Oficial 45.680 de Septiembre 23 de 2004.

I. Régimen de Carrera Administrativa en Colombia y los Concursos de Mérito

La carrera administrativa en Colombia, nace a finales del siglo XIX, donde tiene sus antecedentes más remotos y con la necesidad de otorgarles a los ciudadanos la prestación de un servicio de calidad, con el personal más idóneo y capacitado.

1. Antecedentes Históricos

Históricamente en Colombia, uno de los primeros antecedentes que institucionaliza la carrera administrativa en la Constitución de 1886 en su artículo 62, que de conformidad con la sentencia No. C-195 de 1994¹⁶, la cual señala:

El artículo 62 de la Constitución anterior limitó la atribución nominadora del Presidente de la República, de los gobernadores y de los alcaldes, ya que conforme a ella, el libre nombramiento y remoción sólo podía hacerse “de acuerdo con las normas que expide el Congreso para establecer y regular las condiciones del acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, de jubilación, retiro o despidos”. Por tanto, todo nombramiento y remoción debía ajustarse a las normas expedidas por el legislativo, tendientes a regular, entre otras cosas, las condiciones de acceso al servicio y las de retiro o despido de él. (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-195 de 1994).

Consecuentemente, la carrera administrativa se crea en 1938, con la expedición de la Ley 165 de 1938¹⁷, expresamente para los empleados del nivel nacional, departamental y municipal. En el mencionado estatuto, se establece una serie de derechos a los empleados como el de la estabilidad excepto por faltas disciplinarias y sobre todo se establece el sistema de ascensos

¹⁶Consúltese Sentencia No. C-195 del 21 de Abril de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

¹⁷ Véase Ley 165 de Octubre 29 de 1938.

haciendo énfasis en que dicho ascenso será conforme su mérito y competencia. Se crea el Consejo de Administración y Disciplina. Así mismo, en cada departamento “había un Consejo con las mismas funciones y la misma conformación, encargado de la administración y disciplina de los empleados de carrera de los departamentos y municipios. Las funciones de los consejos, cada uno en su jurisdicción, era servir de jurado calificado en los exámenes de admisión, conocer de las quejas contra funcionarios de carrera, elaborar el escalafón y llevar el registro y expedir los reglamentos para su adecuado funcionamiento”¹⁸ (Puentes, 2004, pp. 66-67).

Sin embargo, como lo exponen Martínez & Ramírez, que:

Fue la reforma Constitucional plebiscitaria del 1º de diciembre de 1957 la que elevó a canon constitucional la carrera administrativa dentro del espíritu que inspiró ese trascendental proceso, garantizar la estabilidad en los cargos públicos, con base en la experiencia, la eficiencia y la honestidad en el desempeño de los mismos, sustrayéndolos a los vaivenes, manipulaciones y contingencias de la lucha político-partidista, que hasta entonces había llevado a que cada vez que se producía un cambio de gobierno y el poder político era conquistado por uno de los partidos tradicionales, sistemáticamente excluía a los miembros del otro partido de la participación en los cargos públicos, aún en los niveles más bajos¹⁹ (2011, p.47).

Posteriormente es a través de la Ley 61 de 1987²⁰ “que constituirá la última innovación legislativa en materia de función pública, durante la vigencia de la Constitución de 1886. En efecto, tal ley hizo una nueva clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción; reguló lo relativo a la pérdida de los derechos de carrera, la calificación de servicios y los nombramientos provisionales”²¹(Martínez & Ramírez, 2011, p. 47).

¹⁸ Véase PUENTES, G. La Carrera Administrativa, ¿Anhelos o Realidad? Revista Desafíos. Universidad del Rosario. Bogotá, D.C. 2004, p.66-67.

¹⁹ Véase MARTINEZ, Edgar & RAMIREZ, Juan. Función Pública Colombiana. Régimen de los Empleos y de los Empleados Públicos en Colombia. USA. Editorial Académica Española, 2011, p. 47

²⁰ Consúltese Ley 61 de Diciembre 30 de 1987, Diario Oficial 38171 de Diciembre 31 de 1987

²¹ Véase MARTINEZ, Edgar & RAMIREZ, Juan. Función Pública Colombiana. Régimen de los Empleos y de los Empleados Públicos en Colombia. USA. Editorial Académica Española, 2011, p. 47.

Por último se considera que “De carrera Administrativa se viene hablando en Colombia, desde antes, por ejemplo en la Constitución de 1811, o sea, la de Cundinamarca, en el artículo 5º, cuando se habla del poder ejecutivo, se fijó la pauta de la responsabilidad de los empleados que violaren las leyes contra el Estado. Ese aspecto se planteó en un proyecto de ley que se presentó al Congreso de la República, a través de la Cámara de Representantes el 22 de septiembre del año 1986”²² (Berardinelli, 1986, p. 35).

1. 1 Desarrollo Normativo de la Década de los Cincuenta

La primera legislación sobre carrera administrativa fue acogida en Colombia después de la transformación constitucional de 1936, en la que se instituyeron los lineamientos de un Estado social de derecho. A continuación se describe la normatividad que muestra el desarrollo de la carrera administrativa de esta década, así:

1.1.1 Decreto legislativo 0247 de 1957. Después de la renuncia a la presidencia del general Gustavo Rojas Pinilla, la Junta Militar de Gobierno que dirigió a Colombia entre 1957 y 1958, mediante el Acto Legislativo No. 01 de ese año convocó una nueva Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, con el fin de reformar el Acto Legislativo No. 2 de 1954, dar unas autorizaciones al Gobierno y dictar otras disposiciones. Entre esas disposiciones se expidió el Decreto Legislativo No. 0247 de 1957²³ y como puntos relevantes, en el asunto de Carrera Administrativa, se tienen los siguientes:

El artículo 4º dispuso que los ministros del despacho fueran de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, siempre y cuando se les diera participación en los Ministerios a los partidos políticos en la misma proporción en que estuvieran representados en el Congreso.

El artículo 5º indicaba que desde el Presidente de la República hasta el funcionario

²² Consúltense BERARDINELLI, José. Carrera Administrativa y Responsabilidad Política. Bogotá, D.C. 1986, p. 35.

²³ Consúltense Decreto Legislativo No. 0247 del 4 de Octubre de 1957.

de menor jerarquía, que tuviera la facultad de nombrar y remover empleados administrativos, solo podrá ejercerla conforme a las normas que el congreso expidiera posteriormente, para regular las formas de acceso al servicio público, de ascensos por mérito, de antigüedad y de jubilación, retiro o despido.

Continuamente, dentro de este marco conceptual, se muestra que a través de la expedición del Decreto Legislativo 0251 de 1957, se aporta a la constitucionalización de la carrera administrativa, así:

1.1.2 Decreto legislativo 0251 de 1957. Como principales aportes al sistema de carrera administrativa; el artículo 6° prohibió a los funcionarios públicos de carrera, el tomar parte en actividades políticas so pena de ser causal de mala conducta sin perjuicio del derecho al voto. En el mismo sentido, el artículo 7° sentó la postura que de ninguna manera la filiación política de los ciudadanos podría influir en el nombramiento para un cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción. El artículo 8° por su parte, consagró que los funcionarios del Congreso y Asambleas departamentales, no tendrían un salario fijo, sino unas asignaciones diarias durante el término de sus sesiones.

Posteriormente, y para desarrollar el precepto constitucional de carrera, se expidió esta nueva ley (Ley 19 de 1958), que fue una reproducción de la Ley 165 de 1938. Dicha norma fue sin duda uno de los más grandes intentos de racionalización del Estado Colombiano.

1.1.3 Ley 19 de 1958. De acuerdo con lo ordenado por la reforma constitucional aprobada en el plebiscito del 1° de diciembre de 1957, se expidió la Ley 19 de 1958²⁴ que constó de 28 artículos y comenzó a regir a partir de su sanción el 18 de noviembre de 1958 y trató específicamente sobre reforma administrativa, especialmente la reorganización de la administración pública. Entre sus aspectos más importantes se destacaron: la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo

²⁴ Consúltese Ley 19 de Noviembre 18 de 1958.

de Planeación y Servicios Técnicos; organismos estos a los cuales asignó en la misma ley una funciones específicas y la Escuela Superior de Administración Pública.

El artículo 8° dispuso la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, otorgándole la función principal de organizar el servicio civil y la carrera administrativa; en el mismo sentido creo la Comisión de reclutamiento ascensos y disciplina.

En el artículo 10° se dispuso adicionar y reformar lo establecido en la ley 165 de 1938 en lo relacionado a la carrera administrativa, con el fin único de formar un estatuto integral sobre la carrera administrativa y principalmente sobre su campo de aplicación, forma de ingreso, estabilidad, ascensos, traslados, régimen disciplinario, etc.

Para Villegas, la Ley 19 de 1958 resultó ser positiva en cuanto a los procedimientos de acceso y permanencia en la carrera administrativa y, a su vez, incluyó importantes avances frente al antiguo Consejo Nacional de Administración y Disciplina. En efecto, mantuvo las funciones administrativas de la entidad, definiéndolas de manera diáfana en su literal b del artículo 18; así mismo, mantuvo las funciones de regulación e incluyó la labor de capacitación de los candidatos, dirigida a la conformación de las listas de elegibles. Sin embargo, tales avances no lograron los propósitos esperados, sobre todo en el nivel territorial, en donde no se logró, en esa época, el escalafonamiento de sus empleados en el sistema de carrera²⁵ (2013, p. 299).

A través del siguiente Decreto, se optimiza la organización del Departamento Administrativo del Servicio Civil en diversos aspectos, así:

1.1.4 Decreto 1153 de 1959. Para Hernández, el 22 de abril de 1959 el Gobierno Nacional, haciendo uso de las facultades otorgadas por la Ley 19 de 1958, profirió el

²⁵ Véase VILLEGAS, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo I. Bogotá. D.C. Editorial Legis, 2013, p.299.

Decreto 1153, por el cual se organiza el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina y la Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado. Las normas referentes a la Comisión fueron incluidas en los artículos 1° a 7° y 27²⁶ (2004, p. 25).

Igualmente, “en esta nueva reglamentación se fortalece administrativamente a la Comisión al establecer específicamente sus funciones, fijar los requisitos de sus miembros y mencionar, por primera vez, la existencia de funcionarios auxiliares de la Comisión”. (Hernández, 2004, p. 25).

1.2 Desarrollo Normativo de la Década de los Sesenta

Durante esta década, se resalta el intento del Estado en procurar fortalecer el estatuto de carrera administrativa para su aplicación, específicamente lo conveniente a empleos públicos del nivel nacional como territorial, a continuación se desarrollan determinados decretos de relevancia, así:

1.2.1 Decreto 1679 de 1960. Mediante este decreto se reorganiza la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina y el Departamento Administrativo del Servicio Civil, organizándolo de tal manera que en el mismo decreto estableció su estructura orgánica.

Así mismo le da a la Comisión Nacional del Servicio Civil (o de Ascensos y Disciplina) nuevas funciones diferentes a las que le dio la Ley 19 de 1958²⁷; como fue la de establecer listas de candidatos idóneos para los diferentes cargos de carrera administrativa, autorizar el nombramiento de cargos en provisionalidad, anular la selección de candidatos cuando se hubiere comprobado fraude o error y principalmente elaborar decretos reglamentarios sobre servicio civil y carrera administrativa que tuviere que ver con la

²⁶ Véase HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 25.

²⁷ Consúltese Ley 19 de Noviembre 18 de 1958.

provisión de personal por el sistema de concurso.

También dentro de las funciones de la oficina de divulgación e información, se le encomendó el desarrollo permanente de campañas sobre el sistema de administración de personal con base en el mérito y la publicidad de los concursos para atraer al personal mejor calificado al servicio público.

A la división de selección se le asignó elaborar y coordinar programas para los concursos, conforme a las necesidades de las entidades, elaborar los temarios de los exámenes, la validez de los concursos realizados, proveer a la realización de las pruebas ordenadas para cada concurso e informar sus resultados.

El siguiente Decreto, establece el segundo intento de institucionalizar la Carrera Administrativa en Colombia, y se expide oportunamente para efectuar una reforma estructural en diferentes ámbitos que seguidamente se describen.

1.2.2 Decreto 1732 de 1960. Este decreto modifica nuevamente la Comisión Nacional del servicio civil, creando los organismos seccionales del Servicio Civil en cada departamento y en el entonces llamado Distrito Especial de Bogotá; estableció que las vacantes dejadas por los empleados nombrados con anterioridad al decreto debían ser provistos mediante el sistema de concurso. Se le encomendó a las Comisiones de Personal colaborar con el departamento Administrativo del Servicio Civil en la realización de los concursos públicos.

En este decreto se definió el objeto de la Carrera Administrativa, estableciendo como principal motivo de selección de los empleados públicos el mérito, virtudes y talentos en condiciones de igualdad de oportunidades para todos los aspirantes; descartó en su artículo 35 que las filiaciones políticas pudieran ser determinantes para el nombramiento de una persona en carrera administrativa. Se estableció la forma de selección de personal, definiendo que los concursos públicos consistirían en pruebas escritas y orales, a fin de

establecer la capacidad e idoneidad de los aspirantes, conforme a la naturaleza de cada empleo.

Se propuso que cualquier colombiano podría participar en un concurso público siempre y cuando cumpliera con los requisitos exigidos; determinó que cada concurso debería anunciarse con la debida anticipación y publicidad para la mejor información de los posibles aspirantes; además otorgó el derecho a cada participante para conocer el resultado de las pruebas mediante notificación personal.

En el mismo sentido se estableció todo el procedimiento para sacar el registro de elegibles; el periodo de prueba y el nombramiento en la Carrera Administrativa del ganador o ganadores del concurso, además del régimen disciplinario, ascensos, comisiones, licencias, deberes, prohibiciones, calificación, traslados y retiro de la Carrera.

Con el decreto 1732 de 1960²⁸, “es evidente la sofisticación en la especificación funcional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, debido seguramente a la experiencia acumulada en la problemática conocida por la Comisión y particularmente a la respuesta a la creación de nuevas instituciones estatales y al consecuente crecimiento progresivo de la plantas de personal y del número de funcionarios públicos, en una época en que, ideológicamente, el modelo de Estado en boga, se relacionaba con el Estado prestador de servicios”²⁹ (Hernández, 2004, p. 35).

De igual manera, “el Decreto 1732 de 1960 constituye un hito en la evolución del régimen de carrera administrativa en el país y de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Con esa norma se procuraba también participar en el retorno al régimen de derecho, luego de que el país superara la trágica y amarga época de violencia civil de los años cincuenta”³⁰

²⁸ Consúltese Decreto 1732 de julio 18 de 1960, Diario Oficial No. 30.300 del 9 de Agosto de 1960.

²⁹ Véase HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 35.

³⁰ *Ibíd*em, p. 36.

(Hernández, 2004, p. 36).

En esta misma década se expide el Decreto 728 de 1968, que reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, se modificó la designación que anteriormente tenía debido a que el Gobierno a través del ejecutivo realizó modificaciones estructurales que seguidamente se señalan, así mismo se establece como órgano asesor de la Administración Nacional.

1.2.3 Decreto 728 de 1968. Mediante este decreto publicado el 12 de junio de 1968, cuyo considerando principalmente se refirió a reorganizar la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el fin de que sus miembros participaran en las labores de la reforma administrativa que contempló la ley 65 de 1967.

Se le cambió el nombre a la Comisión Nacional del Servicio Civil por el de Consejo Superior del Servicio Civil y se constituyó como un organismo asesor del Gobierno adscrito al departamento Administrativo del Servicio Civil, integrado por cuatro miembros y políticamente paritario.

Se le asignaron unas funciones específicas y las funciones que antes tenía se le atribuyeron al departamento Administrativo del Servicio Civil.

Con el Decreto 728 de 1968³¹, “se le asigna nuevamente a dicho organismo un carácter principalmente asesor, toda vez que se refuerzan sus funciones en este campo y se trasladan las actividades de corte más administrativo para que fueran atendidas por otros órganos administrativos, como lo era el Departamento Administrativo del Servicio Civil. En dicho decreto se cambió nuevamente el nombre, por uno que conservaría hasta la Constitución del 91”³² (Hernández, 2004, p. 41).

³¹ Véase Decreto 728 del 15 de Mayo de 1968, Diario Oficial No. 32.526 de 12 de Junio de 1968.

³² Véase HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 41.

Se resalta que la expedición de los Decretos 2400 y 3074 de 1968, permitió regular la administración del personal de la Rama Ejecutiva, en los aspectos de eficiencia de la administración, la selección y el ascenso por méritos, la estabilidad y la capacitación de los empleados. Así mismo, se aclara que la Carrera Administrativa, en el periodo de análisis, no se extiende a todos los niveles de la Administración Pública, esta es aplicable en las entidades de carácter nacional, véase:

1.2.4 Decretos 2400 y 3074 de 1968. El 18 de octubre de 1968 es publicado el decreto 2400³³ de ese mismo año como consecuencia de las facultades extraordinarias que le otorgó al Presidente de la República la Ley 65 de 1967, encaminado principalmente a regular la administración del personal civil que laborara en la Rama Ejecutiva, decreto este que fue modificado y adicionado por el 3074³⁴ de la misma anualidad.

En estos decretos se continuó denominando a la Comisión Nacional del servicio Civil, como Consejo Superior del Servicio Civil y lo consideró como organismo responsable de la administración del personal civil que prestara sus servicios en la Rama ejecutiva.

El artículo segundo estipula que los empleados civiles de la Rama ejecutiva integran el Servicio Civil de la República, mientras que quienes presten otra clase de servicios ya sean ocasionales o temporales, son meros auxiliares de la administración pública.

El título segundo se ocupó de establecer las condiciones para el ejercicio del empleo público, entre ellas la forma del ingreso estableciendo para la provisión de los empleos tres clases de nombramiento: ordinario para los de libre nombramiento y remoción, en periodo de prueba para los nombramientos de carrera y provisional para proveer transitoriamente empleos de carrera.

³³ Consúltese Decreto 2400 del 19 de Septiembre de 1968, Diario Oficial No. 32.625 del 18 de Octubre de 1968.

³⁴ Véase Decreto 3074 del 17 de Diciembre de 1968, Diario Oficial No. 32686 de Enero 16 de 1969.

El título IV fue dedicado a la carrera administrativa, estableciendo principalmente el principio de igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad de los empleos y la posibilidad de ascender en este con base en el mérito. Encomendó al Consejo Superior del Servicio Civil dar el concepto favorable de los decretos que se expidieran por parte del Gobierno, que fijaran las modalidades de aplicación de la Carrera Administrativa.

Otra función que se le atribuyó al Consejo Superior del Servicio Civil, fue la de estudiar los antecedentes sobre la solicitud de inscripción en el escalafón y reclasificación de los funcionarios inscritos en carrera, emitiendo el respectivo concepto.

A partir de estos decretos, “el Gobierno no requirió del concepto previo del Consejo Superior del Servicio Civil para modificar el carácter de libre nombramiento o remoción o de carrera de determinados empleos. En adelante, tal determinación se produciría cuando así lo aconsejaran, tal disposición se consagró en el parágrafo 10 del artículo 3º: “las conveniencias de la Administración, oído el concepto del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado”³⁵ (Hernández, 2004, p. 42).

Así mismo, con los Decretos 2400 y 3074 de 1968 “es evidente que se plasmaron los postulados de la reforma administrativa de 1968 y se modernizó el esquema de integración de las entidades que debían participar en los procesos de selección y administración de los empleados, indicando precisamente las facultades y competencias de los organismos comprometidos en las diversas etapas de la administración del personal al servicio del Estado”³⁶ (Hernández, 2004, p. 43).

³⁵ Véase HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 42.

³⁶ *Ibidem*, p. 43.

1.3 Desarrollo Normativo de la Década de los Setenta

En este periodo es fundamental resaltar que el siguiente decreto es un cuerpo legal terminado y suficiente desde el punto de vista preceptivo, que realmente no tuvo aplicación alguna en el campo de la carrera administrativa.

1.3.1 Decreto reglamentario 1950 de 1973. Mediante este decreto se reglamentó el Decreto-Ley 2400 y 3074 de 1968; cuyo objetivo principal fue la de regular la administración del personal que prestaba sus servicios en empleos de la rama ejecutiva en todo el territorio nacional a excepción del personal del sector defensa. Estableció el concepto de empleados de carrera, cuales trabajadores oficiales y cuales tendrían el carácter de funcionarios públicos, dio la noción de empleo, estableció la forma de provisión de los empleos.

En su artículo 180 da el concepto de carrera administrativa, el artículo 181 nuevamente determina que el ingreso a empleos de carrera y ascensos será con base en el mérito, reafirmó que la dirección de la carrera administrativa estará a cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil, con la asesoría del Consejo Superior del Servicio Civil.

En el capítulo II se establece el procedimiento del proceso de selección; el cual se haría mediante el sistema de concursos libre para todas las personas que demostraran poseer los requisitos exigidos, el cual comprendería la convocatoria, el reclutamiento, la oposición o concurso y el periodo de prueba.

La convocatoria se haría con no menos de 15 días de anticipación a la fecha señalada para el concurso, dicho término podía prorrogarse; consagró que la convocatoria sería la norma reguladora de todo concurso y obliga a la administración y los participantes, por tanto no podían cambiarse las bases de la misma una vez iniciada la inscripción de aspirantes.

El reclutamiento se haría una vez publicado el boletín de cargos vacantes del Departamento Administrativo del Servicio Civil, con el fin de atraer al servicio público las personas que reunieran los requisitos para desempeñar los empleos objeto del concurso.

Estableció que los concursos fueran de dos clases, uno abierto para ingreso de nuevo personal a la Carrera Administrativa y de ascenso para el personal escalafonado. De la misma manera definió que las oposiciones o concursos consistían en pruebas escritas u orales u otros medios idóneos con el fin de establecer la capacidad, aptitud e idoneidad de los aspirantes.

Determinó que una vez obtenidos los resultados de las pruebas, el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil por resolución establecería los candidatos aprobados y en riguroso orden de mérito, listas de elegibles para los empleos objeto del concurso. Dicha lista de elegibles tendría un año de vigencia.

En el mismo sentido se dispuso que la persona escogida mediante el sistema de concurso abierto, sería nombrada en periodo de prueba el cual tendría una duración de seis meses, periodo este durante el cual serían calificados sus servicios para apreciar la eficiencia, adaptación y condiciones personales del cargo.

En el título X artículo 264, se dispuso que una vez entrase a regir el decreto el ingreso a la carrera administrativa de las personas estuvieran al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos en empleos de carrera y sin pertenecer a ella y que reunieran los requisitos mínimos para el desempeño del cargo conforme a los manuales de empleo, debería hacerse mediante el sistema de concurso, caso para el cual se apreciarían como factores determinantes la experiencia en la administración y la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones; ordenando que a partir de su vigencia los organismos administrativos de dirección, coordinación y asesoría del

Departamento Administrativo del Servicio Civil, procedieran a organizar y realizar dichos concursos.

Igual solicitud podrán formular los funcionarios que hayan realizado cursos de adiestramiento o perfeccionamiento, que se habiliten como concursos cuando llenen las condiciones señaladas en el artículo 205 del presente Decreto Nacional, siempre que reúnan los requisitos para el desempeño del empleo y tengan calificación de servicios satisfactoria.

Este decreto solo fue “un cuerpo estatutario completo y suficiente desde el punto de vista normativo, que en lo fundamental quedó igualmente escrito, sin cumplimiento, dada la subversión clientelista ejercida por el bipartidismo gobernante”³⁷(Villegas, 2013, p. 300).

1.4 Desarrollo Normativo de la Década de los Ochenta

Consecuentemente, las reformas normativas establecidas en la anterior época permiten analizar los hechos más destacados en el período de la Carrera Administrativa del año 1980 anterior a la expedición de la Constitución de 1991, así:

1.4.1 Ley 13 de 1984. Mediante esta ley se establecieron normas para regular la administración de personal y se dictaron disposiciones sobre el régimen de carrera administrativa. La primera parte hace alusión al régimen disciplinario como parte de la administración de personal, el cual se aplicó a los empleados de carrera como a los de libre nombramiento y remoción, con el objetivo fundamental de asegurar la prestación eficiente del servicio público. En el artículo 23 y siguientes, se establece una serie de funciones al Consejo Superior del Servicio Civil; entre ellas el de servir de órgano de control de la marcha de la carrera administrativa en el orden nacional.

³⁷ Véase VILLEGAS, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo I. Bogotá. D.C. Editorial Legis, 2013, p.300.

Como hecho curioso, se aprecia que la Ley 13 de 1984³⁸ mantenía una disposición que ya estaba políticamente extinguida desde la década anterior, al exigir en la conformación del Consejo la paridad política. Adicionalmente, reconoce nuevamente las funciones administrativas al Consejo y le asigna una planta de asesores, hecho hasta el momento desconocido dentro de las menciones regulatorias anteriores. También es de resaltar la función de control de todos los asuntos relacionados con la carrera administrativa que se le asigna al Consejo. (Hernández, 2004, p. 48)

Otro suceso de destacar es “al papel que jugó la Ley 13 de 1984 en la separación del derecho disciplinario de las normas de carrera administrativa. A partir de ese momento el derecho disciplinario comenzó a ser regulado por normas especiales, dado que esa materia hacía parte, hasta entonces, de las leyes y decretos sobre carrera”³⁹ (Hernández, 2004, p. 49).

1.4.2 Ley 61 de 1987. Determina en su artículo 1° los empleos de libre nombramiento y remoción; hace énfasis en determinar que los empleos de carrera se harán por concurso. Además, ordena que al entrar en vigencia la ley los empleados que se encontraran desempeñando un cargo de carrera sin estar inscritos en la misma, deberían acreditar los requisitos dentro del año siguiente para continuar en el cargo, so pena de quedar como de libre nombramiento y remoción.

Sin más cambios importantes. Esto fue básicamente lo que este decreto aportó a la carrera administrativa.

1.4.3 Ley 41 de 1988. Esta Ley del 13 de septiembre de 1988⁴⁰, resultó constar solo de tres artículos y su objeto fue la de determinar la conformación del Consejo Superior del Servicio Civil.

³⁸ Consúltese Ley 13 del 9 de Marzo 1984, Diario Oficial No. 36588 de Marzo 20 de 1984.

³⁹ HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 49.

⁴⁰ Consúltese Ley 41 de 13 de septiembre de 1988, Diario Oficial No. 38.501 del 14 de Septiembre de 1988.

A partir de esta ley, el Consejo Superior del Servicio Civil se integró por El Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el director de la Escuela Superior de Administración Pública y cinco consejeros nombrados por el Presidente de la República.

Hernández, (2004), expresa que: “El anterior era el escenario legislativo sobre el Consejo Superior del Servicio Civil en que se llegó a la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Hasta ese momento, se trataba de un órgano asesor del Gobierno Nacional para efectos de la administración y control de la Carrera Administrativa, además de servir como órgano de consulta cuya composición reflejaba la ubicación orgánica prevista para este organismo”⁴¹(p. 52).

Finalmente, el ingreso a la carrera en esta década, “estuvo dado por procesos extraordinarios o amnistías laborales más que por un real sistema de mérito, donde se privilegia a un grupo de personas que no necesariamente eran idóneas para el desempeño de funciones públicas, y se excluyó y desconoció a miles de personas que podrían tener los méritos necesarios para acceder a un cargo estatal, pero carecían de una recomendación o de una palanca política”⁴² (Álvarez, 2009, p. 147)

Antes de la Constitución Política de 1991, este fue el panorama que presentó el desarrollo de la carrera administrativa en Colombia, como pudo verse desde su creación mediante la ley 165 de 1938, se establecieron una serie de derechos a los empleados con el fin de garantizar en principio su estabilidad y la forma de ascender en el empleo; posteriormente a partir de 1957 con la reforma plebiscitaria, la carrera administrativa cada vez va adquiriendo mayor relevancia en el orden nacional; poco a poco se fue decantando su concepto, naturaleza jurídica y objeto, hasta tal punto que con el decreto 1732 de 1960 el cual marcó un verdadero hito en su desarrollo, ya se habían desarrollado los principios

⁴¹ Véase HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 52.

⁴² Véase ALVAREZ, Augusto. La Historia del Sistema de Mérito y la Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia. Bogotá, D.C. Escuela Superior de Administración Pública, 2009, p.147.

pilares de la carrera administrativa como la igualdad y merito, sobre todo en una época donde el país retornaba de nuevo a un estado constitucional de derecho, luego de haber dejado atrás un periodo de violencia social generado en la disputa bipartidista.

Sin embargo, pese a que prácticamente la carrera administrativa antes de 1991 estaba desarrollada normativamente, donde se daban además todas las pautas y reglas para el acceso a los cargos públicos, donde igualmente a través de la normatividad antes vista se ordenaba a los entes encargados de su administración y control llámese Consejo de Administración y Disciplina (1938), Departamento Administrativo del Servicio Civil (1958), Comisión de Reclutamiento Ascensos y Disciplina (1959), Consejo Superior del Servicio Civil (1968) o actualmente conocida como la Comisión Nacional del Servicio Civil; dichos organismos no dieron cumplimiento a lo que ordenaba la ley; de modo que la carrera administrativa tenía leyes pero no fue desarrollada; de ello da cuenta que no existe ninguna antecedente de la realización de un concurso público de méritos como lo fue la Convocatoria 001 de 2005; no se tienen datos concretos de cuantos ciudadanos ingresaron a la carrera administrativa en cumplimiento de estas leyes; de ello el único registro histórico que existe es el informe de la misión Currie en 1952, donde se menciona que del reducido número de empleados que han ingresado a la carrera administrativa a través de exámenes solo se pudo determinar un número de 42.

De otro lado, otro factor que influyó en el estancamiento y casi nula aplicación de la carrera administrativa se dio en el periodo comprendido entre 1958 y 1974 que históricamente se denominó el “Frente Nacional”, periodo oscuro para la historia del país y la carrera administrativa donde por un acuerdo bipartidista fueron repartidas igualitariamente las tres ramas de poder público, las curules en los ministerios, en el Congreso y los demás empleos públicos; de modo que la carrera administrativa fue cercenada en este periodo, los concursos públicos no se hicieron, el acceso a la carrera administrativa hizo parte de la burocracia bipartidista que hasta los cargos más bajos fueron repartidos en igualdad de condiciones para cada partido y quienes ocupaban dichos empleos eran nombrados a dedo por el jefe de turno, sin tener en cuenta la igualdad y el mérito.

Finalmente otro elemento fundante de la frustrada aplicación de la carrera administrativa fue el estado de sitio que vivió el país por espacio de 45 años; cada vez que era expedido un decreto que declaraba el estado de sitio, se pensaba en los diferentes entes del estado que la carrera administrativa quedaba suspendida, todos los empleos de carrera eran ocupados por provisionales que al final terminaron pensionándose en dichos cargos. De modo que el estado de sitio se convirtió en un pretexto del gobierno para no convocar a concurso los empleos vacantes y en provisionalidad; así las cosas durante este periodo no se pudo acceder a la carrera administrativa de manera ordinaria, es decir, por medio de un proceso de selección, todo fue de manera extraordinaria.

1.5 Desarrollo Normativo a partir de la Constitución de 1991

A finales de la década de los ochenta, Colombia enfrentó una situación de inestabilidad institucional, producto de diversos factores como fueron, entre otros: la descomposición del orden público, la crisis del sector financiero, la contracción de la economía y la captura de lo público por clientelas políticas. Estos factores contribuyeron al incremento acelerado de los índices de violencia, desempleo y corrupción generalizada en todos los sectores de la sociedad Colombiana⁴³ (Álvarez, 2009, p. 131-132).

Sin embargo, los inicios de la década del noventa son un momento de transformaciones a nivel nacional, con la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, se “buscó fortalecer y modernizar la función pública en aspectos como ingreso por mérito, estabilidad condicionada al eficiente desempeño e igualdad de oportunidades para vincularse con el Estado, moralidad y ética en el desempeño de la función pública, así como unos mejores servidores públicos al servicio del Estado

⁴³ *Ibíd*em, p. 131-132.

desarrollando efectivamente la carrera administrativa como una institución básica y necesaria del país”⁴⁴ (Buitrago, 2011, p. 61).

Así mismo, para Buitrago, la Constitución en este tema buscó infructuosamente combatir la corrupción y el clientelismo en la función pública y la vinculación irregular de servidores públicos como la expedición de unas leyes y medidas del ejecutivo y gobiernos locales que van en contravía del mérito y del espíritu de la Constitución⁴⁵ (2011, p. 61).

La Carta Magna en el capítulo II del título V, relata e instituye unos parámetros específicos que se deben cumplir para acceder a la función pública y vislumbra una serie de principios y de reglas que deben regir las relaciones del servidor público con el Estado. El artículo 125, inciso 1° de la Constitución Política de 1991, señala como regla general el sistema de carrera que. “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” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 125). Este precepto normativo se rige legalmente por la Ley 909 de 2004, en cuanto dicta normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

Por otro lado, la Corte Constitucional se pronunció a través de la sentencia número C-195 de 1994⁴⁶ señaló el propósito de la carrera administrativa, así:

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral,

⁴⁴ Véase BUITRAGO, Jorge. Del Empleo Público. La Carrera Administrativa y sus Amenazas. Un Reto para la Democracia. Bogotá, D.C. Edición Crear Estrategias. 2011, p. 61.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 61.

⁴⁶ Consúltense Sentencia C-195 del 21 de Abril de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-195 de 1994).

De acuerdo con lo señalado anteriormente por la Corte, Buitrago describe algunas características del sistema de carrera administrativa, así:

Realización plena y eficaz de los principios constitucionales de igualdad e imparcialidad, manifestada como la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de acceso al servicio público. Selección y acceso al cargo exclusivamente con base en el mérito. Estabilidad en el empleo, condicionamiento al rendimiento. Ascenso en la carrera con base en la eficiencia y capacidades del empleo que permitan vincular a los mejores y más capaces al servicio del Estado. Eficacia y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. Transparencia, objetividad e imparcialidad. Sometimiento a la ley y al derecho⁴⁷ (2011, p. 56).

1.5.1 La ley 27 de 1992. Nace como consecuencia de la Constitución Política de 1991, el Legislador mediante la promulgación de esta ley, desarrolla el artículo 125 de la Constitución y expide normas sobre administración de personal. En su artículo primero reitera nuevamente los principios de igualdad y mérito para el acceso al servicio público. “Clasificó los empleos, extendió al orden territorial las normas del orden nacional, asignó a las entidades la competencia para desarrollar los procesos de selección, señaló para el nivel territorial cuáles empleos eran de libre nombramiento y remoción y cuáles de carrera administrativa, se dio paso a la capacitación. Estableció dos clases de concurso: abierto y el de ascenso; dio garantías para limitados físicos y maternidad”⁴⁸ (Buitrago, 2011, pp. 61-62).

⁴⁷Véase BUITRAGO, Jorge. Del Empleo Público. La Carrera Administrativa y sus Amenazas. Un Reto para la Democracia. Bogotá, D.C. Edición Crear Estrategias. 2011, p. 56.

⁴⁸Ibídem, p. 61-62.

Con esta ley⁴⁹, se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil y se suprime el Consejo Superior del Servicio Civil; también estipula como estará integrada, el periodo y calidades de cada uno de sus miembros; la establece como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado a excepción de aquellas que tengan un régimen especial.

De la misma manera se crean las comisiones seccionales del Servicio Civil para cada uno de los departamentos en forma de delegación, la cuales cumplirían las mismas funciones que la Comisión Nacional.

1.5.2 La Ley 443 de 1998. El título primero de esta ley⁵⁰ está referido a la definición y los principios generales que rigen la carrera administrativa como lo son la igualdad y el mérito. Presenta innovaciones como la de incorporar al sistema general de carrera, otros regímenes como los sistemas específicos de administración de personal. Incluye, un conjunto de normas básicas para poner en marcha la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los empleados de las contralorías, realiza una clasificación de los empleos públicos. En su título II, estipula la vinculación a los empleos de carrera, señalando que estos se harán previo concurso de méritos; en el capítulo 2° del mismo título, trata expresamente sobre los procesos de selección y da las reglas de los concursos.

Se crea el registro público de carrera administrativa, evaluación y calificación del desempeño, estímulos y capacitación y retiro del servicio. De igual manera, se crea el Sistema Nacional de Carrera y de la Función Pública, integrado por La Comisión Nacional del Servicio Civil, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), entre otros.

El artículo 44 reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, la encarga de la administración y vigilancia de las carreras de los empleados del Estado, con excepción de

⁴⁹ Consúltese Ley 27 del 23 de Diciembre de 1992, Diario Oficial No. 40700 de Diciembre 29 de 1992

⁵⁰ Consúltese Ley 443 de junio 11 de 1998, Diario Oficial No. 43.320 de 1998.

las de la Contraloría General de la República y contralorías territoriales, Procuraduría General de la Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares y de Policía.

1.5.3 La Ley 909 de 2004. Para Buitrago, antes de la expedición de esta ley existió una situación de inestabilidad producida por la Corte Constitucional mediante sentencia número C-372 de 1999 que declaró la inexecutable de algunos artículos de la Ley 443 de 1998 que terminó congelando el funcionamiento de la carrera administrativa por cinco años en aspectos como el funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el ingreso, ascensos, registro público de carrera y evaluación del desempeño⁵¹ (2011, p. 64).

El objeto de esta ley regula el sistema público de empleo, establece y desarrolla los principios básicos que reglamentan la carrera administrativa. Define taxativamente que los empleos públicos de carrera, los de libre nombramiento y remoción, los de periodo fijo y los temporales; son los únicos empleos públicos que hacen parte de la función pública.

Establece su campo de aplicación a los servidores públicos que desempeñan empleos de carrera administrativa en la rama ejecutiva central y descentralizada; a los empleados que prestan sus servicios en las corporaciones autónomas regionales, en las personerías, en la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la Comisión Nacional de Televisión, en la Auditoría general de la República, en la Contaduría General de la Nación, los de las entidades del nivel territorial, departamentos, distrito capital, distritos y municipios con sus entes descentralizados, de la misma manera se aplica a los empleados de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales.

⁵¹ Véase BUITRAGO, Jorge. Del Empleo Público. La Carrera Administrativa y sus Amenazas. Un Reto para la Democracia. Bogotá, D.C. Edición Crear Estrategias. 2011, p. 64.

En el mismo sentido, establece la aplicación de la ley con carácter supletorio, cuando se encuentren vacíos normativos a los servidores públicos de las carreras especiales como los de la Rama Judicial, Procuraduría General, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General, carrera diplomática, personal docente, personal de carrera del Congreso y entes universitarios autónomos. Determina los sistemas específicos de carrera administrativa y considera que esto son los que rigen el personal del DAS (ahora extinto), los del INPEC, los de la DIAN, el personal científico y tecnológico del Sistema nacional de Ciencia y Tecnología, personal de las Superintendencias y los de la Aeronáutica Civil.

Realiza una clasificación de los empleos públicos tanto a nivel nacional como territorial, del orden centralizado y descentralizado. Define la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil, funciones, organización y estructura, establece su composición, requisitos de sus miembros, su designación y régimen aplicable. Menciona los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública y establece sus funciones; tales órganos son el Departamento Administrativo de la Función Pública, las Unidades de Personal de las entidades y las comisiones de personal.

Establece la estructura del empleo público, es decir, la descripción del contenido funcional, el perfil de competencias, la duración, los cuadros funcionales, los empleos de carácter temporal y la jornada laboral. En el título IV, se establece el ingreso y ascenso al empleo público, establece las clases de nombramientos, el encargo, la provisión de empleos por vacancia temporal, la comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo.

El título V trata expresamente sobre el ingreso y ascenso en los empleos de carrera administrativa, sobre los principios que orientan los concursos públicos; consagra que todos los concursos ya sea para el ingreso a carrera o ascenso en los empleos serán abiertos para todos los ciudadanos que acrediten los requisitos exigidos; para tales concursos le otorga la competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil la cual a través de contratos o

convenios interadministrativos suscritos con universidades del sector público o privado o instituciones de educación superior podrá adelantarlos.

Establece como etapas de los concursos: la convocatoria que es la norma reguladora de todo concurso; el reclutamiento con el objetivo de atraer el mayor número de aspirantes; las pruebas que tiene como finalidad apreciar la capacidad e idoneidad de los aspirantes; la lista de elegibles que se sacan con los resultados de las pruebas y que será elaborada en estricto orden de mérito con una vigencia de 2 años, con el ánimo de cubrir las vacantes de las entidades para las cuales se convocó a concurso.

Determina que el Registro Público de Carrera Administrativa estará conformado por los empleados actualmente inscrito o que se llegaren a inscribir, cuya administración y control (al igual que la Ley 443 de 1998) estará a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil con el apoyo técnico del departamento Administrativo de la Función pública.

Luego a partir del título VI, la ley hace referencia al estilo de realizarse la capacitación y evaluación del desempeño de los empleados públicos de carrera administrativa; los cuales deben hacerse bajo los principios de mérito, cumplimiento, evaluación y promoción de lo público; reglamenta las causales de retiro de los empleados, establece los principios de la gerencia pública en la administración y por último trae unas disposiciones generales donde se destacan la protección a la maternidad, a los desplazados y faculta al presidente mediante disposiciones transitorias mientras entra en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil para expedir normas para el cumplimiento de sus funciones; el sistema general de nomenclatura y empleos; el sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos de orden nacional y territorial; el sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias, de la Aeronáutica Civil y de la DIAN que deban regirse por esta ley.

1.5.4 Ley 1033 de 2006. Mediante esta ley⁵² el legislador creó la denominada carrera administrativa especial para el personal civil del Ministerio de Defensa, Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas adscritas y vinculadas al sector defensa, al igual que modificó y derogó algunas disposiciones de la Ley 909 de 2004⁵³ y concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas sobre la carrera especial mencionada.

Se ordenó que la convocatoria para proveer los cargos vacantes o en provisionalidad de dichas entidades, se deba realizar dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de los decretos que se expidieran para tal caso. El artículo 8 de la misma norma, autorizó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, realizar modificaciones a la convocatoria No. 001 de 2005; de la misma manera, el artículo 10 dispuso que la prueba básica general de preselección de carácter habilitante en los concursos públicos, no le sería exigible a todos los empleados vinculados a la administración pública inscritos en algún concurso; en el mismo sentido, ordenó que la evaluación a la experiencia laboral debería dársele mayor valor. Sin embargo, este artículo fue declarado inexecutable (excepto su párrafo) por las sentencias número C-211 y 290 de 2007.

En su artículo 11, la Ley 1033 de 2006⁵⁴ ordena excluir de la Convocatoria No. 001 de 2005 todos los empleos de las empresas Sociales del Estado que se encontraban en reestructuración, ordenó también que los empleos de dichas entidades deberían ser convocados dentro de los dos años siguientes, un aparte de este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en su sentencia número C-211 de 2007.

1.5.5 Ley 1093 de 2006. En lo atinente a la convocatoria No. 001 de 2005, esta ley facultó a la Comisión Nacional del Servicio Civil para realizarle cualquier clase de modificación que fuese necesaria.

⁵² Consúltese Ley 1033 del 18 de Julio de 2006, Diario Oficial No. 46334 de Julio 19 de 2006.

⁵³ Consúltese Ley 909 del 23 de septiembre 2004, Diario Oficial No. 45.680 de 2004.

⁵⁴ Consúltese Ley 1033 del 18 de Julio de 2006, Diario Oficial No. 46334 del 19 de Julio de 2006.

El párrafo transitorio de esta ley, concedió amplias facultades a la Comisión Nacional del Servicio Civil para realizar los cambios que fuesen necesarios para su ejecución a la convocatoria que estaba en desarrollo; como puede notarse esta ley no restringe ni delimita de alguna manera que clase de modificaciones se pueden hacer, dejando al arbitrio de la entidad encargada de la vigilancia de la carrera administrativa de hacer lo que desee.

1.6 La Comisión Nacional del Servicio Civil. De acuerdo a los antecedentes antes vistos, se puede determinar que la figura de la Comisión Nacional del Servicio Civil no es nada nuevo a la luz de la Constitución de 1991; sin embargo esta le da un rango constitucional y así, pasó a formar parte de la Organización del Estado. En el artículo 130 la Carta Magna establece la función primordial, que dice: “Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la Administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”⁵⁵ (Constitución Política de Colombia de 1991, art. 130).

En este sentido, la Comisión Nacional del Servicio Civil “es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, de carácter permanente, del nivel nacional; independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, ésta actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad”⁵⁶ (Martínez & Ramírez, 2011, p. 52).

Por su parte, a partir de 1991 “las leyes de carrera han tenido en cuenta estos aspectos: La Ley 27 de 1992 aludía al sistema general de carrera, a los sistemas especiales de carrera y a los sistemas específicos de administración de personal; las leyes 443 de 1998

⁵⁵ Consúltese Constitución Política de Colombia de 1991, art. 130.

⁵⁶ Véase MARTINEZ, Edgar & RAMIREZ, Juan. Función Pública Colombiana. Régimen de los Empleos y de los Empleados Públicos en Colombia. USA. Editorial Académica Española, 2011, p. 52.

y 909 de 2004, se refieren en sus normas al sistema general de carrera y a los sistemas especiales y específicos de carrera, y mencionan los criterios tenidos en cuenta para efectuar la correspondiente agrupación”⁵⁷ (Hernández, 2004, p. 54).

De esta forma, y con la Ley 27 de 1992⁵⁸, se creó la Comisión Nacional del Servicio Civil consagrada constitucionalmente en el artículo 130; en esta norma se establecieron las funciones, conformación, periodos de sus miembros y la estipulación de las comisiones seccionales del servicio civil. La Ley 443 de 1998⁵⁹, incorporó algunas modificaciones respecto del funcionamiento y competencias. “Constituyó un instrumento técnicamente elaborado, que constituyó un hito importante en la evolución del ordenamiento jurídico en relación con la carrera administrativa y la función pública”⁶⁰ (Hernández, 2004, p. 87).

Posteriormente, la Corte Constitucional precisó mediante sentencia número C-372 de 1999 que:

La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades. Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos

⁵⁷ *Ibidem*, p. 54.

⁵⁸ Consúltese Ley 27 del 23 de Diciembre de 1992, Diario Oficial 40700 de Diciembre 29 de 1992

⁵⁹ Consúltese Ley 443 del 11 de Junio de 1998, Diario Oficial No. 43.320

⁶⁰ Véase HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 87.

constitucionales que le corresponden. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-372 de 1999).

Por su parte, al analizar la constitucionalidad de la Ley 443 de 1998 y su relación con la C-372 de 1999⁶¹, señala Hernández que:

Fueron cinco aspectos relacionados con la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre los cuales versó, en buena medida, la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-372 de 1999. Ellos se refirieron a los siguientes: 1) La Comisión es un órgano constitucional autónomo e independiente; 2) en su conformación no es admisible la injerencia irrazonable de las autoridades, entidades y organismos que serán vigilados por ella; 3) la atribución constitucional para administrar las carreras implica la separación de las actividades de selección y denominación de los empleados de carrera; 4) la Comisión es un órgano único, lo que no permite la constitución de otras comisiones para atender las mismas atribuciones, y 5) la Comisión es la responsable de administrar el registro de empleados del sistema de carrera⁶² (2004, p. 88).

De otro lado, la Corte Constitucional suprime las comisiones seccionales del servicio civil, ya que las mismas no están contempladas en la Constitución Política de 1991, y deja al legislador la regulación del régimen de carrera especial de las Contralorías.

Considera la Corte, por una parte, que si la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido

⁶¹ Véase Sentencia C-372 del 26 de Mayo de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.

⁶² Consúltase HERNÁNDEZ, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. -CNSC- Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 88.

configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130. Pero, además, si lo que se predica del régimen de carrera en las contralorías es su carácter especial, a tal punto que frente a ellas ninguna atribución puede cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, menos todavía puede admitirse la existencia de cuerpos similares a ella en las contralorías de los departamentos y municipios. Lo que se impone es el establecimiento de las normas que sobre el particular la ley especial debe prever, de conformidad con las aludidas disposiciones constitucionales. Las frases impugnadas son, pues, inexequibles. Será el legislador el que determine, ya sin los condicionamientos que el artículo 14 consagra, el régimen especial aplicable a la selección de personal dentro de la carrera administrativa para los mencionados organismos, y la forma en que deben adelantarse los procesos pertinentes.

Aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus respectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto. Tampoco es constitucional que semejante competencia, como lo dispone la primera parte del inciso del artículo 14, se supedite a las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil, que son contrarias a la Carta Política. Esta regla, a pesar de no haber sido demandada, integra con lo acusado una misma proposición jurídica cuyos supuestos, ya subrayados como inconstitucionales, admiten que pueda existir una pluralidad de comisiones del Servicio Civil que dirijan y vigilen la selección del personal en distintas entidades, y que éstas sustituyan a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el ejercicio de la función que le es propia, descomponiendo el sistema contemplado en el artículo 130 de la Carta, que únicamente prevé un organismo autónomo del orden nacional con tales atribuciones, por lo cual el artículo 14, en su totalidad, será declarado inexequible.

La Ley 27 de 1992 y Ley 443 de 1998, le habían otorgado al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar los concursos públicos para proveer empleos de carrera administrativa; sin embargo, tales disposiciones a juicio de la Corte Constitucional estaban en contravía de lo establecido en la Carta Política, toda vez que, los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes para el ingreso y ascenso en los cargos de carrera le corresponde al legislador y no al Gobierno a través de reglamentos establecer esas pautas.

De la misma manera, la Corte consideró que la carrera administrativa debía ser vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, de la misma forma debe ser la misma entidad que tramite, inscriba y actualice el registro nacional de carrera, haciendo la salvedad que la Comisión Nacional del Servicio Civil puede sectorizarlo o distribuirlo territorialmente para facilitar su manejo y consulta.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional hace ver al Congreso de la República que deberá expedir en el término de la distancia, una ley que estructure con base en la sentencia el efectivo y adecuado desarrollo de la carrera administrativa teniendo en cuenta la calidad de órgano autónomo e independiente de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Luego de promulgada la Constitución política de Colombia de 1991 tuvieron que pasar 14 años para que por fin se convocara por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a un concurso de méritos para poder acceder a la carrera administrativa de manera como la ley lo había planteado desde 1938. Sin embargo, durante el transcurrir de esos 14 años a pesar de la consagración y creación constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la carrera administrativa aun continuó con el estancamiento anterior a 1991; pese a que en nuestra Carta se consagró en los artículos 125 y 130 el alcance, objeto y campo de aplicación de la carrera administrativa ordinaria y la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil como su ente rector; la influencia de la rama ejecutiva y legislativa se hizo sentir, ya que la ley 27 de 1992 y la ley 443 de 1998 convirtieron a la Comisión Nacional del Servicio Civil en un ente ineficaz, puesto que de entidad autónoma

nada tenía; prácticamente tres de sus siete miembros eran nombrados por el Presidente de la República; el Gobierno era quien asignaba los honorarios de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil; de la misma manera, se crearon comisiones seccionales del servicio civil que al igual que el ente rector tenía injerencia de los gobernadores de turno, lo que desarticuló su verdadera esencia como ente único.

Fue así como dos ciudadanos al ver que el desarrollo de la carrera administrativa aun seguía en el estancamiento y retraso anterior a 1991, y que aun continuaba la administración pública colmada de empleados en provisionalidad, que en su gran mayoría alcanzaban su derecho a pensionarse en ese estatus, decidieron demandar por inconstitucional gran parte de la ley 443 de 1998 que era prácticamente una reproducción de la ley 27 de 1992; de esta manera la Corte Constitucional mediante sentencia C-372 de 1999 declara la inexecutable de gran parte del articulado de la ley 443 de 1998.

Como puede leerse en la sentencia en mención, la Corte Constitucional ante la demanda interpuesta, se vio en la necesidad de poner un freno a lo que estaba sucediendo con los mandatos legales que desarrollaron el artículo 130 de la Constitución Política que creó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, de tal manera que se dio a la tarea de proporcionarle el verdadero sentido y valor que el constituyente de 1991 quiso darle. Con esta sentencia que marcó un verdadero hito en la historia de la carrera administrativa, se podría afirmar que la Comisión Nacional del Servicio Civil es de creación constitucional y de desarrollo jurisprudencial; todo ello es prueba de que al legislativo le quedó grande la reglamentación del ente rector de la carrera administrativa o sería mejor afirmar que no hubo la verdadera voluntad política (como sucedió en los 60 años anteriores) de impulsar en el sentido del deber ser, la evolución apropiada de la carrera.

Fue tan alejado del verdadero sentido teleológico por parte del legislativo al expedir las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, que la Corte Constitucional tomó la batuta del Congreso al respecto y le dio a la Comisión Nacional del Servicio Civil el verdadero estatus que se merecía otorgándole y haciéndole ver al ejecutivo y legislativo que se trataba de un ente

constitucional único, autónomo e independiente, con personería jurídica y patrimonio propio; que no se trataba de un órgano asesor del Gobierno ni mucho menos de un consejo de composición paritaria.

En este aspecto es de resaltar que la Corte Constitucional, a través de la sentencia en mención, teniendo una mirada retrospectiva y futurista de lo que hasta la fecha había sido el trasegar de la carrera administrativa, le hizo un alto en el camino al ejecutivo y legislativo arrebatando de su control el futuro de la carrera administrativa, además le ordenó al Congreso que estaba obligado a expedir una ley con la mayor prontitud, con el fin de dar un efectivo y adecuado desarrollo a la carrera conforme a lo dispuesto en la Constitución, que dicha ley debía estructurar, con arreglo a la Sentencia proferida, la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Conforme con lo anterior y no obstante lo ordenado por la Corte Constitucional en 1999, el Congreso de la República se tomó 5 años para expedir la nueva ley que regulara en debida forma a la Comisión Nacional del Servicio Civil y a la carrera administrativa, de ello da cuenta la actual Ley 909 de 2004, donde verdaderamente se dan las pautas de una verdadera aplicación de la carrera con base en los principios de igualdad y mérito y que en su artículo transitorio se puso como meta que dentro del año siguiente a su expedición, debería convocarse al primer concurso de meritos, que finalmente dio origen a la Convocatoria 001 de 2005.

II. Conceptualización sobre Carrera Administrativa y los Concursos Públicos de Mérito

En Colombia, la carrera administrativa a través de la historia así como en la actualidad, se ha instituido como un componente significativo para la selección y administración del personal de las diferentes entidades estatales, que busca garantizar la aplicabilidad de los principios constitucionales en los procesos de gestión y administración del personal. Para profundizar el tema de investigación a continuación se presentan diversos conceptos y planteamientos teóricos que permiten esclarecer las diversas concepciones.

1. Concepto y Caracterización de la carrera administrativa

De conformidad con el artículo 27 de la Ley 909 de 2004, la carrera administrativa “es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público”. Por su parte, el profesor Vidal define la carrera administrativa en estos términos: “conjunto de procedimientos jurídicos administrativos encaminados a alejar las motivaciones políticas o subjetivas en la designación de funcionarios, y que el acceso de ellos a los cargos y su ascenso se verifique por razones de competencia y mérito”⁶³ (1994, p. 230).

Otra definición también acertada para el tema, es la que señala Obando como un “sistema técnico de selección, suministro y manejo de personal, que comprende el conjunto de disposiciones jurídicas del buen funcionamiento de la Administración pública, regula los

⁶³ Véase VIDAL, Jaime. Derecho Administrativo. Bogotá, D.C. Décima Edición Actualizada. Editorial Temis S.A, 1994, p. 230.

procedimientos de ingreso, permanencia, ascenso y retiro al empleo público, y consagra derechos y deberes”⁶⁴(2010, p.298-299).

Sin embargo, y en este orden de ideas, es imprescindible esclarecer conceptualmente entre gobierno y administración, considerando que el régimen de carrera administrativa “no tiene una función política, sino administrativa. En efecto, el gobierno es, ante todo, una estructura política, es decir, conlleva un manejo del poder político encaminado hacia los efectos sociales del nivel general” (...)⁶⁵. (Ramírez & Martínez, 2011, p.30). Mientras que, administración “significa la ordenación técnica sobre los recursos existentes, con el fin de conformar un orden, que ya no es general, sino adecuado a las circunstancias concretas. Los criterios administrativos se subordinan a los criterios políticos, así como la parte se ordena al todo”⁶⁶ (p. 30).

Por otro lado, la Corte Constitucional mediante sentencia número C-195 de 1994⁶⁷ se pronuncia sobre la finalidad del sistema de carrera administrativa, así:

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. El elemento objetivo de la eficiencia es el determinante de la estabilidad laboral, por cuanto es su principio de razón suficiente. No se trata de una permanencia en el cargo por razones ajenas a la efectividad de los buenos resultados, ni el ingreso al empleo sin

⁶⁴ Consúltase OBANDO, J. Tratado de Derecho Administrativo Laboral. Bogotá, D.C. Tercera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2010, p. 298-299.

⁶⁵ Véase RAMÍREZ, Juan. & MARTÍNEZ, Edgar. Análisis y Perspectivas de la Carrera Administrativa en Colombia. Editorial Académica Española, 2011, p.30.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 30.

⁶⁷ Consúltase Sentencia C-195 del 21 de Abril de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

una vinculación fundada en motivos diferentes a la capacidad. Igualmente, el retiro se hará por hechos determinados legalmente, inspirados en la realidad de la eficiencia laboral. En definitiva, lo que se protege es el interés general. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-195 de 1994).

Lo anterior, “busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir de concepto según el cual el Estado social de derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en administración pública”⁶⁸ (Villegas, 2013, p. 314).

Señala Ramírez & Martínez, que caracterizar el sistema de carrera administrativa en Colombia, exige precisar algunos aspectos en relación con la clasificación constitucional de los empleos y con las formas de provisión de los cargos de carrera, con este propósito, exponen que:

De acuerdo con el mandato constitucional, los empleos de los organismos y entidades son de carrera administrativa, con excepción de los de elección popular, los de periodo fijo conforme a la Constitución y la Ley, los trabajadores oficiales, aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación y los de libre nombramiento y remoción.

Los empleos de libre nombramiento y remoción corresponden a los de dirección, conducción y orientación institucionales; los empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implica confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistencial o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos; los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de

⁶⁸ Consúltese VILLEGAS, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo I. Bogotá. D.C. Editorial Legis, 2013, p.314.

bienes, dineros y/o valores del Estado; los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos; los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; y, los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera⁶⁹(2011, p. 29).

Por su parte, Villegas (2013)⁷⁰, establece una síntesis sobre la excepción en el sistema de carrera administrativa, es decir en relación con el libre nombramiento y remoción, desde una mirada constitucional y el pronunciamiento de la Corte Constitucional, así:

Los cargos de libre nombramiento y remoción están sometidos a reserva de ley, por lo que solo podrán incorporarse en el conjunto de empleos de las entidades del Estado cuando exista expresa disposición legal que así lo determine... “la potestad que tiene el legislador para definir cargos de libre nombramiento está limitada desde dos perspectivas” (Sentencia C- 553 de 2010)⁷¹.

Lo preceptuado en el artículo 125 de la Carta Política, que exige la determinación del legislador sobre los cargos que se excluyan del mandato constitucional según el cual “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera...Además, toda excepción es de interpretación restrictiva, lo que en esta materia se traduce en que las

⁶⁹ Véase RAMÍREZ, Juan. & MARTÍNEZ, Edgar. Análisis y Perspectivas de la Carrera Administrativa en Colombia. Editorial Académica Española, 2011, p.29.

⁷⁰ Véase VILLEGAS, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo I. Bogotá. D.C. Editorial Legis, 2013, p.322.

⁷¹ Consúltese Sentencia C- 553 del 6 de Julio de 2010. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá. D.C.

previstas por el legislador deben hallarse plenamente justificadas” (Sentencia C- 553 de 2010 y Sentencia 1177 de 2001)⁷².

Por tanto, como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal...no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. (Sentencia C-479 de 1992, C-514 de 1994, C-552 de 1996, C- 368 de 1999 y C-292 de 2001)⁷³.

...las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función...cabe la exclusión de la carrera por vía legal... para que la función del legislador tenga cabal desarrollo con estricto apego a la normativa fundamental, es necesario que al expedirse la ley... (Sentencia C- 514 de 1994, pp. 322-323)⁷⁴.

Así mismo, la Corte Constitucional mediante C-506 de 1999, estableció la carrera administrativa y los empleos de libre nombramiento que conllevan responsabilidades de dirección, conducción y orientación institucionales, se deben desarrollar mediante la adopción de políticas y directrices, y señala que:

Siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de

⁷² Consúltese Sentencia C-1177 del 8 de Noviembre de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C.

⁷³ Consúltese Sentencia C-479 del 13 de Agosto de 1992. Magistrados Ponentes: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C.

⁷⁴ Consúltese Sentencia C-514 del 16 de Noviembre de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.

las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-506 de 1999)⁷⁵.

En cuanto al contenido de la Ley 909 de 2004⁷⁶, la norma en mención determina el contenido de la carrera administrativa, en los siguientes términos:

El objeto, ámbito de aplicación y principios. La clasificación de los empleos públicos. De la Comisión Nacional del Servicio Civil y de los órganos de dirección, gestión y la gerencia pública. La estructura del empleo público. Del ingreso y el ascenso al empleo público. Del ingreso y el ascenso a los empleos de carrera. De la capacitación y de la evaluación del desempeño. El retiro de los empleados públicos.

Por otro lado, es fundamental mencionar la diferencia que se presenta entre los tipos de servidores, relacionada con la forma de vinculación, las actividades por realizar, los derechos por ejercer y el grado de voluntariedad en la aceptación o el rechazo de la vinculación, así:

En el caso de los empleados públicos la vinculación se da a través de un acto administrativo (decreto o resolución), que está regulado por normas de carácter general, y al empleado nombrado le queda la potestad de aceptar o no la designación; en el evento de aceptar, su vinculación se efectuará a través de un acto solemne que se llama posesión, y bajo la gravedad del juramento están dispuestos a defender la Constitución y desempeñar los deberes que se le imponen. En el caso de los empleos

⁷⁵Consúltese Sentencia C-506 del 14 de Julio de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Bogotá, D.C.

⁷⁶Consúltese Ley 909 del 23 de septiembre 2004, Diario Oficial No. 45.680 de 2004.

de carrera administrativa, el régimen aplicable para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro es el concurso como regla general. Para los trabajadores oficiales su vinculación es a través de un acuerdo de voluntades o contrato de trabajo, y su régimen de prestaciones sociales mínimas es expedido por el legislador de conformidad con el numeral 19 literal f) del artículo 150 de la Carta Política⁷⁷ (Puentes, 2009, p. 65).

Agrego a lo anterior, con relación a las actividades laborales que deben desempeñar los empleados públicos, están son esenciales a la naturaleza del Estado, mientras que los trabajadores oficiales desarrollan acciones típicas del sector privado en empresas industriales y comerciales del Estado o de economía mixta, o en actividades de construcción de mantenimiento de bienes del Estado⁷⁸ (Puentes, 2009, p. 66).

2. Naturaleza Jurídica de la Carrera Administrativa

La Carrera Administrativa es de origen constitucional, por tal motivo esta se encuentra totalmente delimitada y normada, no solo a través de la Constitución Política, sino a través de leyes, decretos e incluso jurisprudencia; así las cosas de acuerdo a la normatividad vigente en carrera administrativa, es posible determinar “que el nominador no opera con el criterio de la discrecionalidad, sino bajo el imperio de la reglamentación del estatuto técnico de la función administrativa”⁷⁹ (Obando, 2010,p. 299).

La Constitución Política de 1991 en el artículo 125, señala expresamente que los empleados de los órganos y entidades del Estado son de carrera y además que los empleos que no estén determinados por la Constitución y la ley, serán nombrados por concurso

⁷⁷ Véase PUENTES, Germán. La Carrera Administrativa en el marco de la función pública. Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, D.C. 2009, p. 65.

⁷⁸ Véase PUENTES, Germán. La Carrera Administrativa en el marco de la función pública. Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, D.C. 2009, p. 66.

⁷⁹ Véase OBANDO, J. Tratado de Derecho Administrativo Laboral. Bogotá, D.C. Tercera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2010, p. 299.

público y el ingreso y ascenso en estos deberán hacerse previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que la ley fije par tal caso.

3. Objeto de la Carrera Administrativa

La carrera administrativa busca que mediante una serie de mecanismos o procedimientos contemplados en la ley por mandato constitucional, el Estado elija a las personas más idóneas y capaces para el desempeño de las funciones públicas con el fin de prestar el mejor servicio a la comunidad, así lo ha reiterado en varias sentencias la Corte Constitucional. Por tanto no es objeto de la carrera administrativa la estabilidad de los funcionarios, sino en organizar una administración pública que sirva de manera eficiente a los administrados; “este objeto exige la escogencia de los más útiles e idóneos”⁸⁰ (Obando, 2010, p. 300).

Refiriéndose al régimen de carrera, la Corte Constitucional a través de la sentencia número C-479 de 1992⁸¹, “busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública”⁸²(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-479 de 1992).

Así mismo, la sentencia número C-1079 de 2002 también conceptualiza sobre la experiencia, idoneidad y responsabilidad en las funciones que cumplen los servidores públicos, y dice que “bajo la actual concepción del Estado social de derecho, exigen la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública que posibiliten la realización de los fines y objetivos estatales más próximos, como lo son el servicio a la

⁸⁰ Véase OBANDO, J. Tratado de Derecho Administrativo Laboral. Bogotá, D.C. Tercera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2010, p. 300.

⁸¹Véase Sentencia C-479 del 13 de Agosto de 1992. Magistrados Ponentes: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C.

⁸²Ibídem.

comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, derechos y deberes que la propia constitución reconoce a todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional”⁸³(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1079 de 2002).

Por su parte, Villegas señala que:

La regulación de la carrera administrativa, está delimitada por tres objetivos fundamentales a saber: I) La búsqueda de la eficiencia y eficiencia en el servicio público, ya que la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional empleando el concurso de méritos como regla general para el ingreso a la carrera administrativa; II) la garantía de la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tiene igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; III) La protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Carta, pues esta Corporación ha señalado que las personas son vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado (2011, p.44)⁸⁴.

4. Categorías de Carrera Administrativa

La ley y la jurisprudencia diferencian y establecen dos categorías de carrera administrativa en Colombia:

4.1 La General u Ordinaria. De acuerdo a lo establecido en la Ley 909 de 2004 y en la jurisprudencia constitucional, la carrera administrativa general u ordinaria se aplica esencialmente para las instituciones del Estado y está a cargo de la Comisión Nacional del servicio Civil quien es la encargada de su administración y vigilancia⁸⁵(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 1230 de 2005).

⁸³Véase Sentencia C-1079 del 5 de Diciembre de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

⁸⁴Véase Villegas, J. (2011). Carrera Administrativa y Concurso. Bogotá. D.C. Editorial Ibañez, 2011, p. 44.

⁸⁵Consúltese Sentencia C-1230 del 29 de Noviembre de 2005. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá,D.C.

4.2 Los Sistemas Especiales de Carrera Administrativa. Las cuales son establecidas en forma expresa por la Constitución Política de 1991, para que determinadas entidades del Estado cuenten con un sistema específico para la selección del personal que integrara estos entes; tal es el caso de la Rama Judicial (artículo 217), la Contraloría General de la República (artículo 268), a Fiscalía General de la Nación (artículo 256), las Fuerzas Militares (artículo 217), La Policía Nacional (artículo 217), La Procuraduría General de la Nación (artículo 279), La Registraduría Nacional del Estado Civil (artículo 266) y de las universidades públicas (artículo 69).

5. Campo de Aplicación de la Carrera Administrativa

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 909 de 2004⁸⁶, todas las disposiciones que contempla esta ley se aplican en su integridad a los siguientes servidores públicos:

- a) A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.
Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.
Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.
Al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media.
A los empleados públicos de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional.
- b) A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades:
En las corporaciones autónomas regionales.
En las personerías.

⁸⁶ Consúltese Ley 909 del 23 de septiembre 2004, Diario Oficial No. 45.680 de 2004.

En la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En la Comisión Nacional de Televisión.

En la Auditoría General de la República.

En la Contaduría General de la Nación;

- c) A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados;
- d) La presente ley será igualmente aplicable a los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales. (Ley 909 de 2004, art. 3).

También, la Ley 909 de 2004⁸⁷ en su artículo 3 numeral 2, contempla que las disposiciones contenidas en esta, se aplicarán de manera supletoria, cuando haya vacíos normativos a los servidores públicos de la Rama Judicial del Poder Público, de la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, de la Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, de la Fiscalía General de la Nación, de los entes universitarios autónomos, del personal regido por la carrera diplomática y consular, el que regula el personal docente y el que regula el personal de carrera del Congreso de la República.

6. Principios de la Carrera Administrativa

La Corte Constitucional, ha definido los principios constitucionales de la siguiente manera:

⁸⁷Ibídem.

Ha distinguido esta Corporación entre principios y valores constitucionales, definiendo los primeros como "...aquellas prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata tanto para el legislador como para el juez constitucional. ...Ellos se refieren a la naturaleza política y organizativa del Estado y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Su alcance normativo no consiste en la enunciación de ideales que deben guiar los destinos institucionales y sociales con el objeto de que algún día se llegue a ellos; su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológica-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser." (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-563 de 2000).⁸⁸

Para Robert Alexy, ha concebido los principios constitucionales más allá de un mero aspecto metodológico:

No es difícil reconocer que la presencia de los principios, por tanto, de mandatos de optimización, en el sistema jurídico tiene consecuencias en cuanto al carácter de éste y al concepto de Derecho, que sobrepasan con mucho el aspecto metodológico. Donde esto es más claro es en los principios constitucionales, como los de la dignidad humana, libertad, igualdad, democracia, Estado de Derecho y Estado social. Si una constitución contiene estos seis principios, ello significa que se han incorporado a ellas las formas principales del Derecho racional de la modernidad. (Alexy, 2001, p. 139)⁸⁹

La Constitución Política de 1991, en su artículo 209 consagra el desarrollo de la función administrativa con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Sin embargo, la carrera administrativa de conformidad con el artículo 28° de la Ley 909 de 2004⁹⁰, deberá desarrollarse

⁸⁸ Véase Sentencia C-563 del 07 de mayo de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Bogotá D.C.

⁸⁹ Consúltese Alexy, R. Sistema Jurídico; Principios Jurídicos y Razón Práctica. Madrid. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. 2001, p.139.

⁹⁰ *Ibíd.*

principalmente en los siguientes principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos: mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección, especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección, garantía de imparcialidad, confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera y eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos.

Consecuentemente con lo anterior, se desarrollará el tema de la investigación con base en los siguientes principios que rigen la carrera administrativa, así:

6.1 Principio de Igualdad. En el aspecto de los concursos públicos de méritos, se desarrolla la igualdad como principio, derivado del artículo 13 de nuestra Constitución Política; partiendo del concepto que la igualdad siempre implica unos criterios de diferenciación como se ha establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La igualdad que se pretende desarrollar teniendo en cuenta el derecho de acceso a los cargos públicos es la igualdad fundamentada en el mérito.

El principio constitucional de igualdad de oportunidades en acceso a cargos públicos apunta a que todo ciudadano tiene derecho a desempeñar funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones, de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos que ha ratificado el Estado colombiano, principio que se encuentra garantizado, a su vez, mediante un conjunto de reglas constitucionales según las cuales los empleos en los órganos y entidades del Estado son, por regla general, de carrera; los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público; el ingreso a la carrera administrativa y los ascensos serán por méritos en tanto que el retiro se dará únicamente 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. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-319 de 2010).⁹¹

En el mismo sentido la corte Constitucional, en otra sentencia hito determina sobre la igualdad:

Esta forma de igualdad, que es la propia del sistema de carrera, supone la equivalencia proporcional. Lo debido al empleado se determina en relación a la capacidad exigida por el cargo y a la relación de los empleados con dichas exigencias. Lo que mide la igualdad en el sistema de carrera es la proporción entre los distintos empleados y las calidades requeridas para el cargo. Por tratarse de una igualdad o equivalencia, esa igualdad se determina por medidas objetivas, pero no debe pensarse que es posible establecer matemáticamente el valor de las cosas entre sí.” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-195 de 1994).⁹²

En este orden de ideas, por el principio de igualdad los ciudadanos gozan del derecho de ingresar al servicio público en las mismas condiciones de oportunidades, participación, equidad, selección, estabilidad y concurso, sin discriminación de raza, sexo, religión y credo político o consideración de categorías sociales, económicas e ideológicas de las personas. Pero esta igualdad se da para aquellos que reúnan los requisitos mínimos de presentación a un concurso de selección⁹³ (Obando, 2005, p. 302).

Así, “con el sistema de carrera se realiza más la igualdad, por cuanto el merecimiento es la base sobre la cual el empleado ingresa, permanece, asciende o se retira del empleo, la igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad. Es

⁹¹ Consúltese Sentencia C-319 del 05 de mayo 2010. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Sierra Porto. Bogotá

⁹² Véase Sentencia C-195 del 21 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá

⁹³ Consúltese OBANDO, J. Tratado de Derecho Administrativo Laboral. Bogotá, D.C. Tercera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2010, p. 302.

decir, en virtud del merecimiento hay una adecuación entre el empleo y el encargo, sin interferencias ajenas a la eficiencia y eficacia”⁹⁴ (Romero, 1997, p. 19).

6.2 Principio de Mérito. Este principio ha sido denominado el pilar fundamental para el acceso a los cargos de carrera administrativa en Colombia, con este se busca la selección de los mejores; de modo que se pueda cumplir con el fin último cual es la prestación del buen servicio en la administración.

“Por el principio del mérito se estiman o aprecian las virtudes o calidades de las personas que desean o aspiran llegar a las posiciones públicas de carrera, que han justificado sus habilidades, conocimientos, aptitudes, utilidad, quilates o valor personal, según la convocatoria del concurso”⁹⁵ (Obando, 2005, p. 303). El mérito tiene como fundamento la Constitución Política de 1991, el cual consagra que para que un aspirante pueda llegar hacer parte de la carrera administrativa, debe demostrar que cumple con un mínimo de requisitos y además haber logrado superar todas las etapas del concurso público.

La Ley 909 de 2004, ha definido el mérito como la “demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos” (art. 28). De acuerdo con lo anterior, la Constitución y la ley son claras al especificar que “el objetivo primordial de este principio radica en la selección de los mejores aspirantes a ejercer los cargos públicos y por ende asegurar la eficiencia en la prestación del servicio de las entidades y organismos del estado, es decir, que el cumplimiento de los fines del estado estriba en la competencia con la cual los funcionarios de carrera entre otros cumplen las funciones y responsabilidades que les asigna la constitución y la ley”⁹⁶ (Compendio de Normatividad y doctrina en el empleo público y

⁹⁴ Véase ROMERO, César. La Carrera Administrativa en el Municipio Colombiano. Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1997, p. 19.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 303.

⁹⁶ Véase Compendio de Normatividad y doctrina en el empleo público y carrera administrativa, Escuela Superior de Administración Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil, 2011, p. 5

carrera administrativa, Escuela Superior de Administración Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil, 2011, p. 5).

La Corte Constitucional ha tenido diversos pronunciamientos sobre el principio del mérito en muchas sentencias; sin embargo, se resalta lo manifestado en sentencia C-037 de 1996, que dice:

Se busca que la administración este conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perceptivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. El elemento objetivo de la eficiencia es el determinante de la estabilidad laboral, por cuanto es su principio de razón suficiente. No se trata de una permanencia en el cargo por razones ajenas a la efectividad de los buenos resultados, ni el ingreso al empleo sin una vinculación fundada en motivos diferentes a la capacidad. Igualmente, el retiro se hará por hechos determinados legalmente, inspirados en la realidad de la eficiencia laboral. En definitiva se protege el interés general⁹⁷ (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-037 de 1996).

6.3 Principio de Transparencia. La Ley 909 de 2004, señala en su artículo 28, numeral d) “Transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnico encargados de la selección”. Lo que refiere este principio según la norma, es la claridad con la que se realizan los procesos de selección en carrera administrativa, la cual busca que las personas inscritas en las convocatorias públicas, identifiquen los propósitos, requisitos y demás exigencias con las que se desarrollaran los concursos, en este caso de mérito.

Sobre el principio de transparencia, el Consejo de Estado ha manifestado que el establecimiento de reglas y exigencias para acceder a los cargos públicos, a través de un

⁹⁷Consúltese Sentencia C-037 del 5 de Febrero de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

concurso público de meritos no es violatorio de ningún derecho, por el contrario dichas reglas lo que buscan es garantizar la transparencia:

Es completamente válido que la Administración establezca reglas y exigencias para adelantar las distintas etapas que conforman determinado concurso, siempre y cuando respeten los criterios de razonabilidad y eficiencia. Por ejemplo, uno de esos requisitos puede ser el de acreditar que el aspirante tiene cierto tiempo de experiencia laboral, o, tal vez, que los documentos necesarios para disponga ciertas adelantar cierta prueba sean presentados en un determinado período, en una forma específica y ante cierta entidad, que, por lo general, es la encargada de surtir esa etapa. Así, el hecho de que la “Administración” reglas dentro del proceso para acceder a un cargo público, per se, no es violatorio del derecho a la igualdad, ni del derecho al debido proceso, ni del derecho de acceso a los cargos y funciones públicas, pues, por el contrario, el establecimiento de esas reglas busca garantizar la transparencia del concurso y la igualdad entre los participantes. No sobra poner de presente que el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas debe ser ejercido por los particulares y acatado por las autoridades dentro de los límites que las leyes señalen, uno de los cuales es el del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para cada cargo, según su naturaleza, lo que no constituye un límite arbitrario o irrazonable, sino que, por el contrario, es una garantía para la sociedad, pues con esos requisitos se busca garantizar la idoneidad de aquellas personas que serán nombradas en los empleos respectivos. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 25000-23-15-000-2009-01165-01(AC).⁹⁸

De la misma manera la Corte Constitucional ha manifestado que el principio de transparencia va ligado con el del debido proceso y publicidad, por ello en sentencia C-957 de 1999 sostuvo:

⁹⁸ Véase Sentencia del 29 de Octubre de 2009. Consejera Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Rad: 25000-23-15-000-2009-01165-01(AC)

(...) uno de los elementos esenciales del debido proceso es el principio de publicidad. Los artículos 209 y 228 de la C.P., lo reconocen también como uno de los fundamentos de la función administrativa. La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones, las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa⁹⁹

De tal manera que el principio de transparencia, busca dar garantías plenas a los ciudadanos que deciden inscribirse para participar en un concurso público de méritos, con el fin de acceder a la carrera administrativa y como se puede ver este principio va de la mano del debido proceso y al de publicidad.

6.4 Principio del Debido Proceso. Principio que se encuentra contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, el cual establece “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”¹⁰⁰, es decir este principio obliga no solamente a los jueces sino también a los organismos y dependencias de la administración pública.

Referente a este principio, Muñoz, Cabrera & Rodríguez, (2003), exponen que:

Es evidente la relación inescindible que existe entre el derecho al debido proceso y el concurso de méritos en la carrera administrativa, toda vez que este derecho se predica de aquellas actuaciones judiciales y administrativas que están conformadas por una serie concatenada de pasos o etapas de forma tal que el agotar satisfactoriamente cada una de ellas trae como consecuencia el paso a una nueva fase hasta culminar el proceso.

⁹⁹ Confróntese con Sentencia C-957 del 01 de diciembre de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá D.C.

¹⁰⁰ Consúltase Constitución Política de Colombia de 1991, art. 29.

Así las cosas, la inobservancia u omisión de cualquiera de las etapas que previamente establece la ley como requisito, atenta contra el debido proceso pues este derecho se constituye en una garantía de doble vía para las partes que intervienen en este proceso, tanto para quienes concursan en el proceso de selección para acceder a ocupar cargos públicos, como para la administración quien es el ente nominador que al someter a los aspirantes a diferentes pruebas espera elegir en igualdad de condiciones a aquel que obtuvo el mayor puntaje en virtud de sus capacidades y méritos¹⁰¹ (p. 27).

Por consiguiente, el debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger a la persona frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio.

6.5 Los principios de igualdad, mérito, transparencia y debido proceso vistos en la Convocatoria 001 de 2005

Con respecto a la Convocatoria 001 de 2005, es difícil encontrar en su desarrollo que realmente se hayan garantizado estos principios, si todo ciudadano tiene derecho a desempeñar funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones, es decir, que para el ingreso a la carrera administrativa todos los participantes tienen las mismas garantías de igualdad, no resulta congruente que el mismo Congreso colombiano haya promulgado una ley, luego de surtir todos los debates requeridos con la cual se pretendió quebrantar este principio, tal fue lo promulgado en la Ley 1033 de 2006, con la cual no se quiso exigir la prueba básica general de preselección a los empleados vinculados a la administración pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, que llevaran en el cargo al menos seis meses antes de la entrada en vigencia de la Ley 1033.

Tal situación generó un descontento general para los participantes en la Convocatoria 001 de 2005, toda vez que por tratarse la prueba básica general de

¹⁰¹Vease MUÑOZ, A., CABRERA, F. & RODRIGUEZ, C. Concurso de Méritos en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones socio-juridicas-CISFADER. Universidad de la Sabana. Chia, Cundinamarca. 2013, p. 27.

preselección como una prueba habilitante, generaba una desigualdad entre aquellos que no tenían ninguna clase de vínculo con la administración, razón por la cual fue demandada por inconstitucional y así lo declaró la Corte Constitucional en sentencia C-211 de 2007.

En igual sentido de nuevo el Congreso de la República mediante acto legislativo 001 de 2008, estancó el desarrollo normal de la Convocatoria 001 de 2005 y ordenó a la Comisión Nacional del Servicio Civil inscribir de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso a todos los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004 estuvieran ocupando cargos de carrera administrativa de manera vacante o definitiva; tal arbitrariedad no podía quedarse así, pues los principios de la carrera administrativa fueron totalmente desconocidos y mediante sentencia C-588 de 2009 es la Corte Constitucional la que sale en defensa de la Constitución y declara inexecutable el acto legislativo; ante tal situación de nuevo el ente rector de la carrera administrativa procedió de nuevo a tener que modificar el cronograma de la convocatoria.

Como si fuera poco el día 08 de octubre de 2009, se promulga el Decreto 3905 de 2009; donde se ordena a la Comisión Nacional del Servicio Civil excluir de la oferta pública de empleos los que estuvieran siendo desempeñados por provisionales nombrados antes del 24 de septiembre de 2004 y que les faltare 3 años para causar su derecho a la pensión de jubilación; este nuevo incidente causó también un trastorno en el desarrollo de la Convocatoria 001 de 2005 y llevó a que los empleos que habían salido a concurso que estaba siendo desempeñados por provisionales que estuvieran a punto de pensionarse se excluyeran hasta que estos fueran efectivamente acreedores de la pensión de jubilación, esta situación es clara y evidente que desconoce los principios de la carrera administrativa; ¿qué sucedió entonces con los aspirantes que se inscribieron en el concurso queriendo acceder a alguno de estos cargos? Simplemente tuvieron que esperar a que pasaran 3 años más para poder concursar por dichos empleos; esto va en contravía total del principio de transparencia, las reglas de juego fueron cambiadas en el transcurso del proceso, no se estaba jugando limpio.

El 07 de julio de 2011, el curso de la Convocatoria 001 de 2005 se ve de nuevo interrumpida con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2011, con el cual se pretendió homologar la prueba de conocimiento por la experiencia y estudios adicionales de las personas que se encontraban inscritos en el concurso y que estuvieran desempeñando en calidad de provisionales o encargo un cargo de carrera administrativa; situación que generó de nuevo una demandada de inconstitucionalidad y fue de nuevo la Corte Constitucional quien a través de la sentencia C-249 de 2011 declaró su inconstitucionalidad.

Posteriormente y después de los actos legislativos, leyes y decretos que fueron promulgados con el fin de desinstitucionalizar el objeto de la carrera administrativa en los tiempos modernos que comenzaría a ejecutarse debidamente con la Convocatoria 001 de 2005; de nuevo un grupo de aspirantes que se encontraban inmersos en el concurso se vio avocado a interponer una acción de tutela (T-213 A de 2011) pidiendo protección de sus derechos por haber sido excluidos de la Convocatoria de manera arbitraria por la Comisión Nacional del Servicio Civil, ya que ellos creyendo ser beneficiarios del Acto Legislativo 001 de 2008, no presentaron la prueba de conocimientos específicos y al haber sido declarado su inexecutableidad tampoco fueron inscritos de manera automática en carrera administrativa; por demás la Comisión Nacional del Servicio Civil incumplió la orden de suspensión del concursos conforme lo ordenaba el acto legislativo mencionado, vulnerando sus derechos, situación que fue reafirmada por la Corte Constitucional y en sentencia T-213 A de 2011, se tutela a favor de los accionantes los derechos invocados

Finalmente no puede hablarse que en el desarrollo de la Convocatoria 001 de 2005, se hayan garantizado los principios de igualdad, mérito, debido proceso y transparencia; pues resultó evidente que el ejecutivo y el legislativo a través de las normas antes mencionadas trataron por todos los medios de favorecer a las personas que se encontraban desempeñando un cargo de carrera administrativa, ya fuera en provisionalidad o encargo generando un quebranto absoluto de los principios de la carrera administrativa; no es transparente que una vez fijadas las reglas del juego cuando se dio inicio al concurso de méritos éstas fueron cambiadas sistemáticamente; no es transparente que un concurso que

debía terminar aproximadamente en diciembre de 2006 se haya prolongado en el tiempo por 8 años teniendo su finalización solo en agosto de 2013; no puede haber debido proceso cuando el ente rector de la carrera administrativa desconoció los derechos de los concursantes tal como se manifestó en la sentencia T 213 A de 2011; no puede haber mérito e igualdad cuando se favorece a unos pocos. No puede tampoco decirse que la Comisión Nacional del Servicio Civil haya sido garante de los principios de la carrera administrativa, en consideración a ello se pudo evidenciar que simplemente su trabajo se limitó a ejecutar (aunque no en su totalidad como quedó antes demostrado) lo que el legislativo y el ejecutivo a través de sus actos le ordenaba hacer y a su vez lo que la Corte Constitucional a través de sus sentencias le ordenaba deshacer; no obstante podría desconocerse que la Comisión Nacional del Servicio Civil jugó un papel importante en el desarrollo de la Convocatoria ya que siempre estuvo presta de la manera más rápida a cumplir con la mayoría de lo ordenado, tanto que en la ejecución de la convocatoria profirió alrededor de 70 Resoluciones, 17 Acuerdos y 7 Circulares que de una u otra forma conllevaron a que finalmente la Convocatoria 001 de 2005 llegara a su finalización 8 años después. Lo que si resulta evidente es que la Corte Constitucional a través de sus pronunciamientos ya fuera a favor o en contra de los aspirantes o comunes a los que estaban ocupando algún cargo en provisionalidad o encargo, sí fue garante de los principios de la carrera administrativa y dejó escrito para la posteridad que ni el legislativo, ni el ejecutivo ni ningún otro órgano del poder, puede pasar por encima de los preceptos constitucionales que sobre carrera administrativa se tiene actualmente.

7. Naturaleza y Conceptualización sobre los Concursos Públicos de Mérito

La Constitución Política de 1991, en su artículo 125 señala los principios sobre los cuales rige el acceso a la función pública, a través del concurso público, así:

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. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 125).

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional mediante Sentencia No. T-256 de 1995, ha señalado:

Puede definirse el concurso público aludido, como el procedimiento complejo previamente reglado por la administración, mediante el señalamiento de las bases o normas claramente definidas, en virtud del cual se selecciona entre varios participantes que han sido convocados y reclutados, a la persona o personas que por razón de sus méritos y calidades adquieren el derecho a ser nombradas en un cargo público.

El procedimiento en su conjunto está encaminado a alcanzar la finalidad anotada, sobre la base del cumplimiento estricto de las reglas o normas del concurso, la publicidad de la convocatoria al concurso, la libre concurrencia, y la igualdad en el tratamiento y de oportunidades para quienes participan en el mismo¹⁰² (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-256 de 1995).

En este sentido, los concursos de mérito fueron instituidos para garantizar la eficiencia y eficacia en el servicio público, para defender la igualdad de oportunidades y para proteger los derechos fundamentales señalados en el artículo 13,25, 29, 53, 125 y 209

¹⁰²Consúltese Sentencia C-256 del 6 de Junio de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C.

de la Carta Magna, como son el principio de igualdad, al debido proceso, al trabajo, el sistema para el retiro de la carrera, y los beneficios propios de la condición de escalafonado.

Para Hernández, “los concursos o procesos de selección por méritos representan el mecanismo ordinario para la provisión definitiva de empleos de carrera. Su uso es frecuente en países en que la función pública se erige a partir de los principios de la igualdad material y el mérito para el ingreso, la permanencia y el ascenso en el servicio público”¹⁰³(2005, p. 4).

De la misma manera, la Ley 909 de 2004 en la segunda parte del artículo 27, hace referencia al acceso y permanencia en un cargo de carrera administrativa con base en el mérito mediante procesos de selección con el fin de garantizar la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna. El artículo 29 de la misma norma, establece que “los 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” (Ley 909 de 2004, art. 29). Para Villegas, se consagra de manera absoluta una sola modalidad de concurso, el abierto. No se autoriza el concurso de ascenso. Podría argüirse que esta modalidad única de concurso abierto, es la que garantiza el mérito, la selección de los mejores, en condiciones universales de igualdad¹⁰⁴ (2013, p. 360).

Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-110 de 1999, ha señalado:

No regula la Constitución, los tipos de concurso que han de utilizarse para el ingreso de personal al servicio o el ascenso de los funcionarios, razón por la cual, ésta es una materia asignada al legislador, que debe ser objeto de desarrollo dentro de los criterios

¹⁰³Véase Hernández, Pedro. La Provisión de Empleos de Carrera en Colombia. Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. 2005, p. 4.

¹⁰⁴ Véase VILLEGAS, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo I. Bogotá. D.C. Editorial Legis, 2013, p.360.

de razonabilidad y racionalidad y observando no sólo los principios y valores, sino las finalidades constitucionales que el Constituyente tuvo en mente al instituir la carrera administrativa ¹⁰⁵(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-110 de 1999).

La Corte Constitucional frente al anterior pronunciamiento, esclarece el concepto y clase de concurso, en el que pueden participar todos los ciudadanos y cuyos efectos pueden significar, para unos, no inscritos, el ingreso a la carrera y para otros, ya inscritos, el ascenso dentro de la carrera. Por ello la Corte también los denomina mixtos¹⁰⁶ (Villegas, 2013, p. 361). Dice la Corte mediante sentencia C-486 de 2000, que:

Es perfectamente legítimo que en determinadas entidades y para ciertas organizaciones la ley ordene que todo concurso sea abierto, esto es, que los servidores públicos que pretenden ascender a otro nivel superior en el escalafón deben concursar con personas que pueden no estar todavía incorporadas en la carrera administrativa.

Estos concursos, que podrían denominarse mixtos, pues para algunas personas pueden significar el ingreso a la carrera y para otros constituyen una posibilidad de ascenso, son perfectamente legítimos, pues en tales casos el Legislador privilegia la eficiencia de la administración y la igualdad de oportunidades, sin anular los derechos subjetivos de los ya escalafonados, pues de todos modos estos servidores pueden concursar y su propia experiencia en la entidad les confiere una razonable posibilidad de éxito en relación con las aspirantes externos¹⁰⁷(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-486 de 2000).

También enuncia la Corte Constitucional, a través de la Sentencia No. C-1079 de 2002, que:

¹⁰⁵ Consúltese Sentencia C-110 del 24 de Febrero de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 361.

¹⁰⁷ Consúltese Sentencia C-486 del 4 de Mayo de 2000. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.

“...posibilidad de un concurso de ascenso público y abierto pero de carácter mixto, en cuanto prevé la participación combinada de aspirantes inscritos en carrera y de quienes son ajenos a ella, con la expectativa legítima de acceder a un cargo de mayor jerarquía los primeros, o de incorporarse al escalafón los segundos¹⁰⁸ (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1079 de 2002).

La Constitución de 1991 no determina un solo tipo o modalidad de concurso, ni niega el otro, aunque si distingue los eventos del “ingreso” y el del “ascenso” entonces, aclara la Corte Constitucional, “no regula la Constitución los tipos de concurso... ésta es una materia asignada al legislador, que debe ser objeto de desarrollo dentro de los criterios de razonabilidad y racionalidad y observando no sólo los principios y valores sino las finalidades constitucionales que el Constituyente tuvo en mente al instituir la carrera administrativa (...)” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-110 de 1999). Precisa Villegas, que “El margen de configuración legal dependerá de las características o variables inherentes a las distintas modalidades de la actividad estatal. Por ello precisamente, existen concursos de ascenso en algunas carreras especiales o de creación constitucional”¹⁰⁹ (2013, p. 362).

En suma, el proceso de selección tiene como fin garantizar la admisión de personal competente a la administración pública y el ascenso de los empleados, a través del mérito y por medio de procedimientos que reconozcan la participación, en igualdad de condiciones de aquellos individuos que demuestren y cumplan los requisitos para desempeñar los cargos públicos.

Por otro lado, para González, según la Ley 909 de 2004 en su artículo 30, conforme al artículo 130 constitucional, la competencia para adelantar los concursos o procesos de selección corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o

¹⁰⁸ Consúltese Sentencia C-1079 del 5 de Diciembre de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

¹⁰⁹ Véase VILLEGAS, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo I. Bogotá. D.C. Editorial Legis, 2013, p.362.

instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos por la realización de los concursos están a cargo de los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos¹¹⁰ (2010, p. 154).

Así lo sanciona la Corte Constitucional, la cual ha destacado que la competencia para realizar los concursos ha sido asignada constitucionalmente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por considerarse de una labor inherente a la administración de la carrera. Así lo señala en la Sentencia C- 372 de 1999, que dice:

Por otra parte, aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus respectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto¹¹¹ (Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 1999).

Para la Corte, es aceptable constitucionalmente la separación entre la selección y el nombramiento del personal. Ambas competencias fueron radicadas en órganos distintos y el legislador deberá tener en cuenta tal condición en la aprobación de las leyes sobre la materia¹¹² (Hernández, 2004, p. 97).

Por otro lado, aclara la Corte que “los cargos de carrera administrativa son empleos de mérito, de merecimiento, de forma que sólo a través de concursos se puede ser elegido, y una vez se tenga la persona ganadora del proceso por haber ocupado el primer lugar,

¹¹⁰Véase González, Efrén. Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia. Revista Prolegómenos. Derechos y Valores. Bogotá, D.C. 2010, p. 154.

¹¹¹Consúltese Sentencia C-372 del 26 de Mayo de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.

¹¹²Consúltese Hernández, Pedro. La Comisión Nacional del Servicio Civil. CNSC. Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. 2004, p. 97.

después de efectuada la selección en donde se hayan establecido claramente las reglas de participación y calificación, la forma de adjudicación de los puntos (...), para tener al postulante más idóneo y capaz, éste debe ser elegido y gozar de la estabilidad laboral a que tiene derecho” (Corte Constitucional, sentencia T-256 de 1995)¹¹³.

7.1 Características y Etapas de los Procesos de Selección

7.1.1 Fases de los procesos de selección. El decreto 4500 de 2005¹¹⁴, reglamentó el artículo 24 de la ley 909 de 2004, e indicó en su artículo 1° que los procesos de selección que se adelanten para proveer empleos de varias entidades, deberán comprender dos fases, así:

a) Primera fase de preselección. Esta fase consiste en la aplicación de pruebas básicas generales de carácter obligatorio, las cuales evaluarán factores indispensables que deben estar presentes en todos los aspirantes a ingresar a cargos de carrera. Dicha convocatoria para esta fase se efectuará solo para los empleos pertenecientes a uno o más niveles jerárquicos.

b) Segunda fase o específica. A los participantes que hayan superado exitosamente la primera fase, se les aplicará las pruebas o instrumentos de selección que permitan evaluar su capacidad e idoneidad y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un empleo o grupo de empleos.

7.1.2 Etapas de los concursos. Las etapas de los procesos de selección aparecen claramente definidas y delimitadas por la ley 909 de 2004 y su decreto reglamentario 4500 de 2005, así:

¹¹³ Véase Corte Constitucional. Sentencia T-256 del 6 de Junio de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹¹⁴ Consúltese Decreto 4500 de 2005. Por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, Diario Oficial 46114 de Diciembre 6 de 2005.

a) *Convocatoria*. Ley 909 de 2004, artículo 31, reglamentado por los decretos 1227¹¹⁵ y 4500¹¹⁶ de 2005. Esta deberá ser elaborada y suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, con base en las funciones, los requisitos y el perfil de competencias de los empleos definidos por la entidad que posea las vacantes, de acuerdo con el manual específico de funciones y requisitos. Es la norma reguladora de todo concurso y obliga a la administración, a las entidades contratadas para la realización del concurso como a los participantes.

La convocatoria es en sí, es el aviso público proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para invitar a todos los ciudadanos interesados en participar en los concursos que se realicen para el ingreso a empleos de carrera administrativa. Su difusión deberá ser realizada por la entidad a la cual pertenece el empleo a proveer utilizando al menos uno de los medios de comunicación (radio, prensa o televisión) y para municipios pequeños con menos de veinte mil habitantes también podrán utilizarse bandos o edictos.

En este sentido, “la convocatoria es el primer paso de procedimiento de selección y consiste en un llamado que hace la Administración a quienes reúnan determinadas calidades o condiciones para incorporarse a un empleo de carrera administrativa. En ella se consagran las bases del concurso, las cuales difieren de acuerdo con el tipo de concurso y el cargo por proveer en términos generales (...)”, “Es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración como a los participantes, es decir, es ley para las partes”¹¹⁷ (Villegas, 2011, p. 113).

¹¹⁵ Consúltese Decreto 1227 de 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998. Bogotá. D.C. Diario Oficial, No. 45890 de Abril 25 de 2005.

¹¹⁶ Consúltese Decreto 4500 de 2005. Por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004. Diario Oficial, No. 46114 de Diciembre 6 de 2005.

¹¹⁷ Véase Villegas, J. Carrera Administrativa y Concurso. Bogotá. D.C. Editorial Ibañez, 2011, p. 113.

Antes de iniciarse las inscripciones, la ley facultó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para modificar o complementar la convocatoria en cualquier aspecto, situación que conlleva a que dichas modificaciones deberán ser divulgadas por la entidad que adelanta el correspondiente proceso; sin embargo una vez iniciadas las inscripciones o en la fase específica de escogencia del empleo la ley limitó a la Comisión Nacional del Servicio Civil a modificar la convocatoria solo respecto del sitio, hora y fecha de recepción de inscripciones y aplicación de las pruebas.

Cuando en la convocatoria se detecten errores u omisiones relacionadas con el empleo objeto del concurso o la entidad al cual pertenece, o con las pruebas cuando dichos errores u omisiones afecten de manera sustancial y grave desarrollo del proceso de selección, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá dejar sin efecto la convocatoria.

b) Reclutamiento. Ley 909 de 2004, artículo 31¹¹⁸, reglamentado por el decreto 4500 de 2005¹¹⁹. Tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso; aquí podrán inscribirse todos los ciudadanos que crean cumplen con las condiciones que establece la respectiva convocatoria. La inscripción deberá hacerse dentro de los términos establecidos en la convocatoria de manera personal o por quien este encargue, por correo electrónico, ordinario o fax.

La información que suministren los aspirantes durante el proceso de inscripción se entenderá aportada bajo la gravedad del juramento y una vez efectuada será inmodificable.

c) Pruebas. Ley 909 de 2004, artículo 31, reglamentado por el decreto 4500 de 2005¹²⁰. Las pruebas o instrumentos de selección están dirigidas a apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen,

¹¹⁸ Consúltese Ley 909 del 23 de septiembre 2004, Diario Oficial No. 45.680 de 2004.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades del cargo.

d) Lista de elegibles. Ley 909 de 2004¹²¹, artículo 31, reglamentado por el decreto 4500 de 2005. Una vez sean conocidos los resultados de las pruebas practicadas y antes de proceder a elaborar las listas de elegibles, el decreto 4500 de 2005¹²² estipuló, que deberá realizarse un análisis de la documentación de los aspirantes que superaron las pruebas con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de estudios y experiencia.

Una vez realizado el análisis de documentación, la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad delegada por esta, debe proceder a elaborar en estricto orden de mérito la correspondiente lista de elegibles, que no es más que consignar el nombre de los concursantes que exitosamente pasaron las pruebas de mayor a menor puntaje obtenido en orden descendente. La lista de elegibles tendrá una vigencia de dos años, con las cuales se cubrirán las vacantes para las cuales se realizó el concurso.

e) Periodo de prueba. Ley 909 de 2004, artículo 31, reglamentado por el decreto 1227 de 2005¹²³. Se entiende por periodo de prueba el tiempo durante el cual el empleado debe demostrar su capacidad, eficiencia, competencia y aptitudes en el cargo para el cual fue nombrado. Una vez superado el concurso público, el empleado que no se encuentre inscrito en carrera administrativa será nombrado en periodo de prueba, por el término de seis meses; al final del cual se le evaluará su desempeño conforme al reglamento.

Si aprueba dicho periodo de manera satisfactoria, el empleado adquiere los derechos de carrera y procederá a inscribirse en el Registro Público de Carrera Administrativa. Por

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Consúltese Decreto 4500 de 2005. Por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004. Diario Oficial, No. 46114 de Diciembre 6 de 2005.

¹²³ Consúltese Decreto 1227 de 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998. Bogotá. D.C. Diario Oficial, No. 45890 de Abril 25 de 2005.

el contrario de no aprobar el periodo de prueba con calificación satisfactoria, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente.

De otro lado el empleado ya inscrito en el Registro Público de Carrera Administrativa y que haya superado el concurso, será nombrado en periodo de prueba y si obtiene una calificación satisfactoria en el desempeño laboral, se le actualizará su inscripción en el Registro Público. Si no obtiene la calificación satisfactoria regresará al empleo que venía desempeñando antes del concurso y conserva su inscripción en carrera administrativa.

III. Análisis de la Convocatoria No. 001 de 2005

Una vez vistos los antecedentes de la carrera administrativa y los principios fundamentales que la orientan, se hace necesario centrarse específicamente en lo que fue el desarrollo y ejecución de la Convocatoria No. 001 de 2005.

La Convocatoria No. 001 de 2005, es la génesis de los concursos de mérito luego de expedida la Constitución Política de 1991; para ello la Comisión Nacional del Servicio Civil dando cumplimiento al artículo transitorio de la Ley 909 de 2004¹²⁴, convocó a los ciudadanos que estuvieran interesados para ingresar a la carrera administrativa para que se inscribieran en dicha convocatoria con el fin de acceder a cargos de las entidades y organismos del nivel nacional y territorial, con el fin de proveer aproximadamente 120.000 cargos.

El desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, se fundamenta en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece: “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 (...)” y en la misma norma el artículo 130, “Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 125 y art. 130).

De la misma manera la Convocatoria No. 001 de 2005, tuvo su fundamento constitucional también tiene su apoyo y reglamentación en las siguientes leyes, decretos, resoluciones, acuerdos y circulares:

¹²⁴ Véase el artículo transitorio de la ley 909 de 2004, dispuso que dentro del año siguiente a la expedición de la misma la CNSC debía convocar a concurso de mérito.

Cuadro normativo de la convocatoria No. 001 de 2005

Leyes
Ley 909 de 2004
Ley 1033 de 2006: Modificatoria de la Ley 909 de 2004
Ley 1093 de 2006: Modificatoria de la Ley 909 de 2004
Ley 842 de 2003: Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería.
Decretos
Decreto 1746 de 2006: Por el cual se modifica el decreto 1227 de 2005.
Decreto 760 de 2005: Procedimientos ante y por la CNSC.
Decreto 770 de 2005: Funciones y requisitos entidades del orden nacional.
Decreto 785 de 2005: Funciones y requisitos entidades del nivel territorial.
Decreto 1227 de 2005: Reglamentario de la Ley 909 de 2004.
Decreto 1228 de 2005: Reglamentario del Art. 16 de la Ley 909/2004. Comisiones de Personal.
Decreto 2772 de 2005: Funciones y requisitos entidades del orden nacional.
Decreto 2539 de 2005: Competencias laborales.
Decreto 3820 de 2005: Modifica decreto 1227 de 2005.
Decreto 4500 de 2005: Reglamenta el art. 24 de la ley 443 de 1998
Resoluciones
Resolución 171 de 2005 por la cual se establece la Convocatoria 001 de 2005.

1. Especificidades de la Convocatoria 001 de 2005

Verificados los fundamentos, constitucionales, legales y normativos de la Convocatoria No. 001 de 2005, la Comisión Nacional del Servicio Civil el 05 de diciembre de 2005 expide la Resolución No. 171; mediante la cual: “convoca al proceso de selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos del orden nacional y territorial regido por la Ley 909 de 2004, que

se encontraban en vacancia definitiva, o provistos mediante nombramiento provisional o encargo”(Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.8).

Por tanto, “las entidades regidas por la Ley 909 de 2004 debían, en su momento, acatar las instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil con el fin de proveerlas definitivamente, de tal forma que se creó en la Web el aplicativo de consolidación de la oferta pública en donde se incluían los perfiles de los empleos, la convocatoria en mención se estableció que el proceso se desarrollaría en dos fases¹²⁵: 1) prueba básica general de preselección y, 2) pruebas específicas, lista de elegibles y periodo de prueba, organizada en cuatro grupos de entidades: i) orden nacional, ii) sector defensa, iii) municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera, y iv) municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; y a su vez agrupadas por nivel jerárquico de empleos y rangos de requisitos dentro de cada nivel” (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.11).

En el desarrollo de este proceso de selección, y con base en la norma constitucional y legal, a través de la Convocatoria No. 001 de 2005, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) creó junto con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), un comité operativo para la asesoría de la implementación de la Convocatoria No. 001 de 2005, entre el 6 de febrero y 11 de mayo de 2006, igualmente, se realizó su divulgación mediante los diarios oficiales a nivel nacional. Para llevar a cabo el cumplimiento y desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), señaló y resaltó en el informe rendido a la comisión séptima constitucional permanente de la cámara de representantes, anexo 1, las siguientes disposiciones:

Mediante Circular 07 de 2005, estableció que las entidades regidas por la Ley 909 de 2004, debían diligenciar y remitir el formato 002 a través del cual suministrarán la información de los cargos a proveer por concurso de méritos donde identificarán:

¹²⁵Véase artículo 2 numeral 1 Resolución 171 de 2005 de la Comisión Nacional del Servicio Civil

Nit, nombre de la entidad, número de empleos de la planta de personal discriminados por su naturaleza, nivel jerárquico, denominación, ubicación geográfica, propósito principal, funciones, requisitos de estudios y experiencia, información que fue cargada por parte de la CNSC en el sistema, posteriormente se habilitó el aplicativo al cual tenían acceso las entidades con el usuario y contraseña respectivos, a fin de que actualizaran la información allí contenida.

La Circular Conjunta 074 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional del Servicio Civil, fijó la obligación para las entidades públicas del orden nacional y territorial y sus entes descentralizados, a quienes se aplica la Ley 909 de 2004, el envío actualización relativa a la Oferta Pública de Empleos de Carrera, de los empleos que se encontraran en vacancia definitiva, (...), la Oferta Pública de Empleos, OPEC, corresponde a la definición de los empleos sujetos a concurso, identificados con la denominación, código, grado, propósito principal, funciones y requisitos de estudio y experiencia exigidos para su desempeño (...). Ahora bien, en cumplimiento de lo establecido en el artículo transitorio de la Ley 909 de 2004, la CNSC expidió la Resolución 171 de 2005, por la cual se dio inicio al proceso de selección abierto para proveer por concurso público, los empleos de carrera administrativa que se encontraban provistos en provisionalidad, encargo, o en situación de vacancia definitiva y que a la vez fueran reportados por las entidades para la respectiva convocatoria (...).

(...) con base en lo dispuesto en la Ley 909 de 2004, y acorde con las funciones constitucionales y legales, en especial la conferida por el literal a) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004, la cual determina que es función de la Comisión Nacional del Servicio Civil establecer los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de empleos de carrera administrativa, al efectuar la Convocatoria 001 de 2005 se está dando cumplimiento al imperativo legal establecido en el artículo transitorio de esta ley, (...), (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, pp.11-15).

De esta manera y conforme a lo establecido en la Resolución No. 171 de 2005, se establecieron los lineamientos generales para la Convocatoria No. 01 de 2005, que determinó principalmente llevar a cabo un concurso de meritos del Sistema General de Carrera Administrativa que involucró entidades y organismos del nivel nacional y territorial.

2. Etapas de la Convocatoria No. 001 de 2005.

Para continuar con el análisis de la Convocatoria, se hace necesario precisar que los procesos de selección que se adelanten para proveer empleos comprenderán fases y etapas y que tanto en la fase de preselección como en la específica, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá modificar cualquier aspecto de la convocatoria hasta antes de la fecha de iniciación de inscripciones o de la escogencia de empleo en la segunda fase o específica¹²⁶.

De acuerdo con la Resolución No. 171 del 2005, la Comisión Nacional del Servicio Civil estructuró el proceso de selección para la Convocatoria No. 001 de 2005, es así como al Fase I la cual se denominó de preselección, prácticamente consistió en la aplicación de la prueba básica general de preselección (PBG), prueba esta que está dirigida a evaluar y evidenciar las habilidades, aptitudes y conocimientos comunes de todos y cada uno de los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa¹²⁷

En el contenido de la Convocatoria se definió que los factores indispensables que deben estar presentes en todos los aspirantes a ingresar a los cargos de carrera, son entre otros, Constitución Política de Colombia: de los principios fundamentales, de los derechos, las garantías y los deberes y la organización del Estado y régimen de la función pública. Fundamentos de administración pública y derecho administrativo. Habilidades y aptitudes para el servicio público.

¹²⁶ Parágrafo 2 Artículo 3 del Decreto 4500 de 2005

¹²⁷ Artículo 4 del Acuerdo 04 de 2005

La Ley 1033 de 2006 asignó la ejecución de la Fase I de este Concurso de méritos, Prueba Básica General de Preselección a la ESAP, el ICFES y la Universidad de Pamplona, de lo cual se derivó un convenio interpartes entre dichas entidades y la Comisión Nacional del Servicio Civil. (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.9).

Luego de que los aspirantes superen la Fase I de la Convocatoria, es decir, una vez superada la Prueba Básica General de Preselección, dispuso la Comisión Nacional del Servicio Civil, que “el aspirante podía inscribirse en esta fase la cual consta de escogencia actividad de desempeño si es del nivel técnico o asistencial, grupo temático si es del nivel asesor o profesional, inscripción de empleo específico, aplicación de pruebas de competencias funcionales, comportamentales y análisis de antecedentes; conformación de listas de elegibles y periodo de prueba” (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.9).

En la fase II, la Comisión Nacional del Servicio Civil determina que la convocatoria No. 001 de 2005 contiene las siguientes etapas, de conformidad con lo previsto en la Ley 909 de 2004, el Decreto 4500 de 2005 y el Decreto 1227 de 2005, así:

2.1 Convocatoria: De acuerdo con la Resolución 171 del 5 de diciembre de 2005 el primer aviso se publicó el 6 de diciembre de 2005 y el segundo aviso el 22 de diciembre de 2005. La forma de divulgación fue a través de la prensa de amplia circulación nacional y regional o canal institucional de televisión, así como las páginas www.cnsc.gov y www.dafp.gov.co, al igual que en los portales electrónicos de las entidades del Estado.

2.2 Inscripciones: Podían inscribirse los ciudadanos que cumplieran con los requisitos establecidos en la convocatoria y cancelaran el valor de la inscripción de acuerdo con el procedimiento y condiciones establecidos. Para la adquisición del PIN en el Banco se podía realizar en las siguientes fechas: Niveles Asesor y Profesional: De 13 de enero al 3 de febrero de 2006.

Nivel Técnico y Asistencial: del 10 de febrero al 3 de marzo de 2006.

La inscripción debía realizarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la habilitación el PIN así:

Nivel Asesor y Profesional: Del 16 de enero al 8 de febrero de 2006

Nivel Técnico y Asistencial: Del 13 de febrero al 9 de marzo de 2006.

2.3 Pruebas: Se evaluaron las capacidades requeridas para el desempeño del empleo, a través de pruebas orales, escritas, de ejecución, análisis de antecedentes, entrevistas u otros medios técnicos que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad (...).

(...) La prueba de competencias funcionales evalúa la capacidad del aspirante para interpretar, argumentar y proponer en contextos temáticos relacionados con las actividades misionales, estructura y funcionamiento del sector o entidad o con las temáticas relacionadas con las actividades de apoyo. La prueba de competencias comportamentales, evalúa mediante pruebas escritas rasgos de la personalidad e integridad.

2.4 Análisis de Documentación: Antes de la elaboración de la lista de elegibles se dispuso la metodología y fechas límites para la entrega de la documentación que compruebe el cumplimiento de los requisitos de estudios y experiencia de los aspirantes que superaron las pruebas de carácter eliminatorio dentro del concurso.

Para las aplicaciones I, II y III la verificación del cumplimiento de requisitos mínimos fue realizada por los jefes de personal de cada una de las entidades, quienes a su vez presentaban a la Comisión la información con la cual se publicaban los listados de aspirantes no admitidos al proceso de selección.

Para las aplicaciones IV y V la Comisión Nacional del Servicio Civil asumió la verificación del cumplimiento de requisitos mínimos.

2.5 Listas de Elegibles: Con los resultados de las pruebas se elaboran en estricto orden de mérito las listas de elegibles cuya vigencia es de dos (2) años, las cuales deben ser utilizadas para cubrir las vacantes para las que se efectuó el concurso.

2.6 Período de prueba: La persona seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba por el término de seis (6) meses, al final de los cuales le será evaluado su desempeño. Una vez aprobado dicho período, al obtener evaluación de desempeño satisfactoria, el empleado adquiere los derechos de carrera, los cuales son declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa.

Cuando se trate de empleados inscritos en el Registro Público de la Carrera Administrativa, una vez superen el periodo de prueba y obtengan calificación satisfactoria en la Evaluación del Desempeño, se actualizará su inscripción en dicho registro (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, pp.9-11).

De lo anterior podemos concluir que durante la denominada Fase II de la Convocatoria No. 001 de 2005, una vez superada por parte de los concursantes la prueba específica y el análisis de documentación o antecedentes; debía conformarse la lista de elegibles en estricto orden de mérito y proceder a nombrar por parte de la entidad que saco a concurso el cargo al primero de esa lista; sin embargo, el cronograma de ejecución de la Convocatoria que estaba inicialmente planteado no se pudo cumplir a cabalidad, ya que durante el desarrollo de esta surgieron múltiples incidentes que lo impidieron.

3. Incidentes presentados durante la ejecución de la Convocatoria No. 001 de 2005

Durante el desarrollo de la convocatoria, se presentaron hechos determinantes que incidieron en el cumplimiento del cronograma correspondiente a la Convocatoria No. 001 de 2005, específicamente en la culminación del cronograma. Seguidamente se describen estos hechos, así:

3.1 Ley 1033 de 2006. Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en el mes de Julio de 2006, ya había abierto el proceso de concurso mediante la Convocatoria No. 001 de 2005 el Congreso de la República promulgó la Ley 1033 del 18 de julio de 2006, la cual en su artículo 10° señaló lo siguiente:

(...) Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de elección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y ésta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando. Para dar cumplimiento a lo consagrado en los incisos anteriores la Comisión Nacional del Servicio Civil queda facultada para que dentro de los (15) días calendario siguientes a la expedición de la presente ley, realice los ajustes y modificaciones que se requieran en los procesos administrativos y en las convocatorias que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de ésta (Ley art. 1033 de 2006, art. 10).

Se presenta entonces que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en cumplimiento de la citada norma, “profirió la Resolución No. 1382 del 06 de agosto de 2006, que modificaba en algunos aspectos la Resolución No. 171 del 05 de diciembre de 2005, ajustándola a los nuevos mandatos legales. Una de las modificaciones fue precisamente la de cambiar el carácter de la prueba básica general de preselección, eliminando su valor porcentual dentro de las pruebas del concurso y otorgándole el carácter de habilitante” (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.15).

Considerando lo anterior, “la aplicación de la prueba básica general de preselección que estaba prevista para el 1° de Octubre de 2006, debió ser reprogramada y su aplicación se ejecutó para el día 10 de Diciembre de 2006, a los aspirantes que no habían sido eximidos por la Ley 1033 de 2006, lo que hacía que el resto del cronograma pudiera seguir su curso tal y como estaba programado” (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.15).

Seguidamente, se presentan nuevas situaciones de índole administrativo, que la Comisión Nacional del Servicio Civil, describe así:

El citado precepto legal (art. 10 Ley 1033 de 2006) fue demandado en acción de inconstitucionalidad y en consecuencia, el 21 de marzo de 2007 la Corte Constitucional se pronunció a través de la sentencia C-211 de 2007, en la que declaró inexequibles entre otros apartes el primero, segundo y tercer incisos del artículo 10° de la Ley 1033 de 2006 (...).

(...) A fin de dar cumplimiento a la Sentencia C-211 de 2007, la CNSC determinó que los participantes inscritos en la Convocatoria 001 de 2005 que no fueron citados a presentarla prueba básica general de preselección el 10 de diciembre de 2006 debían presentarla el 12 de agosto de 2007 y era preciso modificar la Convocatoria en el sentido que la Prueba Básica General de Preselección volvía a adquirir el peso porcentual del 40%. En atención al mencionado pronunciamiento y acatando la decisión del juez constitucional, la CNSC emitió la Resolución No. 0260 del 25 de junio de 2007. Por medio de la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1382 del 06 de agosto de 2006.

Como la Resolución 1382 de 2007, sufrió el fenómeno llamado por la doctrina decaimiento del acto administrativo, era claro que la Resolución No. 171 de 2005, quedaba incólume en todos los aspectos, pues al desaparecer los fundamentos de derecho que habían producido su modificación cobró validez y fuerza ejecutoria, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1033 de 2006. Así las cosas, la Comisión tuvo que citar a todos los provisionales para la presentación de la Prueba Básica General de Preselección, la cual se aplicó el día 12 de agosto de 2007 (...). (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.16).

Con la Ley 1033 de 2006, el Legislativo buscó proteger a los empleados públicos provisionales que al momento de haber iniciado la Convocatoria No. 001 de 2005 se encontraran ocupando cargos de carrera administrativa, de tal manera que los eximia de presentar la Prueba Básica General de Preselección; sin embargo ante tal circunstancia un grupo de ciudadanos en el año 2006, de manera separada presentaron demanda de

inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 1033 de 2006¹²⁸, demandas esta que fueron acumuladas por guardar similitud de objeto; ante tal situación la Corte Constitucional les dio la razón y mediante Sentencia C-211 de 2007 declaró inconstitucional tal norma en sus incisos primero, segundo y tercero; por vulnerar los principios de igualdad y merito que rige los concursos para el acceso a los cargos de carrera administrativa.

En este orden de ideas y luego de la declaratoria de inexecutable de los incisos primero, segundo y tercero del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, la Convocatoria No. 001 de 2005, continuó su curso normal y a aquellas personas que se habían inscrito al concurso y estaban desempeñando un cargo de carrera administrativa en provisionalidad, finalmente tuvieron que presentar la Prueba Básica General de Preselección como cualquier participante, sin beneficio ni privilegio alguno.

3.2 Acto Legislativo 001 de 2008. Luego de declarado inexecutable los incisos primero, segundo y tercero de la Ley 1033 de 2006, y una vez superadas las perturbaciones que dicha ley había traído a la ejecución normal del cronograma de la Convocatoria No. 001 de 2005; el Congreso de la República, el 26 de diciembre del 2008, expide el Acto Legislativo 001 de 2008, por medio del cual se adicionó un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución Política de 1991, señalando que:

Ordena a la Comisión inscribir de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso Público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera. La expedición de este Acto Legislativo afectó de manera directa la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC, toda vez que se debían excluir de la misma los empleos que se encontraban cobijados por el acto legislativo. Sin embargo se reitera que todas las personas que aprobaron la Fase I de la

¹²⁸Véase sentencia C- 211 de 2007 Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis

Convocatoria 001 de 2005, se encontraban habilitadas para inscribirse en la segunda Fase de la misma.

La Comisión inició el proceso de inscripción extraordinaria de los funcionarios que estaban cobijados con el beneficio del Acto Legislativo en el mes de marzo de 2009, y de manera concomitante se ejecutaba la depuración de la OPEC, para retirar de la misma los empleos que debían ser provistos mediante inscripción extraordinaria. En este punto es importante precisar que el Acto Legislativo ordenaba suspender todos los trámites relacionados con los concursos públicos que se estaban adelantando sobre los cargos ocupados por empleos a quienes les asistía el derecho previsto en el mismo, lo cual obligó a detener todos los concursos hasta tanto se identificaran con claridad por parte de la entidades los mencionados empleos y se realizara el reporte a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el objeto de darle celeridad a la Convocatoria, la Comisión decidió realizar la aplicación de las pruebas específicas de una manera diferente a la mecánica que se utilizó para las aplicaciones I, II y III con anterioridad a la expedición del Acto Legislativo, por lo que en el mes de marzo de 2009, la CNSC publicó en su página web los Acuerdos 77 y 106 del 2009, mediante los cuales se adoptaron los lineamientos generales para desarrollar la segunda fase o de aplicación de pruebas específicas de la Convocatoria 001 de 2005 para la provisión de empleos de carrera administrativa de los niveles técnico y asistencial y asesor y profesional respectivamente, de las entidades a las cuales se aplica la Ley 909 de 2004. En el artículo segundo de dichos Acuerdos se estableció lo siguiente: Podrán continuar en la segunda fase de la Convocatoria 001 de 2005 los aspirantes que hayan aprobado la Prueba Básica General de Preselección (...). (Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC, 2012, pp.16-18).

De nuevo tal como sucedió con la Ley 1033 de 2006, el Acto Legislativo 001 de 2008, obligó a la Comisión Nacional del Servicio Civil a realizar cambios intempestivos al cronograma trazado inicialmente a la Convocatoria No. 001 de 2005; razón por la cual debió proceder a excluir de la Oferta Pública de Empleos los cargos que al momento de

ofertarse estuvieren ocupando en vacancia definitiva o en calidad de provisionales los empleados públicos que a la fecha de publicación de la ley 909 de 2004¹²⁹ estuviesen ocupando dichos cargos¹³⁰

3.3 Sentencia C-588 de 2009. Como era de esperarse, la entrada en vigencia del Acto Legislativo 001 de 2008, generó un descontento en los aspirantes que no se beneficiaban con dicho acto; por tal motivo este fue demandado en acción de inconstitucionalidad el 20 de enero de 2009, bajo los cargos de vicios de competencia en la que incurrió el legislador al expedir el Acto Legislativo, pues con ello se produjo la derogación o sustitución de la Constitución, situación esta que conllevó a desconocer los principios fundamentales de la carrera administrativa.

Dentro de la argumentación y cargos de la demanda, el demandante expresa lo siguiente:

En efecto, frente a la estimación que el constituyente primario hizo originalmente de la carrera administrativa, en relación con la cual se establecía como la regla general a efectos de garantizar la estabilidad en el empleo, la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio, la igualdad de oportunidades para acceder al servicio público y la moralidad en el desempeño de cargos públicos, el actor considera que fue desconocida al adoptarse el mencionado Acto Legislativo, pues el mismo impone una suerte de ingreso automático al sistema de carrera sin tener en cuenta el concurso público de méritos, lo cual implica no solamente una forma de libre disposición de los cargos, sino también una sustitución en la concepción filosófica y jurídica que la Constitución Política de 1991 traía sobre la materia.

La Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo el 27 de agosto de 2009, declaró inexecutable el Acto Legislativo 001 de 2008 y concedió efectos retroactivos a la sentencia ordenando reanudar todos los trámites

¹²⁹Publicada en el diario oficial No. 45.680 el 23 de septiembre de 2004

¹³⁰Parágrafo Transitorio artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008

relacionados con los concursos públicos que hubieren sido suspendidos y dejó sin valor y efecto todas las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa realizadas con fundamento en el Acto Legislativo No. 001 de 2008, según la Corte se desconocía el mérito y la igualdad:

De otro lado, en tanto que los fines del Estado y el cumplimiento de la función administrativa, de conformidad con los principios señalados en el artículo 209 superior, tienen, según lo regulado en el artículo 125 de la Carta, un apoyo esencial en la carrera, así como en el mérito y en el concurso que le son consustanciales, de acuerdo con la intención del Congreso al adoptar el párrafo demandado, prevalece la experiencia, cuya exclusiva consideración ha sido reiteradamente descalificada por la Corte Constitucional que, a tono con la Constitución, ve en la carrera el óptimo mecanismo para administrar el personal al servicio del Estado.

Además, mientras que el derecho de acceder al desempeño de cargos públicos encuentra en la carrera, tal como se previó en el artículo 125 superior, un elemento que propicia su ejercicio por parte de cualquier ciudadano que se considere dotado de las calidades y requisitos exigidos para ejercer un cargo público, el párrafo insertado por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2008 excluye a las personas que no ocupan cargos en el sector público en calidad de provisionales o de encargados de la posibilidad de hacer uso de ese derecho en el supuesto allí regulado.

Como si todo lo anterior no bastara, del influjo del principio constitucional de igualdad se sustrae a los servidores que ejercen cargos de carrera en provisionalidad o en encargo, concediéndoles un trato favorable consistente en permitirles el ingreso automático a carrera, es decir, sin necesidad de concurso, trato al que no acceden los restantes ciudadanos capacitados para aspirar a un cargo público, para quienes tampoco rige la igualdad de oportunidades, pues el punto de partida de los servidores provisionales o encargados constituye, en la práctica, un privilegio, tal como ha calificado la Corte el pretendido derecho al ingreso automático mediante inscripción extraordinaria en carrera administrativa.

En suma, el régimen “ordinario” plasmado en el artículo 125 de la Constitución, con vocación de generalidad, y el “extraordinario”, contemplado en el párrafo que se le agrega e inclinado hacia la efectividad del derecho de ingreso automático, no sólo son diferentes, sino que son regímenes totalmente opuestos e inconciliables, cuyas diferencias, perceptibles a través del estudio de ámbitos de validez, tales como el material o el personal, aparecen del todo evidentes e implican que, tratándose de la hipótesis regulada en el párrafo adicionado, no puedan regir, simultáneamente, en el mismo espacio.

Con base en la sentencia antes mencionada la Comisión Nacional del Servicio Civil nuevamente procedió a realizar cambios en el cronograma de la Convocatoria No. 001 de 2005, expidió la Circular No. 053 del 27 de octubre de 2009, mediante la cual se dispuso reiniciar el concurso de los empleos que reportaran las entidades hasta el 7 de diciembre de 2009 de los servidores públicos cobijados con el Acto Legislativo 001 de 2008.¹³¹

3.4 Decreto 3905 de 2009. Una vez superados los inconvenientes que se presentaron como consecuencia del Acto Legislativo No. 01 de 2008 y su declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional, la Comisión Nacional del Servicio Civil con la expedición del Decreto 3905 de 2009¹³² se vio avocada a modificar nuevamente el cronograma de la Convocatoria No. 001 de 2005.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, expone que:

El 8 de Octubre del 2009, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3905, obligando a la Comisión a excluir de la Oferta Pública de Empleos los empleos que estuvieran siendo desempeñados con personal vinculado mediante nombramiento provisional efectuado antes del veinticuatro (24) de septiembre de 2004 a cuyos titulares a la fecha de expedición del decreto les faltaran tres (3) años o menos para causar el derecho a la pensión de jubilación, estableciendo que los mismos serían ofertados por la Comisión

¹³¹Véase Circular No. 053 del 27 de octubre de 2009 CNSC

¹³²Publicado en el diario Oficial No. 47.496 del 08 de octubre de 2009

Nacional del Servicio Civil, una vez el servidor causara su respectivo derecho pensional.

Esta nueva disposición, obligó a que la Comisión nuevamente detuviera la oferta de empleos hasta tanto las entidades identificaran los empleos en la mencionada situación y los informaran a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En consecuencia, sólo hasta la vigencia de 2010 se viabiliza la oferta de empleos y es durante la misma que se ofertan la mayoría de empleos en las etapas 1, 2 y 3 del Grupo I, atendiendo lo dispuesto en las Resoluciones 1600 y 1601 del 28 de diciembre de 2009, a través de la cual publicó el cronograma de actividades correspondiente a las aplicaciones IV (Niveles Técnico y Asistencial) y V (Niveles Asesor y Profesional) respectivamente, disponiendo además que en concordancia con la Circular 054 del 28 de octubre de 2009, la Oferta Pública de Empleos de Carrera se realizaría en tres grupos, así:

Primer Grupo: Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC- de cargos en vacancia definitiva reportados por las entidades con anterioridad al 7 de diciembre de 2009 que no se encuentren en el segundo y tercer grupo.

A su vez, la publicación definitiva de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC- del primer Grupo se realizará en tres etapas, a saber:

Etapa 1: Oferta Pública de Empleos de Carrera- OPEC- de cargos en vacancia definitiva provistos con posterioridad al 23 de Septiembre de 2004 y cargos en vacancia definitiva que no se encuentren provistos.

Etapa 2: Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC- de cargos en vacancia definitiva provistos durante el lapso comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 23 de septiembre de 2004.

Etapa 3: Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC- de cargos en vacancia definitiva provistos con anterioridad al 31 de Diciembre de 1999.

Segundo Grupo: Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC- reportados a través del aplicativo. Reporte de empleos y servidores públicos que estuvieron cobijados por el acto legislativo., desempeñados por empleados provisionales habilitados para continuar en la Fase II de la Convocatoria No. 001 de 2005 y que no hayan escogido actividad de desempeño.

Tercer Grupo: Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC- de cargos en vacancia definitiva que vienen siendo desempeñados por servidores públicos provisionales en condición de Prepensionados, conforme al Decreto 3905 de 2009, reportados y certificados a través el aplicativo. Reporte de información de Empleos en Vacancia Definitiva Desempeñados por Servidores Provisionales en condición de prepensionados conforme al Decreto 3905 de 2009 (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.19).

Mediante Circulares 53 y 54 de 2009, La Comisión Nacional del Servicio Civil, procedió a dar cumplimiento a lo ordenando en el Decreto 3905 de 2009; por lo cual estableció un aplicativo y un procedimiento para que cada uno de los representantes legales de las entidades reportaran dentro de los dos meses siguientes¹³³ la información relacionada con los empleos que estaban siendo desempeñados por servidores provisionales en condición de prepensionados; esto significó que dichos empleos fueron excluidos de la OPEC y solo serían convocados cuando los servidores públicos que venían desempeñando tales cargos adquirieran el derecho a la pensión de jubilación.

3.5 Acto Legislativo 04 de 2011. Luego de las reformas introducidas a la Convocatoria No. 001 de 2005 de acuerdo a lo que ordenó el decreto 3905 de 2009, de nuevo el Congreso de la República promulga un Acto Legislativo el 04 de 2011¹³⁴, mediante el cual incorporó un artículo transitorio a la Constitución Política de 1991, el cual dispuso:

¹³³ Artículo 2º del decreto 3905 de 2009

¹³⁴ Publicado en el diario oficial No. 48.123 el 07 de julio de 2011

Artículo Transitorio: Con el fin de determinar las calidades de los aspirantes a ingresar y actualizar los cargos de carrera, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, de quienes en la actualidad los están ocupando en calidad de provisionales o en encargo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, homologará las pruebas de conocimiento establecidas en el concurso público, preservando el principio del mérito, por la experiencia y los estudios adicionales a los requeridos para ejercer el cargo (...).

La Comisión Nacional del Servicio Civil, al conocer la anterior norma superior, promulgó la Circular 08 del 19 de agosto de 2011 y acuerdo 162 del mismo año, mediante los cuales determinó los alcances y aplicación del Acto Legislativo 04 de 2011 y se señaló que:

Con esta norma se modificaba la población de aspirantes de las convocatorias en curso al 7 de julio de 2011, señaló las excepciones para su aplicación, contempladas en el mismo Acto Legislativo, e igualmente anunció la expedición mediante Acuerdo, del procedimiento para dar cumplimiento al mismo.

Es así, que en cumplimiento de lo señalado en el Acto Legislativo, en sesión del 29 de septiembre de 2011, la Comisión Nacional del Servicio Civil adoptó el procedimiento para su aplicación y expidió el Acuerdo 162 de fecha 5 de octubre de 2011. Este Acuerdo fue aplicable a las convocatorias en curso al 7 de julio de 2011, entre las que se incluye la Convocatoria 001 de 2005 (...). (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, pp.20-23).

Este acto legislativo de cierta manera, les daba un beneficio a los provisionales que estuvieran inmersos en un concurso público; el cual consistió en homologar las pruebas de conocimientos con la experiencia que ya tenían, al estar ocupando temporalmente o en encargo cargos de carrera administrativa.

3.6 Sentencia T-213 A de 2011. El 07 de septiembre de 2010 un grupo de personas acudieron a la acción de tutela con el fin de obtener protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso ya que según ellos la Comisión Nacional del Servicio Civil había desconocido, al ser excluidos de la Convocatoria No. 001 de 2005.

El 31 de mayo de 2009, los demandantes fueron citados para presentar la prueba de conocimientos específicos, sin embargo, estos no la presentaron porque se creyeron ser beneficiarios del Acto Legislativo 001 de 2008, por tal razón obtuvieron una calificación de 0.0 en esta prueba, situación que llevó a la Comisión Nacional del Servicio Civil a excluirlos del concurso ya que se trataba de una prueba de carácter eliminatorio y por haber sido declarado inexecutable dicho Acto Legislativo tampoco fueron inscritos de manera automática en el sistema de carrera administrativa.

El Tribunal de Antioquia negó el amparo constitucional impetrado bajo la premisa de que existía otro medio de defensa judicial para controvertir la legalidad del acto administrativo que los había excluido del concurso, esta sentencia fue impugnada pero la Sala Penal de la Corte Suprema de justicia confirmó la decisión del a-quo. Posteriormente el 17 de noviembre de 2010, dicha tutela fue seleccionada para revisión por parte de la Corte Constitucional.

En su ratio decidendi la Corte Constitucional indica:

El hecho de que la CNSC no haya dado cumplimiento a la orden de suspensión de los concursos en los términos del Acto Legislativo 001 de 2008, trajo como consecuencia que quienes se consideraban amparados por dicho acto y habían aprobado la primera fase del concurso, no tuvieran claridad sobre cuál era la conducta que debían asumir. Por esa razón, unos optaron por no inscribirse a la segunda fase, mientras que otros decidieron inscribirse a la misma. En relación con este segundo grupo, hubo quienes decidieron presentar las pruebas correspondientes a esa segunda fase y quienes desistieron de hacerlo -que es precisamente la situación de los actores en este proceso.

(...) Aun cuando con ocasión de la declaratoria de inexecutable del Acto Legislativo No. 001 de 2008, y de la orden proferida por la Corte de reanudar los concursos, la CNSC trató de corregir su accionar, expediendo la Circular No. 054, del 28 de octubre de 2009, se advierte que en ella no se garantizó el derecho de todos aquellos que habiendo superado el concurso en su primera fase, se encontraban en las condiciones previstas en el citado acto legislativo.

(...) Lo expuesto en precedencia lleva a la Corte a concluir que, con la actuación de la CNSC se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de los actores y de muchos otros aspirantes en las mismas circunstancias de éstos, como quiera que ese organismo no tenía competencia, luego de expedido el Acto Legislativo No. 001 de 2008, para seguir adelantando trámites relacionados con los cargos ocupados por empleados a quienes les asistía el derecho a ingresar automáticamente a la carrera administrativa, pues existía una norma de rango constitucional que se lo impedía.

Como consecuencia de la sentencia emitida por la Corte Constitucional, la Comisión Nacional del Servicio Civil, debió proceder a modificar el cronograma del concurso:

A raíz de este fallo y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte, la Comisión emitió la Circular 01 de 2012 precisando las condiciones comunes que deben reunir los servidores públicos para ser beneficiarios del fallo en mención, requiriendo a los representantes legales de las entidades para que diligenciaran la información requerida en el aplicativo dispuesto para tal fin, entre el 16 de febrero y el 9 de marzo de 2012.

Una vez concluido el plazo para el reporte y certificación respectiva, se tienen 224 beneficiarios de la misma.

Estos beneficiarios pertenecen a los niveles técnico y asistencial y que por no haberse

presentado a la aplicación de pruebas a las que fueron citados el 31 de mayo de 2009, por tener expectativas de lo planteado en el Acto Legislativo 01 de 2005, no han realizado la escogencia de empleo, por lo que es necesario practicarles las pruebas funcionales y comportamentales, y a quienes superen la prueba funcional abrirles la Oferta Pública de Empleos, permitir la escogencia del empleo y seguidamente realizar la verificación de requisitos mínimos, el análisis de antecedentes y posteriormente conformar las listas de elegibles hasta la culminación del proceso de selección. Este número se debe sumar a los demás aspirantes del Grupo II que no tienen análisis de antecedentes y para los que se debe contratar la realización de las etapas subsiguientes del proceso de selección correspondiente (...). (Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC, 2012, p.24).

Finalmente la Corte Constitucional, teniendo en cuenta que no solamente los accionantes eran las únicas personas que se encontraban en tal situación, profirió un fallo “intercomunis” es decir extendió el alcance de su sentencia más allá de los accionantes y por tanto todos aquellos empleados públicos que estaban ocupando un cargo público en provisionalidad o encargo y que no presentaron las pruebas de conocimientos específicos, por creerse beneficiarios del Acto Legislativo No. 01 de 2008 aún sin haber presentado la acción de tutela fueron beneficiados con el fallo emitida por la Corte, de modo que, la Comisión Nacional del Servicio Civil les permitió el ingreso a la Fase II de la Convocatoria No. 001 de 2005.¹³⁵

3.7 Sentencia C-249 de 2012. Dados los alcances del Acto Legislativo 04 de 2011 y la modificación que causaría en los concursos públicos que estaban curso a la fecha de su expedición, un grupo de ciudadanos interpone la acción de inconstitucionalidad en su contra, bajo los argumentos que dicho acto constituye una sustitución temporal y parcial de la Constitución que conlleva a un exceso de competencias del Congreso de la República; de igual forma que dicha sustitución desconoce los principios o ejes constitucionales en los que se fundamenta la carrera administrativa.

¹³⁵ Circular 01 de 2012 de la CNSC

En tal sentido la Comisión Nacional del Servicio Civil, intervino en la mencionada sentencia solicitando la inexecutable del Acto Legislativo 04 de 2011 bajo los argumentos entre otros que el Congreso excedió su competencia en el ejercicio de sus funciones para modificar la Constitución; que el acto legislativo cuestionado impacta el principio del mérito porque otorga una ventaja de calificación a los provisionales y encargados desarticulando de esta forma el sistema de carrera administrativa e imponiendo un contenido normativo totalmente diferente al establecido en la Constitución Política de 1991.

Al efecto la Corte Constitucional declara inexecutable el Acto Legislativo No. 04 de 2011, bajo el siguiente criterio:

(...) comprueba la Corte que con el Acto Legislativo No. 04 de 2011 se está sustituyendo parcial y temporalmente el principio de carrera administrativa y sus elementos que lo componen de mérito e igualdad, ya que con dicha reforma se otorga un puntaje adicional por el solo hecho de la permanencia y los estudios adicionales. Este puntaje adicional sustituye el principio estructural de la carrera administrativa ya que en este caso la selección del personal no se funda solamente en la evaluación y determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante, sino en otros criterios que harían nugatorio que el proceso de selección a los cargos públicos se realice en condiciones de igualdad. Reitera la Corte que la carrera administrativa tiene un vínculo estrecho con el concurso público ya que los sistemas de evaluación del personal garantizan la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar y asumir las funciones propias de su cargo, e impedir de este modo que prevalezca la arbitrariedad del nominador o criterios subjetivos o irrazonables para la selección del personal.

De acuerdo con lo anterior, la Corte consideró que tal Acto Legislativo impactó de tal manera los principios de mérito y la igualdad de oportunidades pilares fundamentales de la carrera administrativa, que sustituyó la Constitución; por ello una vez conocida la decisión la Comisión Nacional del Servicio Civil procedió a modificar el cronograma de actividades y los beneficios contemplados en el acto declarado inexecutable y que mediante

Acuerdo 162 se había estructurado, quedó sin efecto jurídico, toda vez que las normas citadas habían sido excluidas del ordenamiento legal vigente; por tal motivo el proceso de selección de la Convocatoria No. 001 de 2005 continuó con las demás etapas pendientes.

De esta manera la Corte Constitucional a través de sus varios pronunciamientos de inexecutable sobre la Ley 1033 de 2006, el Acto Legislativo 001 de 2008 y el 04 de 2011, volvió a dar un norte y esperanzas a los aspirantes del común que no tenían que ver con la administración pública al momento de entrar al concurso, para que continuaran con su proceso con la seguridad de que la igualdad y el mérito seguían siendo los pilares de esa Convocatoria y que las influencias políticas no estaban por encima de la Constitución; de la misma manera estableció un precedente para la clase política al determinar que cambiar las reglas del juego posterior a su inicio, no es sinónimo de transparencia.

Sin embargo, no puede pensarse que con estos fallos realmente se salvaguardaron los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito para la Convocatoria 001 de 2005; ya que su ejecución y desarrollo tuvo una duración de ocho años, periodo este durante el cual muchos aspirantes desistieron; otros consiguieron un mejor empleo; algunos tuvieron que buscar un empleo, porque una espera de ocho años no es transparencia; otros quienes se inscribieron en el nivel técnico y asistencial y se encontraban estudiando ya para cuando terminó la convocatoria habían adquirido un título profesional, además con especialización y maestría; por tanto el empleo que buscaban ya no era acorde a su nivel académico.

Finalmente y después de los múltiples incidentes que se presentaron al interior de la Convocatoria 001 de 2005, tal como acaban de enumerarse, esta luego de 8 años tuvo su finalización en agosto de 2013.

Respuesta a la Pregunta Problema

Teniendo en cuenta el estudio y análisis constitucional, jurídico, normativo, doctrinario y jurisprudencial del tema objeto de estudio, se responde la pregunta problema de este trabajo investigativo, ¿Se vulneraron principios a la igualdad, transparencia, debido proceso y mérito en el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005 para el acceso a cargos públicos de carrera administrativa ordinaria, auspiciada por la Comisión Nacional del Servicio Civil?

Considerando la pregunta problema, es necesario precisar que la Comisión Nacional del Servicio Civil de acuerdo con la Constitución y la ley, como órgano rector, garante y supervisor de la administración y vigilancia de la vinculación de los servidores públicos a la carrera administrativa, dio cumplimiento a lo ordenado en el párrafo transitorio de la ley 909 de 2004, lo cual fue convocar al primer gran concurso general del régimen de carrera administrativa que dio origen a la Convocatoria 001 de 2005.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta la Ley 1033 de 2006, el Acto Legislativo 001 de 2008, el Decreto 3905 de 2009, el Acto Legislativo 04 de 2011 y los fallos judiciales de constitucionalidad y de tutela por parte de los diferentes órganos judiciales; se hace necesario precisar que la Comisión Nacional del Servicio Civil en calidad de organizadora y administradora de los concursos públicos de mérito, específicamente el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, simplemente se convirtió en un órgano ejecutor de las decisiones tomadas por el Legislativo y por la Corte Constitucional, estando fuera de su órbita garantizar la aplicación de los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito para el acceso a los cargos públicos de carrera administrativa ordinaria, establecidos por el sector público.

Cabe resaltar, que en los incidentes de tipo administrativo y normativo que se presentaron y que exigieron realizar modificaciones al cronograma de la misma convocatoria, se vieron reflejados en una preocupación constante por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil en tratar de lograr que la misma llegara aunque tardíamente a su

finalización; dichos esfuerzos se evidenciaron a través de la promulgación de resoluciones, acuerdos y circulares inherentes que permitieron esclarecer los propósitos del concurso público y llevar a cabo finalmente su cumplimiento.

Los incidentes presentados durante el desarrollo de la Convocatoria 001 de 2005, que conllevaron a que esta se prolongara en el tiempo por un espacio de ocho años, demuestran fehacientemente que los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito de la carrera administrativa fueron vulnerados.

Resultados

La carrera administrativa en Colombia durante sus 53 años de vigencia desde 1938 hasta la Constitución Política de 1991; tuvo una importante evolución normativa que conllevó a que desarrollará sus pilares fundamentales; sin embargo, su aplicación solo se quedó en el papel, debido a las situaciones políticas que vivió el país, al periodo de la violencia, a los 45 años de estado de sitio y sobre todo a la negligencia de los gobernantes.

Considerando como fundamento las disposiciones del artículo 125 de la Constitución Política de 1991¹³⁶, y reglamentado por la Ley 909 de 2004¹³⁷, el régimen de carrera administrativa adquirió una carácter relevante para la vida nacional, dedicando un capítulo de la Carta exclusivo a la Función Pública (art. 122 a 131). Igualmente, la norma ha establecido que los cargos públicos en las tres ramas del poder público y en los órganos de control, por regla universal, corresponden a la carrera administrativa, siendo el resultado, la excepción los cargos clasificados como de libre nombramiento y remoción, el acceso a ellos, será siempre por concurso de mérito. De otra parte, la Constitución de 1991 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, contemplada en el artículo 130; entidad encargada de la organización, vigilancia y la administración de la carrera administrativa en Colombia, a excepción de aquellas que tienen un régimen especial.

La reglamentación de carrera administrativa está constituida por principios y derechos, entre ellos están, el principio de transparencia, igualdad, debido proceso y especialmente el de mérito, entendido este último como la garantía de la escogencia del servidor idóneo para su formación profesional y moral; que conduzca a la administración pública a cumplir con los fines esenciales del estado procurando el buen servicio; así como el derecho constitucional del particular de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

¹³⁶ Consúltese Constitución Política de Colombia, 1991, art. 125.

¹³⁷ Consúltese Ley 909 del 23 de septiembre 2004, Diario Oficial No. 45.680 de 2004.

El sistema de carrera administrativa tiene como propósito la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, buscando que la administración este conformada por personas competentes, desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que los concursos públicos de méritos han cobrado una importante vigencia en el estado actual y que se han convertido en el único medio que tienen los colombianos para acceder a la carrera administrativa y dada la relevancia que ha adquirido en los últimos años para la provisión de empleos en Colombia y luego de expedida la ley 909 de 2004¹³⁸, que ordenó que durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, debería procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encontraran provistos mediante nombramiento provisional o encargo; se diseñó la Convocatoria 001 de 2005¹³⁹ para proveer por concurso esos empleos de las entidades y organismos del orden nacional y territorial.

Sin embargo, la Convocatoria No. 001 de 2005 que fue denominada el gran concurso público, porque se hizo en el orden nacional y territorial y que vinculó a la mayoría de las entidades del Estado; presentó incidentes que llevaron a que perdurará aproximadamente por ocho años. Situación está, que generó desacuerdos en el sector estatal, conllevando a situaciones de índole judicial por parte de las personas que se encontraban inscritas en este concurso.

La Comisión Nacional del Servicio Civil en calidad de organizadora y administradora de los concursos públicos de méritos, con base en los incidentes presentados que llevaron a realizar modificaciones a las reglas inicialmente establecidas en la Convocatoria 001 de 2005, solo se convirtió en un ente que se encargó de ejecutar las decisiones tomadas por parte del Ejecutivo, el Legislativo y la Corte Constitucional. De

¹³⁸Ibidem.

¹³⁹Consúltese Convocatoria No. 001 de 2005, Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-. Primer Aviso: 6 De Diciembre de 2005. Segundo Aviso: 22 de Diciembre de 2005.

modo, que estuvo fuera de su órbita garantizar debidamente la salvaguarda de los principios de la carrera administrativa.

Es de resaltar que la Corte Constitucional como guardián de la Constitución a través de los pronunciamientos que declararon la inconstitucionalidad de la Ley 1033 de 2006, Acto Legislativo 001 de 2008, Acto Legislativo 04 de 2011; estableció un precedente y le dio un claro mensaje al Ejecutivo y Legislativo, de que los principios de la carrera administrativa deben ser respetados y la influencia de situaciones externas a los concursos de meritos afectan los derechos de los aspirantes.

Finalmente, con fundamento en el estudio y análisis de la normatividad legal, constitucional y jurisprudencial, se dio respuesta a la pregunta problema de esta investigación, señalando que durante la ejecución y desarrollo de la Convocatoria 001 de 2005, los principios de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito fueron vulnerados; en el entendido que su dilación en el tiempo por parte del Legislativo y Ejecutivo al expedir Leyes, Decretos y Actos Legislativos que buscaron proteger a quienes estaban vinculados con la administración en calidad de provisionales, afectó y transgredió directamente los derechos de los demás aspirantes.

Referencias

Dogmática

- Alexy, R. (2001). Sistema Jurídico; Principios Jurídicos y Razón Práctica. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Madrid.
- Alvarez, A. (2009). La Historia del Sistema de Mérito y La Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, D.C.
- Berardinelli, J. (1986). Carrera Administrativa y Responsabilidad Política. Bogotá, D.C.
- Buitrago, J. (2011). Del empleo Público. La Carrera Administrativa y sus Amenazas. Un Reto para la Democracia. Edición Crear Estrategias. Bogotá, D.C.
- Comisión Nacional del Servicio Civil. Informe rendido por el Presidente de la CNSC, el 06 de Agosto de 2012 a la Comisión 7° Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. (2012). Bogotá. D.C.
- Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa. (2011). Escuela Superior de Administración Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil. Bogotá. D.C.
- Gómez, E. (2011). Análisis del Proceso de Institucionalización de la Carrera Administrativa en Colombia durante el Periodo Comprendido entre 1991 a 2010. Trabajo de tesis para optar al título de Magister en Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C.
- González, E. (2010). Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia. Revista Prolegómenos. Derechos y Valores. Bogotá, D.C.
- Henríquez, M. (2011). Marco Constitucional, Legal y Doctrina de la Comisión Nacional del Servicio Civil en Colombia. Citado en Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP- y Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC-. Bogotá, D.C.
- Hernández, P.A (2005). La Provisión de Empleos de Carrera en Colombia. Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Hernández, P.A (2004). La Comisión Nacional del Servicio Civil. CNSC. Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.

- Manual para la Elaboración del Trabajo de Investigación de las Maestrias en Derecho. (2015). Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho. Dirección de Postgrados. Bogotá. D.C.
- Martínez, E.&Ramírez, J.M. (2011). Función Pública Colombiana.Régimen de los Empleos y de los Empleados Públicos en Colombia.U.S.A. Editorial Académica Española.
- Muñoz, A., Cabrera, F. & Rodriguez, C.(2003). Concurso de Méritos en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones socio-jurídicas-CISFADER. Universidad de la Sabana. Chia, Cundinamarca.
- Obando, J. (2010). Tratado de Derecho Administrativo Laboral. Bogotá, D.C. Tercera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Puentes, G. (2009). La Carrera Administrativa en el Marco de la Función Pública. Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Bogotá, D.C. Editorial Universidad del Rosario
- Puentes, G. (2004). La Carrera Administrativa, ¿Anhelado o Realidad?. Revista Desafíos. Universidad del Rosario. Bogotá, D.C.
- Ramírez, J. (2011). La Carrera Administrativa en Colombia-Analisis y Perspectivas-.Tesis de grado para optar al título de Magister en administración. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D.C.
- Ramírez, J.M. & Martínez, E. (2011). Analisis y Perspectivas de la Carrera Administrativa en Colombia.U.S.A. Editorial Académica Española.
- Romero, C. A. (1997).La Carrera Administrativa en el Municipio Colombiano.Bogotá, D.C.Ediciones Juridicas Gustavo Ibañez.
- Sánchez, E. (2014). La Evaluación del Desempeño para Empleados de Carrera Administrativa Frente a los Principios que Orientan la Función Pública. Tesis de grado para optar al título de especialista en derecho administrativo. Facultad de Derecho, Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, D.C.
- Vidal, J. (1994). Derecho Administrativo. Bogotá, D.C. Décima edición actualizada. Editorial Temis S.A.
- Villamarin, S. (2012). Sistema de Carrera Administrativa, Principio de Mérito y Derecho Constitucional de Acceso al Desempeño de Cargos Públicos. Tesis de grado para optar al título de especialista en derecho administrativo. Facultad de Derecho, Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, D.C.
- Villegas, J. (2011). Carrera Administrativa y Concurso. Bogotá. D.C. Editorial Ibañez.
- Villegas, J. (2013). Derecho Administrativo Laboral. Principios, estructura y relaciones individuales. Tomo I. Bogotá. D.C. Editorial Legis.

Normatividad

Acto Legislativo No. 001 de 2008. Por medio del cual se reformó el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá. D.C.

Acto Legislativo No. 04 de 2011. Por medio del cual se incorpora un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia. Bogotá. D.C.

Constitución Nacional. (1886).

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá. D.C. Editorial Legis S.A.

Convocatoria No. 001 de 2005. (2005). Comisión Nacional del Servicio Civil. Bogotá. D.C.

Decreto 3905 de 2009. Por el cual se reglamenta la Ley 909 de 2004 y se dictan normas en materia de Carrera Administrativa. Bogotá. D.C.

Decreto 1227 de 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998. Bogotá. D.C.

Decreto 4500 de 2005. Por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004.

Ley 1033 de 2006. Por la se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. Bogotá D.C.

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

Ley 443 de 1998. Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

Ley 27 de 1992. 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. Bogotá D.C.

Ley 61 de 1987. Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

Ley 165 de 1938. Por la cual se crea la Carrera Administrativa. Bogotá D.C.

Jurisprudencia

Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia:

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número T-213A del 28 de Marzo de 2011. Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-553 del 6 de Julio de 2010. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-1230 del 29 de Noviembre de 2005. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-1079 del 5 de Diciembre de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-292 del 16 de Marzo de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-1177 del 8 de Noviembre de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Alvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-486 del 4 de Mayo de 2000. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-110 del 24 de Febrero de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-372 del 26 de Mayo de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-368 del 26 de Mayo de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-506 del 14 de Julio de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-037 del 5 de Febrero de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-552 del 22 de Octubre de 1996. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-256 del 6 de Junio de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C.

- Sentencia número C-195 del 21 de Abril de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-514 del 16 de Noviembre de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-479 del 13 de Agosto de 1992. Magistrados Ponentes: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-563 del 07 de Mayo de 2000. Magistrado Ponente : Dr. Fabio Moron Diaz. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-319 del 05 de Mayo de 2010. Magistrado Ponente : Dr. Humberto Sierra Porto. Bogotá, D.C.
- Sentencia número C-195 del 21 de Abril de 1994. Magistrado Ponente : Dr. Valdimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

Información de una página web:

Comisión Nacional del Servicio Civil. (2013). Institucional. Quiénes Somos?. Funciones. Normatividad. Extraído Agosto 11, 2015, desde <http://www.cnsc.gov.co/index.php/institucional>