



BIBLIOTECA
DEL SERVICIO
PÚBLICO

CNSC EN PERSPECTIVA: EVOLUCIÓN, DOCTRINA Y SERVICIO CIVIL

20 años posicionando
el mérito y la excelencia
en el servicio público



CNSC
COMISIÓN NACIONAL
DEL SERVICIO CIVIL
Igualdad, Mérito y Oportunidad



ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autores

Sixta Zúñiga Lindao

Mauricio Liévano Bernal

Mónica María Moreno Bareño

Shirley Jhoana Villamarin Insuasty

Edna Patricia Ortega Cordero

Nicolás Romero Sáenz

Julián Andrés Flórez Saldarriaga

Claudia Lucía Ortiz Cabrera

Rafael Ricardo Acosta Rodríguez

Humberto Luis García Cárcamo

Jhonatan Daniel Alejandro

Sánchez Murcia

Daniela Castellanos Marulanda

César A. Correa Martínez

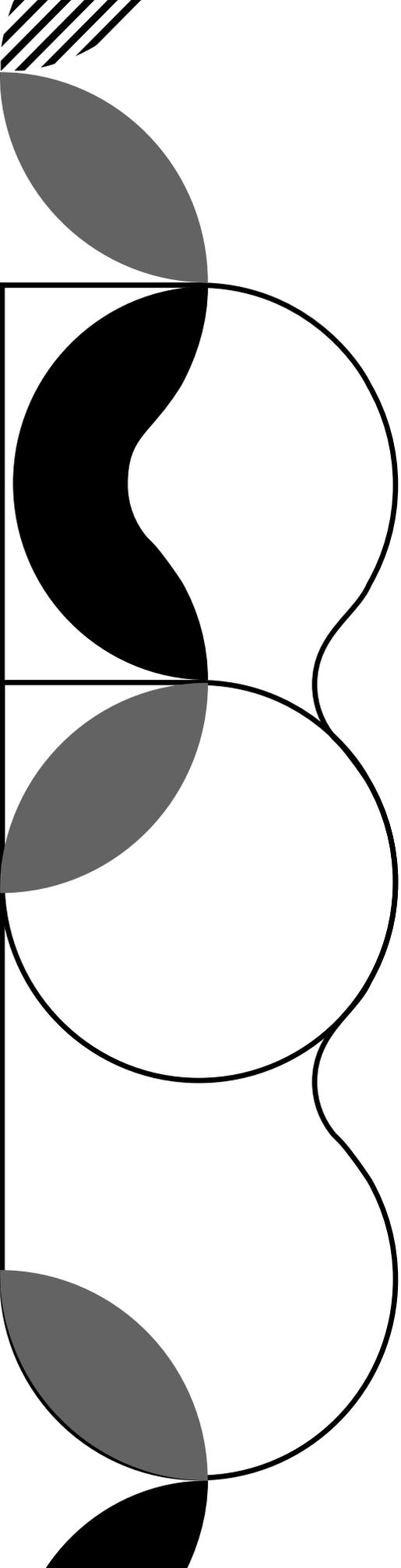
Ruth Melisa Mattos Rodríguez

Éder Alberto Rentería Moreno

Diana Milena Silva Fuquen

Prólogo de Jorge Iván Bula Escobar

**CNSC EN
PERSPECTIVA**



CNSC EN PERSPECTIVA

Evolución, doctrina y servicio civil



CNSC en perspectiva: Evolución, doctrina y servicio civil
Sixta Zúñiga Lindao, César Correa Martínez y Éder Rentería Moreno, editores
Biblioteca del Servicio Público

ISBN: 978-958-609-163-3 (papel)
ISBN: 978-958-609-164-0 (digital)
2024

© Escuela Superior de Administración Pública
Director Nacional: Jorge Iván Bula

© Comisión Nacional del Servicio Civil
Comisionada: Sixta Zúñiga Lindao

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP
grupo.publicaciones@esap.edu.co
<https://www.esap.edu.co/>
<https://libros.esap.edu.co/>
<https://revistas.esap.edu.co/>
Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez
Corrección de estilo Juan David Ardila
Diagramación Diego Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Grupo Publicaciones. Calle 44 #53-37, Bogotá, D. C.
(+57) 601 795 6110

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)
Despacho de Presidencia. Carrera 16 #96-64, Bogotá, D. C.
(+57) 601 3259700



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2024

Catalogación en la fuente - Grupo Biblioteca y CDIM 2024

CNSC en perspectiva : Evolución, doctrina y servicio civil / Sixta Zúñiga

Lindao, César Correa Martínez y Éder Rentería Moreno...[et. al.] prologuista Jorge Iván Bula Escobar. -
Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2024.

206 páginas : fotografías, ilustraciones , tablas.

Incluye índice

ISBN 978-958-609-163-3 (papel). -- ISBN 978-958-609-164-0 (electrónico)

1. Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)–Historia 2. Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)–
Historia 3. Administración Pública--Colombia I. Zúñiga Lindao, Sixta II. Correa Martínez, César III.
Rentería Moreno, Éder IV. Título, V. Serie.

CDD-21: 351.9861

CONTENIDO

PRÓLOGO	11
Jorge Iván Bula Escobar	

INTRODUCCIÓN	13
Sixta Zúñiga Lindao	

CAPÍTULO 1.	
DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y USO DE LISTAS DE ELEGIBLES PARA LA PROVISIÓN DE EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	17
Mauricio Liévano Bernal	
Shirley Jhoana Villamarín Insuasty	
Edna Patricia Ortega Cordero	
Nicolás Romero Sáenz	
PROCESOS DE SELECCIÓN	17
CONFORMACIÓN Y USO DE LA LISTA DE ELEGIBLES	27
NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	34
PREGUNTAS FRECUENTES	35
REFERENCIAS	41

CAPÍTULO 2.	
PERMANENCIA EN EL SERVICIO PÚBLICO: EN POSICIONAMIENTO DEL MÉRITO Y LA EXCELENCIA	45
Mónica María Moreno Bareño	
Edna Patricia Ortega Cordero	
Julián Andrés Flórez Saldarriaga	
LA EDL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS SISTEMAS ADMINISTRADOS Y VIGILADOS POR LA CNSC.....	46
SOBRE LA NORMATIVA EN MATERIA DE EDL EN LOS SISTEMAS ADMINISTRADOS Y VIGILADOS POR LA CNSC.....	48
ENTIDADES CON SISTEMAS PROPIOS	52
MARCO NORMATIVO Y APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL EN MUNICIPIOS PDET EN EL CONTEXTO DEL ACUERDO DE PAZ	55

SITUACIONES ADMINISTRATIVAS Y SU RELACIÓN CON LA EDL	57
PREGUNTAS FRECUENTES.....	59
REFERENCIAS.....	61

CAPÍTULO 3.

**GARANTÍA DE DERECHOS Y EXIGENCIA
DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y LEGALES** 65

Sixta Zúñiga Lindao

Claudia Lucía Ortiz Cabrera

Rafael Ricardo Acosta Rodríguez

Humberto Luis García Cárcamo

VIGILANCIA PREVENTIVA, CORRECTIVA Y SANCIONATORIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	65
---	----

PAPEL DE LAS COMISIONES DE PERSONAL EN LA VIGILANCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	75
--	----

MECANISMOS DE PROVISIÓN TRANSITORIA DE EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.....	82
--	----

RECLAMACIONES LABORALES Y SEGUNDAS INSTANCIAS COMO MECANISMOS DE PROTECCIÓN LABORAL.....	91
---	----

REGISTRO PÚBLICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN	97
--	----

PREGUNTAS FRECUENTES.....	108
---------------------------	-----

REFERENCIAS.....	110
------------------	-----

CAPÍTULO 4.

**RETIRO DEL SERVICIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:
CAUSALES Y DESARROLLO** 113

Jhonatan Daniel Alejandro Sánchez Murcia

Daniela Castellanos Marulanda

INTRODUCCIÓN.....	113
-------------------	-----

CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO POR CUMPLIMIENTO DE UNA SITUACIÓN JURÍDICA CUYA CONSECUENCIA ACARREA LA SEPARACIÓN DEL CARGO	134
--	-----

CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO COMO CONSECUENCIA DE UNA CAUSA EXTERNA O AJENA A LA DECISIÓN O ATRIBUCIÓN LEGAL DEL NOMINADOR	143
---	-----

PREGUNTAS FRECUENTES.....	152
---------------------------	-----

REFERENCIAS.....	153
------------------	-----

CAPÍTULO 5.	
LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	
EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: REFERENCIA	
AL PERIODO 2004-2024	157
Sixta Zúñiga Lindao	
César A. Correa Martínez	
Ruth Melisa Mattos Rodríguez	
Éder Alberto Rentería Moreno	
CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL	
DEL SERVICIO CIVIL Y DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA .	158
NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL	
DEL SERVICIO CIVIL.....	162
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE CARRERA	
ADMINISTRATIVA Y LA CNSC A PARTIR DE 2004	165
PREGUNTAS FRECUENTES.....	174
REFERENCIAS.....	174
CAPÍTULO 6.	
DOCTRINA DE LA CNSC: 20 AÑOS DE UNA VENTANA	
A LA INNOVACIÓN	179
Jhonatan Daniel Alejandro Sánchez Murcia	
Diana Milena Silva Fuquen	
COMPETENCIA LEGAL DE LA CNSC PARA EXPEDIR CRITERIOS.....	179
AVANCES TECNOLÓGICOS EN LA BÚSQUEDA DE LA DOCTRINA	
RELACIONADA CON CARRERA ADMINISTRATIVA	181
COMPENDIO DE CRITERIOS EXPEDIDOS POR LA CNSC	181
PREGUNTAS FRECUENTES.....	184
REFERENCIAS.....	184
CONCLUSIONES	187
CAPÍTULO 1	187
CAPÍTULO 2	187
CAPÍTULO 3	188
CAPÍTULO 4.....	189
CAPÍTULO 5	190
CAPÍTULO 6.....	190
SOBRE LOS AUTORES	193

LISTA DE TABLAS

CAPÍTULO 2. PERMANENCIA EN EL SERVICIO PÚBLICO: EN POSICIONAMIENTO DEL MÉRITO Y LA EXCELENCIA

TABLA 1. ENTIDADES CON SISTEMAS PROPIOS DE EDL.....	53
TABLA 2. NORMAS DE EDL DEL DESEMPEÑO (PDET)	56

CAPÍTULO 3. GARANTÍA DE DERECHOS Y EXIGENCIA DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

TABLA 1. CRITERIOS DE GRADUALIDAD	74
TABLA 2. TASACIÓN DE MULTAS	75
TABLA 3. FASES DE LA ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADOS.....	77
TABLA 4. CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN DE PERSONAL	78
TABLA 5. FUNCIONES DE LAS COMISIONES DE PERSONAL	81
TABLA 6. CALIFICACIÓN DEFINITIVA DEL DESEMPEÑO	85
TABLA 7. CLASIFICACIÓN DE RECLAMACIONES DENTRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	93
TABLA 8. RECLAMACIONES LABORALES.....	95

CAPÍTULO 6. DOCTRINA DE LA CNSC: 20 AÑOS DE UNA VENTANA A LA INNOVACIÓN

TABLA 1. ALGUNOS CRITERIOS RECIENTES.....	182
---	-----

PRÓLOGO



Celebro la iniciativa de compilar en este libro la experiencia acumulada durante los primeros veinte años de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). En conjunto, sus seis capítulos ofrecen una mirada integral y multifacética sobre la evolución del servicio civil en Colombia, con énfasis en los cambios sociopolíticos del país durante las últimas dos décadas. Al combinar perspectivas jurídicas, administrativas, sociológicas y políticas, expone un análisis profundo de los desafíos y los logros alcanzados en este periodo.

Como gerente público y, consecuentemente, representante de una institución de educación superior responsable, además, de apoyar a quienes lo requieren en la materialización de los lineamientos de política pública en el país, valoro esta obra como el resultado de un alto interés institucional por su aporte al empleo público y al principio del mérito. En efecto, este libro no solo explora los aspectos normativos y legales que rigen el servicio civil, cumpliendo los deseos expresados en la Constitución de 1991, sino que también refleja el conocimiento de las dinámicas organizacionales, los factores culturales y los contextos políticos que han influido en su desarrollo. Sin duda, este enfoque interdisciplinario permite comprender de manera más completa la complejidad del servicio civil y su impacto en la sociedad colombiana.

Quienes gerencian y consagran su vida al servicio público y a la academia, así como toda persona ciudadana interesada en este tema, encontrarán en su lectura que el servicio civil, como columna vertebral de la administración pública, ha sido objeto de profundas transformaciones. Así mismo, este libro se propone analizar los procesos que rigen el ingreso, la permanencia y el retiro de los servidores públicos, con un enfoque particular en la labor de la CNSC. A través de un exhaustivo estudio de la normativa vigente y de la jurisprudencia constitucional, busca comprender cómo estos procesos influyen la calidad de la gestión pública y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Para quienes ejercemos por vocación el servicio público y al mismo tiempo participamos como garantes de la aplicación del principio del mérito, será de consulta obligada el capítulo dedicado de manera especial a la jurisprudencia constitucional en el periodo 2004-2024,

que ha definido los lineamientos fundamentales en materia de servicio civil, sin duda, formulaciones orientadoras para quienes perfeccionan su quehacer día a día.

Desde la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), expreso mis felicitaciones honestas al equipo de la CNSC y, en especial, a su presidente, la doctora Sixta Zúñiga Lindao, por esta iniciativa, que aporta valor agregado al liderazgo permanente de la Comisión, y agradezco haber contado con nosotros para materializar esta publicación. De igual manera, insto a servidores públicos de todos los niveles a consultar y revisar este trabajo, resultado de un trabajo riguroso y exhaustivo que, reitero, contribuye sustancialmente al debate sobre la modernización del servicio civil y a la búsqueda de herramientas que cualifiquen el desempeño de los servidores públicos, así como a la formulación de estrategias de promoción y evaluación de los gestores de talento humano y al avance de la investigación sobre el tema.

Por último, hay que recalcar que esta publicación sirve de referencia académica e impulso a las proyecciones del servicio público, hacia una administración cada vez más ágil, transparente y orientada a resultados, para la cual la tecnología desempeñará progresivamente un papel fundamental. Ante este horizonte la Comisión se perfila como un actor clave en la modernización del Estado, por lo que esperamos que continúe liderando procesos de innovación en la gestión del talento humano, con la promoción de la meritocracia y la equidad en el acceso al servicio público. Conscientes de su papel protagónico y respetuosos de su autonomía e independencia, acompañaremos desde la ESAP a la CNSC en aquellos retos de la modernidad, como la incorporación de competencias digitales en los perfiles ocupacionales, el diseño de sistemas de evaluación del desempeño más robustos y la adaptación a las nuevas modalidades laborales, como el teletrabajo.

Todo lo anterior, con la firme convicción de que estas prácticas administrativas permitirán afianzar la ética en el servicio público y fortalecerán la carrera administrativa para construir un Estado más cercano a los ciudadanos.

JORGE IVÁN BULA ESCOBAR
Director Nacional
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

INTRODUCCIÓN

Sixta Zúñiga Lindao
Comisionada Presidente
Comisión Nacional del Servicio Civil

Haber recibido el privilegio de ser designada como Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para el año 2024, tan solo un año después de mi nombramiento como comisionada, representa un evento de doble conmemoración, pues coincide con la celebración de los 20 años desde su creación, organización y formalización, posterior a la expedición de la Ley 909 de 2004. Esto implica un desafío adicional a los propios del cargo de Presidenta de la CNSC, ya que se debe evocar la existencia de esta entidad dejando un legado que recalque su importancia en la formalización y fortalecimiento del mérito en el ingreso y ascenso en el empleo público, así como sus aportes a la función pública. Por esta razón, iniciamos la tarea de condensar en un libro los aspectos más relevantes que contribuyan a la socialización de los resultados, aportes y retos que la Comisión ha tenido en su relación con la sociedad colombiana y las instituciones en las que ha tenido un impacto positivo.

Hubo algunos intentos legislativos para crear una entidad de conformidad con la visión del constituyente del 91, aunque desconociendo los criterios de autonomía e independencia contenidos en el artículo 130 de la Constitución Política. Así, se expidieron las leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y la Ley 489 también de 1998, que, en lo relativo con la CNSC, fueron declaradas inconstitucionales por desconocer su autonomía e independencia. Un segundo aspecto tiene que ver con que, para el constituyente del 91, era evidente el problema en la configuración del empleo público y la gerencia de personal en la función administrativa, opacada por intereses políticos y económicos que impedían la existencia de un verdadero sistema de carrera administrativa.

Una vez constituida la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante la Ley 909 de 2004, se inició un nuevo camino en el empleo público, la carrera administrativa, la gestión pública, y el mérito y la igualdad en el acceso al servicio público. Lo recorrido hasta hoy no ha estado exento

de dificultades, pero también de éxitos. Se han provisto más de 350 000 vacantes en empleos públicos de carrera administrativa.

De esta manera, surge el presente libro, cuyo objetivo central es presentar los logros de la CNSC durante las últimas dos décadas, destacando su presencia y aportes, así como su influencia en el desarrollo de su misión constitucional. En conjunto con los tres despachos encabezados por la doctora Mónica María Moreno Bareño y el doctor Mauricio Liévano Bernal, así como con directivos, asesores y profesionales adscritos a distintas dependencias, se unieron esfuerzos para la planificación, dirección, redacción y publicación de un libro conmemorativo. El trabajo también recibió el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, que conoció del proyecto y se interesó en su publicación.

Así, el lector se adentrará en un texto compuesto por distintas manos, resultado de las deliberaciones entre los grupos de trabajo conformados de acuerdo con las capacidades y conocimientos individuales, los cuales aportaron positivamente en todo el proceso de redacción. De esta forma, en el primer capítulo, titulado “Desarrollo de los procesos de selección y el uso de listas de elegibles para la provisión de empleos de carrera administrativa”, se indaga por el principio del mérito. Los autores presentan un análisis completo de lo que ha significado el mérito para la CNSC y su materialización, presentando detalladamente los conceptos acerca de los concursos públicos de méritos, desde la planificación, el reclutamiento, la conformación de listas de elegibles y el nombramiento.

El segundo capítulo, que da continuidad al anterior, se titula “Permanencia en el servicio público: el posicionamiento del mérito y la excelencia”, y tiene como objetivo analizar la permanencia en el servicio público, el posicionamiento del principio del mérito y la excelencia, articulado con la Evaluación del Desempeño Laboral (EDL). Justamente, la Evaluación del Desempeño Laboral resulta ser el eje que se destaca como el motor de la excelencia en el servicio civil. Por ello, se abordan no solo las nociones sobre este tema, sino también sus fundamentos normativos e institucionales, sus compromisos y situaciones particulares que aportan en la consolidación de la objetividad y el mérito.

En el tercer capítulo, “Garantía de derechos y exigencia de los deberes constitucionales y legales”, se desarrollan cinco temas a partir de ejes que garantizan los derechos de las personas, especialmente de los empleados públicos. En este capítulo, el lector encontrará un compendio y análisis sobre el sistema de vigilancia de la carrera administrativa y sus derechos conexos, desde los tipos de vigilancia hasta su relación con los fines constitucionales y legales. Posteriormente, se

desarrollan cuestiones sobre las Comisiones de Personal, la provisión transitoria de empleos, las reclamaciones laborales y el Registro Público de Empleos de Carrera.

El cuarto capítulo, “Retiro del servicio de los servidores públicos: causales y desarrollo”, describe de forma minuciosa las causales de retiro del servicio público, en articulación con las disposiciones legales y constitucionales. La dinámica de los autores fue proponer un análisis a partir de casos concretos, que permitan comprender mejor y más detalladamente la cuestión central: la protección objetiva que tanto el legislador como el constituyente pretendieron al proteger a los empleados de criterios personales de sus empleadores, enumerando causales taxativas.

El capítulo quinto, titulado “La Comisión Nacional del Servicio Civil en la jurisprudencia constitucional: referencia al periodo 2004-2024”, aborda el diálogo que ha habido entre la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Corte Constitucional. Hoy en día sería inocuo dejar de destacar el papel de los jueces en la interpretación de los derechos y garantías de los empleados. De esta manera, parte de lo que hoy sabemos de la carrera administrativa, empleo y servicio público ha tenido una prolífica jurisprudencia durante los primeros años en defensa de los objetivos del Constituyente del 91. Sin embargo, estos últimos veinte años han procurado llenar de contenido los derechos y principios del empleo público de carrera en Colombia, con lo cual se han escogido sentencias que han marcado un antes y un después en estos aspectos.

Finalmente, el último capítulo, “Doctrina de la CNSC: 20 años de una ventana a la innovación”, inicia desarrollando la competencia que le fue asignada a esta entidad por el legislador para la expedición de criterios como una herramienta para dar claridad y seguridad jurídica en los asuntos de su esfera de actuación. En la última parte del capítulo se encuentra un listado de algunos conceptos y criterios unificados sobre temas relevantes.

Merece un apartado especial el esfuerzo de los autores por proponer preguntas clave que se desarrollan en cada uno de los capítulos. Por ello, se ha incluido una sección denominada “Conclusiones”, a la que los lectores pueden remitirse para revisar los aspectos más importantes, dispuestos de manera concisa a partir de cuestionamientos prácticos.

El libro no solo desarrolla temas de actualidad, sino que plantea una perspectiva necesaria debido a la falta de estudios sobre muchos de los argumentos sugeridos. Así, llena vacíos sobre la evaluación del desempeño laboral, los aportes de la CNSC al empleo público y los

diálogos entre la Comisión y otras entidades, no solo aquellas sobre las que ejerce vigilancia y control, sino también, por ejemplo, con la Corte Constitucional. De igual manera, pretende llamar la atención para que los diálogos involucren a otros sectores de la sociedad colombiana, como los empleados públicos, los aspirantes y las universidades, con el fin de que se animen a investigar, cuestionar y motivar la realización de estudios al respecto. Buscamos una sociedad autónoma y crítica que conozca los procesos de la administración pública y se vincule de distintas maneras en la construcción colectiva del mérito, la igualdad y la objetividad.

CAPÍTULO 1.

DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y USO DE LISTAS DE ELEGIBLES PARA LA PROVISIÓN DE EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Mauricio Liévano Bernal
Shirley Jhoana Villamarín Insuasty
Edna Patricia Ortega Cordero
Nicolás Romero Sáenz

En este capítulo se abordan aspectos relacionados con el desarrollo del principio del mérito, el cual se entiende como el eje fundamental para el acceso a los empleos públicos y la incorporación al sistema de carrera administrativa en Colombia.

Desde esta perspectiva, se analizan diversas temáticas, entre las que se incluyen: la competencia que el ordenamiento jurídico otorga a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para la administración y vigilancia del sistema general de carrera administrativa, así como de los sistemas específicos y especiales de origen legal. Además, se abordan la planeación y ejecución de los procesos de selección, la conformación y uso de listas de elegibles, y las características generales del nombramiento en periodo de prueba.

Procesos de selección

De acuerdo con el artículo 125 de la Constitución Política, “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”, con las excepciones allí previstas. El ingreso o ascenso en estos empleos se determinará por el principio del mérito.

Por su parte, el artículo 130 establece: “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”. En desarrollo de este artículo, se expidió la Ley 909 de 2004, mediante la cual se crea la CNSC como un órgano garante y protector del sistema de mérito en el empleo público. La CNSC es independiente de las ramas y órganos del poder público, y cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

La Ley 909 también desarrolló, en sus artículos 11 y 12, las funciones de administración y vigilancia de la CNSC en materia de carrera administrativa. Entre estas funciones se destacan las relativas a reglamentar y llevar a cabo los procesos de selección para proveer por mérito los empleos de carrera en vacancia definitiva. Esta tarea debe ser realizada por la CNSC en coordinación con las entidades a las que pertenecen dichos empleos del sistema general de carrera administrativa y los demás sistemas bajo su administración y vigilancia.

En este contexto, y en consonancia con la normatividad vigente para cada sistema de carrera, se desarrollan los procesos de selección desde la planeación hasta la culminación con el periodo de prueba. A continuación, se explican estas fases.

Etapa de planeación

La planeación de un proceso de selección implica la materialización del principio de colaboración armónica, contemplado y desarrollado en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, además del artículo 3.º del Decreto 051 de 2018. Esta etapa requiere la participación conjunta de la CNSC y de las entidades nominadoras.

En relación con este tema, el Consejo de Estado puntualizó en la sentencia 2018-01702 de 2021:

Con base en las consideraciones que preceden, la jurisprudencia constitucional y la contencioso administrativa han sostenido que la CNSC goza de suficiente competencia, autoridad, independencia y capacidad de acción para definir, de forma excluyente y exclusiva, lo relativo a la organización y administración de la carrera administrativa, función en ejercicio de la cual dicta reglas

en la materia que resultan vinculantes para los participantes, las universidades contratadas y las entidades beneficiarias del concurso público de méritos.

También se ha dicho que la intervención de estas últimas en la producción de la convocatoria se da en un marco de cooperación interinstitucional que se manifiesta en una serie de acciones de planeación conjunta con la CNSC para que pueda llevarse a cabo el proceso de selección, tales como la entrega del estudio de las cargas de personal, el listado de vacantes, la emisión del certificado de disponibilidad presupuestal, entre otros. A través de estas es factible inferir la voluntad inequívoca de la entidad de suscribir el acto administrativo de convocatoria al concurso y, con ello, la observancia del requisito de que trata el numeral 1.º del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004.

El fundamento de esta tesis, que ha sido la más recientemente asumida por esta Corporación, descansa en los principios de la función administrativa que consagra el Artículo 209 constitucional, particularmente en el de coordinación, en cuanto impone el deber de colaborar y concertar actuaciones entre las entidades que se interrelacionan, lo que sin duda alguna redundaría en el adecuado cumplimiento de los fines estatales (énfasis añadido).

Teniendo en cuenta este marco normativo y el desarrollo jurisprudencial, la CNSC expidió recientemente la Circular Externa 2023RS143518 de 2023, a través de la cual se “imparten instrucciones para el desarrollo de la etapa de planeación de los procesos de selección”.

En dicha circular se estableció que corresponde a las entidades cuyos sistemas de carrera son administrados y vigilados por la CNSC coadyuvar de manera efectiva, armónica y oportuna en la etapa de planeación de los procesos de selección, bajo las instrucciones de la Comisión. Entre las responsabilidades de las entidades se encuentran: i) reportar la Oferta Pública de Empleos de Carrera Administrativa (OPEC), ii) mantener actualizada su estructura de planta y sus manuales específicos de funciones y competencias laborales (MEFCL), iii) entregar los ejes temáticos, y iv) apropiarse y disponer de los recursos necesarios para financiar el proceso de selección.

Adicionalmente, en la circular se detallan los elementos indispensables para finalizar con éxito la planeación de un concurso, los cuales deben ser considerados por las entidades:

Reporte OPEC

La etapa de planeación comienza con una comunicación oficial de la CNSC a la entidad, en la que se definirá un cronograma con las actividades a realizar conjuntamente y las fechas correspondientes a cada una, incluyendo el cierre de esta fase.

Antes de esto, es necesario que la entidad haya reportado los empleos de carrera administrativa en vacancia definitiva, tal como lo estipulan el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 3.º del Decreto 051 de 2018, siguiendo las instrucciones de la CNSC contenidas en la Circular n.º 11 de 2021 o aquella que la sustituya.

El reporte de la OPEC también incluye la selección y marcación en el Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad (SIMO 4.0) de los empleos que serán ofertados en el proceso de selección en la modalidad de ascenso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 2.º de la Ley 1960 de 2019:

La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.

En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar a la carrera podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.

El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.

El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.

2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.

3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.

Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el treinta (30%) de las vacantes a proveer. El setenta (70%) de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.

Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingreso sin requerir una nueva inscripción.

Para efectos del reporte, selección y marcación de los empleos ofertados en la modalidad de ascenso, la entidad deberá seguir las instrucciones impartidas por la CNSC en las Circulares Externas n.º 20191000000157 del 18 de diciembre de 2019 y n.º 0006 del 19 de marzo de 2020. La selección de empleos para la modalidad de ascenso es una competencia exclusiva de la entidad, la cual puede considerar los criterios señalados en la Circular Externa n.º 20191000000157.

Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales (MEFCL)

El MEFCL, como herramienta clave de la gestión del talento humano, es uno de los insumos más importantes para la estructuración del proceso de selección. Por tanto, es responsabilidad de las entidades mantenerlo actualizado antes del inicio de la etapa de planeación del proceso de selección, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 051 de 2018.

Si la entidad no cuenta con un MEFCL actualizado, lo está actualizando, o está en proceso de modernización o reestructuración de su planta de personal, esto no impide reportar los empleos de carrera ni participar armónicamente en la planeación de los procesos de selección.

Apropiación de recursos

Por regla general, y con la excepción de los procesos en municipios de quinta y sexta categoría y los municipios PDET—según lo dispuesto en el artículo 263 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 2.2.36.3.1 del Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 1038 de 2018—los procesos de selección tienen dos fuentes de financiación: los derechos de participación de los concursantes y los recursos que deben aportar las entidades.

De acuerdo con el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 051 de 2018, corresponde a las entidades apropiar y destinar anualmente los recursos necesarios para financiar los procesos de selección que permitan proveer por mérito las vacantes definitivas de empleos de carrera, ya sea mediante un proceso de selección o mediante el uso de una lista de elegibles vigente.

La CNSC, para cada vigencia, expide una circular externa en la que fija el valor estimado por vacante. Las entidades deben destinar los recursos necesarios para financiar la selección, multiplicando el número de vacantes por el valor estimado en la circular. Este valor se actualizará anualmente.

No obstante, si el proceso de selección incluye la aplicación de pruebas adicionales—como pruebas de ejecución, entrevistas, cursos, entre otras—, el valor de la vacante puede aumentar en función del costo de dichas pruebas. Este costo será informado oportunamente por la CNSC. El valor definitivo de cada vacante se establecerá al finalizar el proceso de selección y tras realizarse el respectivo cierre financiero.

La etapa de planeación culminará en la fecha dispuesta por la CNSC, tras lo cual el proceso de selección será sometido a consideración y aprobación de la Sala Plena de Comisionados. Posteriormente, se emitirán los acuerdos de convocatoria con sus anexos.

Acuerdo de convocatoria

Una vez finalizada la etapa de planeación del proceso de selección y previa aprobación de la Sala Plena de Comisionados, la CNSC expedirá el respectivo acuerdo de convocatoria y su anexo, en los cuales se reglamentan las etapas del proceso de selección.

El acuerdo de convocatoria podrá ser suscrito tanto por la entidad para la cual se lleva a cabo el proceso de selección como únicamente por la CNSC, siendo válido en ambos casos, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado. Esto ha sido confirmado, entre otras, en la sentencia con radicado 11001-03-25-000-2016-01017-00 (4574-16), con ponencia del consejero César Palomino Cortés:

En este sentido, esta Sección resalta que cuando la norma contenida en la disposición del numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 se refiere a suscripción de la convocatoria, implica que tanto a la CNSC como la entidad beneficiaria deben adelantar ineludiblemente una etapa previa de planeación y coordinación inteinstitucional por las implicaciones administrativas y presupuestales que ello comporta, sin que este proceso de participación e interrelación implique necesariamente que ambas entidades, a través de sus representantes legales, deban concurrir con su firma en el acto administrativo que incorpora la convocatoria al proceso de selección o concurso.

De acuerdo con lo anterior, el acuerdo de convocatoria contiene las reglas y normas del proceso de selección, siendo obligatorio para las entidades involucradas en el concurso, los participantes, las instituciones de educación superior que ejecutan el proceso y la CNSC.

Sobre este punto, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-446 del 26 de mayo de 2011, señaló que la convocatoria es “la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes”, y como tal, impone las reglas que son obligatorias para todos, tanto para la administración como para los administrados-concursantes. Por lo tanto, dado que en ella se delinear los parámetros que guiarán el proceso, los participantes, en ejercicio de los principios de buena fe y confianza legítima, esperan su estricto cumplimiento.

La Corte Constitucional ha considerado, entonces, que el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de auto vinculación y autocontrol porque la administración debe “respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada”.

Reglas del concurso de méritos - son invariables

Las reglas del concurso son invariables, como lo reiteró esta Corporación en la Sentencia SU-913 de 2009 al señalar:

[...] resulta imperativo recordar la intangibilidad de las reglas que rigen las convocatorias de los concursos públicos para acceder a cargos de carrera en tanto no vulneren la ley, la Constitución y los derechos fundamentales en aras de garantizar el derecho fundamental a la igualdad, así como la inmodificabilidad de las listas de elegibles una vez Estas se encuentran en firme como garantía de los principios de buena fe y confianza legítima que deben acompañar estos procesos.

De este modo, todos los intervinientes y actores en los procesos de selección están obligados a respetar y acatar las reglas y condiciones del concurso, ya que su incumplimiento transgrede los principios del debido proceso, la publicidad y la seguridad jurídica, además de generar un incumplimiento de las expectativas legítimas de los concursantes.

Por esta razón, la convocatoria –una vez iniciada la etapa de inscripciones– es inmodificable. En consecuencia, las entidades deben mantener intactas las condiciones de los empleos reportados y ofertados en el marco del proceso de selección. No pueden realizar modificaciones a los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales (MEFCL) ni suprimir los empleos ofertados, asumiendo las responsabilidades derivadas de cualquier imprecisión o error en la información reportada.

Etapa de reclutamiento

El numeral 2 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 establece que “esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir al mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso”. Comprende las fases de divulgación del proceso de selección e inscripciones.

Divulgación del proceso de selección. De conformidad con los principios que rigen el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera, particularmente el de publicidad, la CNSC, a través de diferentes canales de comunicación, difunde la información de las convocatorias. El propósito es divulgar las condiciones y reglas del proceso, así como

atraer a posibles candidatos a participar en la selección. La página web de la CNSC es el principal medio para publicar los actos, decisiones y actuaciones relacionadas con el concurso. Además, se acoge a lo establecido por la normativa vigente, el acuerdo de convocatoria y su anexo.

Las entidades que ofrecen empleos también deben publicar en sus respectivas páginas web la información de los procesos de selección en curso, de acuerdo con los principios de publicidad y colaboración armónica.

Inscripciones. Como parte de la etapa de reclutamiento, se desarrolla la fase de inscripciones, en la que los candidatos seleccionan el empleo de su interés y se postulan formalmente a este.

En esta etapa, y con la excepción de los procesos de selección para los municipios PDET, los participantes deben adquirir los derechos de participación antes de la inscripción. Según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006, estos equivalen “a un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los demás niveles”.

La inscripción al proceso de selección implica que los participantes se registren en el aplicativo SIMO, carguen los documentos necesarios y diligencien la información requerida para su inscripción. Los participantes deben seguir las reglas establecidas en el acuerdo de convocatoria y su anexo.

Etapa de verificación de requisitos mínimos

La verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos (VRM) no constituye una prueba ni un instrumento de selección dentro del proceso. Es una fase en la que se verifica si el aspirante cumple con las condiciones y requisitos establecidos en el MEFCL, la Constitución, la Ley o el reglamento, tal como se refleja en la OPEC para el empleo al cual se ha inscrito.

Esta verificación se realiza con base en la documentación registrada y cargada por el aspirante en el SIMO hasta la fecha indicada en las reglas del proceso de selección. Al concluir esta fase, se determina si el concursante es admitido para continuar en el concurso de méritos. Los resultados de la VRM pueden ser impugnados a través del aplicativo SIMO, siguiendo los términos establecidos en cada proceso de selección y atendiendo la normativa vigente.

Pruebas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.6.13 del Decreto 1083 de 2015, las pruebas:

Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y las responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se hará mediante pruebas orales, escritas, de ejecución, análisis de antecedentes, entrevistas, evaluación final de cursos efectuados dentro del proceso de selección y otros medios técnicos que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros de calificación previamente determinados.

En los concursos se aplicarán mínimo dos pruebas, una de las cuales será escrita o de ejecución, dependiendo de la naturaleza de las funciones de los empleos a proveer.

Parágrafo. El valor de cada prueba respecto del puntaje total del concurso será determinado en la convocatoria.

La elaboración de las pruebas incluye procesos de diseño, construcción, validación, planeación de la aplicación, procesamiento de resultados y calificación. Estos están a cargo de la universidad o institución de educación superior acreditada por la CNSC y contratada para el proceso de selección.

Los resultados de las pruebas pueden ser impugnados por los aspirantes a través de la plataforma SIMO, dentro del plazo establecido en las reglas del proceso de selección, conforme a la normativa vigente.

Cursos de formación

De acuerdo con la normatividad que rige algunos sistemas específicos de carrera, como el del INPEC, los concursantes deben adelantar cursos de formación como parte de las etapas del proceso de selección. La modalidad del curso, su duración, el puntaje aprobatorio, la ponderación en el proceso de selección y otros aspectos relevantes serán determinados en las reglas del proceso de selección, contenidas en los acuerdos de convocatoria y sus respectivos anexos, conforme a la normatividad vigente.

Conformación y uso de la lista de elegibles

La determinación de los aspirantes idóneos para el empleo de carrera administrativa ofertado se establece a través de una lista ordenada según el mérito de los elegibles, basada en los resultados obtenidos en el proceso de selección. Desde una perspectiva jurídica, el Consejo de Estado, en la sentencia 11001-03-25-000-2013-01304-00 (3319-13), ha definido la lista de elegibles de la siguiente manera:

Acto administrativo de carácter particular que tiene por finalidad establecer la forma de provisión de los cargos objeto de concurso, con un carácter obligatorio para la administración. Es decir, se trata del acto administrativo que enumera las personas que aprobaron el concurso con el mayor puntaje de acuerdo con sus comprobados méritos y capacidades, las cuales deben ser nombradas en los cargos de carrera ofertados en estricto orden numérico.

Teniendo en cuenta el concepto de lista de elegibles, así como los efectos que genera su expedición como herramienta de provisión de empleos de carrera administrativa, es necesario resaltar las características principales respecto a su conformación y uso, contenidas no solo en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015, sino también en normatividad expedida por la CNCS, según sus atribuciones legales y constitucionales, como el Acuerdo 019 del 16 de mayo de 2024, “por el cual se reglamenta la administración, conformación, organización y manejo del banco nacional de listas de elegibles para el sistema general de carrera administrativa y sistemas específicos y especiales de origen legal, en lo que les aplique”.

Estas listas deben divulgarse a través de las páginas web de la Comisión y de la entidad para la cual se realizó el concurso, en virtud de los principios de publicidad y transparencia propios de toda actuación administrativa.

No obstante, la conformación, expedición y divulgación de las listas de elegibles no son suficientes por sí mismas para predicar la firmeza del acto administrativo en el cual están contenidas. En efecto, la firmeza de la lista de elegibles, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7 del Acuerdo n.º 19 de 2024, se configura cuando:

[...] el acto administrativo que la contiene goza de plenos efectos jurídicos para quienes la conforman, por lo que esta puede ser completa o individual, y una vez producida la firmeza, la entidad para la cual se adelantó el concurso deberá proceder con el nombramiento y posesión en periodo de prueba de los elegibles en posición meritoria.

Se considera firmeza completa cuando la lista de elegibles tiene plenos efectos jurídicos respecto de todas las posiciones que la integran, y firmeza individual, cuando tiene efectos jurídicos particulares en relación con aquellos elegibles sobre los cuales la CNSC no recibió solicitud de exclusión o habiéndose recibido, la misma fue resuelta.

Para establecer cuándo la lista de elegibles genera efectos jurídicos para algunos (firmeza individual) o para todos los elegibles (firmeza completa), es necesario referirse al trámite de exclusión de la lista. Solo hasta que este se resuelva, el acto administrativo se entenderá en firme.

En este sentido, de conformidad con el literal c) del numeral 2 del artículo 16 de la Ley 909 de 2004, es una función de las comisiones de personal de las entidades públicas solicitar:

[...] a la Comisión Nacional del Servicio Civil la exclusión de la lista de elegibles de las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, o con violación de las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa.

Esta solicitud de exclusión por parte de la comisión de personal debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la lista de elegibles, cuando el organismo colegiado haya comprobado la ocurrencia de alguna de las causales señaladas en el artículo 14 del Decreto-Ley 760 de 2005, establecidas respecto de la persona que:

14.1. Fue admitida al concurso sin reunir los requisitos exigidos en la convocatoria.

14.2. Aportó documentos falsos o adulterados para su inscripción.

14.3. No superó las pruebas del concurso.

14.4. Fue suplantada por otra persona para la presentación de las pruebas previstas en el concurso.

14.5. Conoció con anticipación las pruebas aplicadas.

14.6. Realizó acciones para cometer fraude en el concurso.

Por su parte, el artículo 15 del mencionado decreto-ley señala que:

La Comisión Nacional del Servicio Civil, de oficio o a petición de parte excluirá de la lista de elegibles al participante en un concurso o proceso de selección, cuando compruebe que su inclusión obedeció a un error aritmético en la sumatoria de los puntajes obtenidos en las distintas pruebas.

Dado que se trata de una competencia reglada que puede afectar a los elegibles en la lista, la CNSC llevará a cabo el trámite de exclusión según el procedimiento administrativo establecido para este propósito. Se determinará, con pruebas, la ocurrencia de alguna de las causales previstas en la norma. Si se ordena la exclusión, contra esta decisión procederá el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Así las cosas, una vez concluido el trámite de exclusión de la lista de elegibles, o si no ha sido necesario solicitarlo ni iniciarlo de oficio por la ausencia de alguna de las causales señaladas, se entenderá que la lista de elegibles cobra firmeza de manera individual para cada persona afectada. La lista alcanzará firmeza total cuando todas las situaciones se hayan resuelto para todos los integrantes.

Una vez la lista de elegibles esté en firme, podrá usarse para la provisión de vacantes definitivas de empleos de carrera administrativa. Para ello, es necesario distinguir dos dimensiones de su aplicación, contempladas en el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019. Por un lado, la lista puede utilizarse para proveer de manera definitiva las vacantes para las cuales fue conformada, es decir, las ofertadas en el marco del proceso de selección. La provisión de las vacantes ofertadas en el orden descendente de los elegibles que ocupan posiciones meritorias se denomina movilidad de la lista, y para que ello proceda no es necesario que la CNSC expida un acto administrativo adicional.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.6.21 del Decreto 1083 de 2015 establece que:

En firme la lista de elegibles, la CNSC enviará copia al jefe de la entidad para la cual se realizó el concurso, de tal manera que dentro de los diez días hábiles siguientes al envío de la lista de elegibles y en estricto orden de mérito, se produzca el nombramiento en periodo de prueba, en el empleo objeto del concurso, el cual no podrá ser provisto bajo ninguna otra modalidad.

Por otro lado, el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 dispone que “en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad”.

En vista de estos dos ámbitos de aplicación de la lista de elegibles para la provisión de vacantes definitivas de empleos de carrera administrativa, el artículo 12 del Acuerdo 019 de 2024 señala de manera concreta los casos en los que opera el uso de la lista de elegibles:

1. Cuando el elegible nombrado no acepte el nombramiento, no tome posesión en el empleo, o no supere el periodo de prueba.
2. Cuando habiéndose provisto efectivamente las vacantes ofertadas en el proceso de selección se genere para el elegible alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, o la norma que la modifique o sustituya, durante o con posterioridad al periodo de prueba.
3. Cuando durante su vigencia, se generen en la misma Entidad y con posterioridad a la convocatoria del concurso nuevas vacantes del “mismo empleo” o de “empleos equivalentes”.
4. Cuando se requiera proveer empleos temporales.
5. Cuando en aplicación de normas de Sistemas Específicos de Carrera Administrativa se prevea el uso de listas de elegibles en condiciones particulares.

Los conceptos de “mismo empleo” o “empleos equivalentes” están definidos en los numerales 5 y 6 del artículo 2 del propio Acuerdo 019 de 2024.

Mismo Empleo. Corresponde al empleo con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, requisitos de estudio y experiencia reportados en la Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC, y grupo de referencia, si aplica, criterios bajo los cuales se identifica con un número de OPEC un empleo en el proceso de selección.

Empleo equivalente para uso de listas de elegibles.

Se entenderá por empleos equivalentes aquellos que, perteneciendo a la misma entidad, corresponden al mismo nivel jerárquico, tienen igual grado salarial y para su desempeño se exija el mismo requisito de estudio y experiencia, y guarden similitud de propósito, funciones y competencias comportamentales.

Dicho lo anterior, el uso de las listas de elegibles dependerá de que las entidades nominadoras reporten las vacantes definitivas en los empleos de carrera administrativa que integran sus plantas de personal en el SIMO o en la herramienta que disponga la CNSC. Este proceso debe ser realizado por el jefe de talento humano o quien haga sus veces, dentro de un plazo de cinco días hábiles siguientes a la generación de cada vacante, sin perjuicio de las instrucciones impartidas para el registro de novedades en el Banco Nacional de Listas de Elegibles (BNLE), señaladas en la Circular n.º 2024RS096973 del 12 de julio de 2024.

Una vez radicada la solicitud de uso de listas de elegibles por la entidad nominadora, se iniciará el análisis de viabilidad del uso de la OPEC, a cargo de la Dirección de Administración de Carrera Administrativa (DACA) o de la dependencia asignada para esta función. Esta fase consistirá en validar inicialmente que, en efecto, se haya configurado una de las causales de retiro del servicio o la generación de nuevas vacantes surgidas con posterioridad a la aprobación de la respectiva convocatoria, en los términos previamente señalados.

En caso de encontrar procedente el uso de la lista, como resultado del análisis respectivo, la CNSC puede autorizar la provisión de una vacante definitiva de un empleo de carrera administrativa, según el caso que corresponda. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 21 de la Ley 909 de 2004, el orden de provisión de los empleos temporales también requiere del uso de las listas de elegibles vigentes.

En este sentido, la entidad que requiera la provisión de empleos temporales deberá solicitar a la CNSC el uso de las listas de elegibles que formen parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles (BNLE), mediante una comunicación suscrita por el representante legal o el jefe de la unidad de personal, o quien haga sus veces. Esta solicitud debe acompañarse de una copia del MEFCL, del acto administrativo de creación de la planta temporal, y contener, como mínimo, la relación de empleos temporales con el número de vacantes que se requiere proveer.

Para efectos de la solicitud de uso de listas para empleos temporales, la CNSC emitió la Circular Externa n.º 2023RS005458 del 1.º de febrero de 2023. En ella se imparten los lineamientos para la provisión de estos empleos, los cuales deben ser observados por las entidades que lo requieran.

El nombramiento en un empleo temporal como resultado del uso de la lista de elegibles no genera la exclusión del elegible de la respectiva lista, por lo que este podrá ser autorizado para ser nombrado en una vacante definitiva de un empleo de carrera, sin perjuicio de haber sido nombrado en un empleo temporal.

Otro aspecto a considerar respecto al uso de la lista es el correspondiente a la oportunidad en el tiempo para gestionar este trámite, es decir, la vigencia de la lista de elegibles.

A propósito de esto, sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales aplicables a sistemas específicos o especiales de carrera administrativa de origen legal, el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 establece que la lista de elegibles tiene una vigencia de dos años. Así pues, los incisos primero y segundo del artículo 9 del Acuerdo 019 de 2024 señalan:

La vigencia de la lista de elegibles es el periodo durante el cual esta tiene plenos efectos jurídicos para ser utilizada, término que dependerá del Sistema de Carrera para el que fue conformada; esto es, Sistema General de Carrera Administrativa o Sistemas Específicos y Especiales de Origen Legal. Tratándose del Sistema General de Carrera, la lista de elegibles tendrá vigencia de dos (2) años contados a partir de la fecha en la que todas las posiciones que la componen adquieran firmeza.

Durante la vigencia de la lista de elegibles se realizará su uso para la provisión de las vacantes para las cuales fue conformada y las vacantes definitivas que surjan en la

entidad con posterioridad a la aprobación del respectivo proceso de selección (convocatoria) conforme a las directrices, instrucciones y lineamientos impartidos por la CNSC, atendiendo a la normativa aplicable según el Sistema de Carrera que se trate.

Basándose en este contexto jurídico, el artículo 13 del Acuerdo mencionado añade que la oportunidad para usar las listas de elegibles que se expidan en el marco de los procesos de selección se circunscribe únicamente al término de su vigencia. De esta manera, la CNSC llevará a cabo un estudio técnico para autorizar el uso de listas de elegibles para aquellos trámites radicados por la entidad nominadora, a través de los canales dispuestos para tal fin. Sin embargo, durante el periodo de vigencia, la CNSC podrá adelantar de oficio el trámite de uso de listas de elegibles, cuando sea pertinente.

Adicionalmente, en relación con el costo que genera la utilización de la lista de elegibles para proveer vacantes y la competencia de la CNSC para cobrarlo, conviene destacar lo siguiente: el inciso cuarto del artículo 30 de la Ley 909 de 2004 establece que las entidades que utilicen las listas de elegibles expedidas como resultado de los concursos deberán sufragar los costos determinados por la CNSC cuando corresponda.

En desarrollo de esta norma, el artículo 21 del Acuerdo 019 de 2024 señala que las entidades que usen las listas de elegibles deberán pagar la suma de un salario mínimo mensual legal vigente, salvo excepciones. Asimismo, este acuerdo define que:

el mismo valor deberán pagar aquellas entidades que sin haber agotado el trámite de autorización de uso, utilicen las listas de elegibles generadas en los procesos de selección, que adelanta la CNSC, para la provisión de empleos de carrera administrativa, sin perjuicio de lo establecido en normas especiales.

La procedencia del cobro por el uso de la lista de elegibles por parte de la CNSC, de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo 019 de 2024, se dará en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando habiéndose provisto efectivamente las vacantes ofertadas en el proceso de selección y se haya superado

el respectivo periodo de prueba por los elegibles, se genere para los mismos alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.

b) Cuando durante su vigencia, se generen nuevas vacantes en la misma entidad, en las que opere el uso de listas de elegibles, en los términos del Acuerdo 019 de 2024.

c) Cuando se requiera proveer empleos de plantas temporales.

Nombramiento en periodo de prueba

Tras superar las etapas del proceso de selección, como la verificación de requisitos, la valoración de antecedentes y las pruebas, el periodo de prueba permite al candidato demostrar su idoneidad en las funciones del empleo de carrera administrativa.

Desde la perspectiva del elegible, el periodo de prueba representa la fase final del ingreso al sistema de carrera administrativa. En ese sentido, el artículo 2.2.6.24 del Decreto 1083 de 2015 define este concepto como “el tiempo durante el cual el empleado demostrará su capacidad de adaptación progresiva al cargo para el cual fue nombrado, su eficiencia, competencia, habilidades y aptitudes en el desempeño de las funciones y su integración a la cultura institucional”.

Desde el punto de vista de la entidad nominadora, el nombramiento en periodo de prueba constituye una obligación. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 de la Ley 909 de 2004 y el inciso primero del artículo 2.2.6.25 del Decreto 1083 de 2015, toda persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada mediante concurso será nombrada en periodo de prueba.

Si el empleo para el cual se conformó la lista de elegibles cuenta con vacantes en diferentes ubicaciones geográficas, antes del nombramiento en periodo de prueba deberá realizarse la audiencia de escogencia de la vacante. En este caso, los términos legales para que se produzca el nombramiento empezarán a contarse a partir del día hábil siguiente al envío de la lista de elegibles en firme por parte de la CNSC, junto con el resultado de la respectiva audiencia pública de escogencia de vacante.

La duración del periodo de prueba dependerá del término que, respecto a cada sistema de carrera, haya determinado la normatividad

vigente. Por ejemplo, para el Sistema General de Carrera Administrativa, este periodo dura seis (6) meses, mientras que para el INPEC es de un año (Decreto 407 de 1994, art. 97).

Al finalizar el periodo de prueba, este será evaluado bajo los parámetros de cada sistema de carrera. Dicha evaluación determinará si el empleado ingresa a la carrera administrativa o si asciende en la misma, según el caso particular.

Preguntas frecuentes

I. ¿Qué acciones asume la CNSC en contra de una entidad cuando no nombra al elegible que ganó el empleo objeto de concurso?

El párrafo 2.º del artículo 12 de la Ley 909 de 2004 establece:

La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. La multa deberá observar el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyos mínimos serán cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y máximos veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes [...].

En caso de que la CNSC tenga conocimiento de que una entidad se ha abstenido de nombrar a un elegible que ocupa una posición de mérito en una lista de elegibles en firme, podrá iniciar una actuación administrativa con fines sancionatorios por presunta violación de las normas de carrera administrativa o inobservancia de las instrucciones dadas por la CNSC.

La facultad nominadora la tiene la entidad, y, por lo tanto, es responsable de verificar, previo al nombramiento, el cumplimiento de los requisitos (CNSC, 2024).

II. Quedé en la lista de elegibles, pero no ocupé una opción que me permitiera ser nombrado en las vacantes para las que se realizó el concurso. ¿Tengo alguna opción de ser nombrado en un empleo?

Durante las etapas de divulgación e inscripción de la convocatoria, los aspirantes tienen acceso a la información sobre el número de vacantes ofertadas para un empleo. Estas vacantes solo serán provistas definitivamente en estricto orden de mérito con la lista de elegibles en firme que se conforme.

Con la expedición de la Ley 1960 de 2019, se estableció que las listas de elegibles conformadas en los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019 deberán utilizarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la OPEC de la respectiva convocatoria, así como para cubrir nuevas vacantes que se generen posteriormente y que correspondan a los mismos empleos o empleos equivalentes.

Por lo tanto, si se genera una vacante durante la vigencia de la lista de elegibles, la entidad nominadora deberá registrarla en el módulo del BNLE, y la CNSC realizará el análisis del uso de la lista de elegibles para su provisión.

III. Nací en otro país y estoy tramitando la nacionalidad colombiana. ¿Es posible participar en una convocatoria?

El artículo 40 de la Constitución Política de Colombia dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: [...].

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La Ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Por lo tanto, mientras no se haya otorgado la nacionalidad colombiana por adopción, no es posible acceder a cargos públicos del Estado colombiano, independientemente del tipo de vinculación o la naturaleza del empleo (de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción, o de periodo). Esto se debe a que el derecho a

participar en cargos públicos está reservado exclusivamente a aquellos que cuentan con la nacionalidad colombiana.

IV. Llevo 15 años desempeñando un empleo del nivel técnico; sin embargo, me gradué como profesional hace tres años. ¿Puedo postularme a un empleo profesional?

Para presentarse a un empleo del nivel profesional, es necesario acreditar los requisitos de estudio y experiencia. Si un servidor público se desempeña en un empleo del nivel técnico, la experiencia adquirida corresponde a ese nivel, y no se convierte en experiencia profesional por el hecho de haber obtenido un título profesional. La razón es que las actividades que le corresponden realizar no demandan “la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional”. A diferencia del nivel profesional, el nivel técnico implica el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como en aquellas relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

Cuando un empleo del nivel profesional solo requiere el título profesional sin experiencia, es viable que un funcionario que desempeña un empleo del nivel técnico en el sector público pueda postularse a un empleo del nivel profesional, siempre y cuando cuente con el título profesional correspondiente.

Por otro lado, según el artículo 2.º de la Ley 2039 de 2020, las pasantías, prácticas, judicaturas, monitorías, contratos laborales, contratos de prestación de servicios y la participación en grupos de investigación debidamente certificados por la autoridad competente serán acreditables como experiencia profesional válida, siempre que el contenido de dichas actividades se relacione directamente con el programa académico cursado. Sin embargo, en los procesos de selección para la verificación de requisitos mínimos, el artículo 2 solo será aplicable si, al inicio de la etapa de inscripciones, se cuenta con la reglamentación de las equivalencias de experiencia mencionadas en la norma.

V. ¿Puede la CNSC incluir mi profesión en los requisitos de los empleos que se van a convocar mediante proceso de selección?

La información de la OPEC corresponde a los requisitos de formación académica y experiencia contemplados en los respectivos

manuales específicos de funciones y competencias laborales vigentes de cada una de las entidades que conforman el proceso de selección. La CNSC no tiene la competencia para modificar o sugerir la inclusión de requisitos que no estén contemplados en dichos manuales.

Esto se debe a que los manuales de funciones son un instrumento de administración de personal a través del cual las entidades establecen los requisitos de estudio y experiencia, las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal. En el caso de la educación formal, los manuales de funciones se circunscriben a núcleos básicos de conocimiento o a las disciplinas que determina la entidad, conforme a la naturaleza de las funciones del empleo. Estos manuales constituyen la base para la Oferta Pública de Empleos de Carrera.

VI. ¿Tiene algún beneficio el tener la condición de desplazado o de discapacitado en un proceso de selección?

Frente al proceso de selección, cuando dos o más aspirantes obtienen los mismos puntajes totales y ocupan la misma posición en la conformación de la lista de elegibles, se han contemplado situaciones especiales de vulnerabilidad como parámetros de desempate, según los criterios definidos en el artículo 18 del Acuerdo 019 de 2024:

1. Con el aspirante que se encuentre en situación de discapacidad.
2. Con quien ostente derechos en camera administrativa.
3. Con el aspirante que demuestre la calidad de víctima, conforme a lo descrito en el artículo 131 de la Ley 1448 de 2011.
4. Con quien demuestre haber cumplido con el deber de votar en las elecciones inmediatamente anteriores, en los términos señalados en el artículo 2, numeral 3 de la Ley 403 de 1997.
5. Con quien haya realizado la judicatura en las casas de justicia o los centros de conciliación públicos, o hayan trabajado como asesores de los conciliadores en equidad, en los términos previstos en el inciso 2 del artículo 50 de la Ley 1395 de 2010.
6. Con quien haya obtenido el mayor puntaje en la prueba de competencias funcionales.

7. Con quien haya alcanzado el mayor puntaje en la prueba de valoración de antecedentes.

8. Con quien haya recibido el mayor puntaje en la prueba de competencias comportamentales.

9. La regla referida a los varones que hayan prestado el servicio militar obligatorio, cuando todos los empatados sean varones.

10. Finalmente, de mantenerse el empate, este se dirimirá a través de sorteo con la citación de los interesados, de lo cual se deberá dejar la evidencia.

VII. ¿Por qué, si cancelé los derechos de participación para un proceso de selección, no me han llamado a tomar posesión del empleo?

El pago de los derechos de participación otorga el derecho a inscribirse en la convocatoria seleccionada para acceder a un empleo de carrera. Posteriormente, el concursante debe superar todas las etapas del proceso de selección, las cuales están previamente señaladas en el acuerdo de convocatoria. Los concursos abiertos y de ascenso son procesos en los que el concursante debe demostrar, a través del mérito, sus habilidades, competencias e idoneidad para desempeñar un empleo.

Por tanto, el pago de los derechos de participación no genera ningún derecho a ser nombrado o posesionado en un empleo, sino que solo permite que el concursante se inscriba en un proceso de selección.

VIII. ¿Se puede participar en varios empleos a la vez?

En el marco de un mismo proceso de selección, el concursante solo podrá inscribirse en un empleo. Por ello, se recomienda que, antes de inscribirse en determinada convocatoria, los aspirantes consulten la OPEC, la cual se encuentra publicada en el sitio web www.cns.gov.co. Allí podrán informarse sobre las características de cada empleo ofertado y observar, entre otros aspectos, las funciones y los requisitos en cuanto a estudios y experiencia. De esta manera, podrán tomar una decisión informada respecto del empleo por el cual van a concursar y el nivel jerárquico al que pertenece, ya sea asesor, profesional, técnico o asistencial. El aspirante solo podrá registrarse una vez y para un único empleo por convocatoria. Es decir, si ya realizó la inscripción en

una convocatoria para un empleo determinado, no podrá inscribirse en otro, incluso si ha pagado varios derechos de participación.

Conforme a la normatividad de cada convocatoria, las pruebas se aplicarán en una misma sesión y en un único día. Por lo tanto, al ser citados, los concursantes que superen la etapa de verificación de requisitos mínimos solo podrán presentar una única prueba. Esto significa que no podrían optar por dos empleos en la misma convocatoria.

IX. ¿Para participar en un proceso de selección, es necesario cumplir tanto los requisitos mínimos exigidos por el empleo como las equivalencias contenidas en este?

La equivalencia es una alternativa para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos por un empleo. Estos requisitos pueden cumplirse de forma directa, es decir, tal como lo establece el requisito. No obstante, si no se cuenta con alguno de los requisitos, se puede acudir a la equivalencia descrita para el empleo en el manual específico de funciones y competencias laborales. En consecuencia, solo es necesario cumplir los requisitos mínimos, ya sea de manera directa o mediante la aplicación de equivalencias, siempre que estas hayan sido contempladas de forma expresa.

X. Si me presento a un proceso de selección, ¿es seguro que me den un empleo?

La sola inscripción en el proceso de selección no otorga al aspirante ningún derecho sobre un empleo en particular, ya que el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 establece las etapas que deben agotarse dentro del proceso de selección.

Por lo tanto, la inscripción en la convocatoria no garantiza que los participantes adquieran el derecho a ser nombrados en un empleo en particular. Los concursos de méritos, al constituirse como el mecanismo para proveer los empleos de carrera reportados por las entidades a través del sistema de mérito, representan una mera expectativa para los aspirantes que participan en el proceso de selección. Esta expectativa solo se concreta en la medida en que el aspirante, en virtud del concurso, integre una lista de elegibles en firme que le otorgue un derecho particular y concreto a ser nombrado en el empleo para el que participó (CNSC, 2024, Recuperado de <https://www.cnsc.gov.co/atencion-servicios-ciudadania/preguntas-frecuentes>).

XI. ¿Cuál es la competencia de la CNSC para conocer sobre la provisión de empleos en plantas temporales?

La competencia de la CNSC es realizar un estudio técnico para determinar si es posible proveer los empleos temporales con las listas de elegibles vigentes que existan para la entidad. Para ello, los nominadores de las entidades deberán solicitar la remisión de las listas de elegibles vigentes.

Además, considerando que el segundo orden de provisión de los empleos temporales es mediante el encargo de servidores de carrera, la CNSC podrá conocer de las reclamaciones que, por presunta violación de este derecho, presenten los servidores de carrera.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia [C.P.]*. (1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2024) *Preguntas frecuentes en EDL*. <https://www.cnsc.gov.co/atencion-servicios-ciudadania/preguntas-frecuentes>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (12 de julio de 2024). Circular Externa 2024RS096973. *Instrucciones para el registro de información sobre la provisión de las vacantes definitivas de los empleos de carrera administrativa y el trámite de solicitud de uso de Listas de Elegibles*. <https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/2024-07/circular-externa-2024rs096973-registro-de-informacion-provison-vacantes-empleos-de-c.a.-y-uso-de-l.e.pdf>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (16 de mayo de 2024). Acuerdo 019. *Por el cual se reglamenta la administración, conformación, organización y manejo del banco nacional de listas de elegibles para el sistema general de carrera administrativa y sistemas específicos y especiales de origen legal, en lo que les aplique*. <https://sisjur.bogota-juridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=155378>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (27 de octubre de 2023). Circular Externa 2023RS143518. *Instrucciones etapa de planeación de los procesos de selección*. https://doctrina.cnsc.gov.co/doctrina/repositorio/CIRCULARES_861.pdf
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (27 de enero de 2021). Circular Conjunta n.º 11. *Directrices para adelantar los procesos de negociación de los pliegos que presenten las organizaciones de empleados públicos para el año 2021*.

- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (30 de julio de 2020). Circular 0006. *Por medio de la cual se dan instrucciones para el Reporte de la Oferta Pública de los Empleos de Carrera-OPEC- en procesos de selección Mixtos*. <http://www.cnsc.gov.co/index.php/normatividad/circulares/category/240-circulares-vigentes>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (18 de diciembre de 2019). Circular 20191000000157. *Lineamientos para dar cumplimiento al Artículo 29 de la Ley 909 del 2004, modificado por el Artículo 2 de la Ley 1960 del 2019, respectos de los concursos de ascensos (cerrados)*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=157258>
- Congreso de la República de Colombia. (27 de junio de 2019). *Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1960 de 2019]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=95430>
- Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2019). *Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. [Ley 1955 de 2019]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011) . *Por medio de la cual se modifica un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1437 de 2011].
- Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. [Ley 909 de 2004]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). *Por la cuál se dictan normas sobre la organizacion y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. [Ley 489 de 1998]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (12 de agosto de 2021). Sentencia 2018-01702. [C.P.M. P.: Camelo, J.] (2021). Agosto. Bogotá, Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=179427>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (27 de septiembre de 2018). Sentencia 11001-03-25-000-2013-01304-00(3319-13).

[M. P.: Ibarra, S.]. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/214/11001-03-25-000-2013-01304-00.pdf>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (10 de noviembre de 2022). Sentencia 11001-03-25-000-2016-01017-00 (4574-16). [C.P: Valbuena, G.] 201. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FALLO%20OLGA%20PATRICIA%20GUTIERREZ_0.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (Mayo de 2011). Sentencia SU446. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/SU446-11.htm>

Presidencia de la República de Colombia. (21 de junio de 2018) *Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con los requisitos de ingreso, selección, capacitación y estímulos para los empleos de los municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017.* [Decreto 1038 de 2018]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87022>

Presidencia de la República de Colombia. (16 de enero de 2018) . *Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, y se deroga el Decreto 1737 de 2009.* [Decreto 051 de 2018]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84900>

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Actualización: 15 de junio de 2023. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.* [Decreto 1083 de 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Presidencia de la República de Colombia. (17 de marzo de 2005). *Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.* [Decreto 760 de 2005]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16124>

Presidencia de la República de Colombia. (20 de febrero de 1994). *Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.* [Decreto 407 de 1994]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64540>

CAPÍTULO 2.

PERMANENCIA EN EL SERVICIO PÚBLICO: EN POSICIONAMIENTO DEL MÉRITO Y LA EXCELENCIA

Mónica María Moreno Bareño
Edna Patricia Ortega Cordero
Julián Andrés Flórez Saldarriaga

En el presente capítulo se abordará la permanencia en el servicio público y el posicionamiento del mérito y la excelencia desde la óptica de la evaluación del desempeño laboral (EDL). El texto se organiza en seis apartados: el primero trata sobre la evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos en los sistemas administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), donde se presenta el contexto de la EDL y los avances en esta materia bajo la responsabilidad de la Comisión. El segundo apartado explora el desarrollo normativo en materia de EDL y expone elementos clave para su comprensión. El tercer apartado resume las entidades públicas colombianas de los distintos niveles administrativos que han implementado sistemas propios de evaluación. El cuarto presenta el marco normativo que establece la aplicación de la EDL en los Municipios Priorizados, de conformidad con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), según lo estipulado en el acuerdo de paz. En el quinto apartado, se hace referencia a situaciones administrativas particulares relacionados con los servidores públicos y su vínculo con la EDL. Además, se presentan algunas preguntas frecuentes que surgen durante la ejecución de los procesos evaluativos y, finalmente, se ofrecen las conclusiones del capítulo.

La EDL de los servidores públicos en los sistemas administrados y vigilados por la CNSC

Para comprender el contexto en el que se desarrollan las actividades de la EDL, se cita el artículo 38 de la Ley 909 de 2004:

El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales [...].

En esa línea, el artículo 2.2.8.1.1 del Decreto 1083 de 2015 define la EDL como:

Una herramienta de gestión que, con base en juicios objetivos sobre la conducta, las competencias laborales y los aportes al cumplimiento de las metas institucionales de los empleados de carrera y en periodo de prueba en el desempeño de sus respectivos cargos, busca valorar el mérito como principio sobre el cual se fundamenten su permanencia y desarrollo en el servicio.

De acuerdo con lo anterior y el artículo 2.2.8.1.2 del citado Decreto, las evaluaciones deben ser:

1. Objetivas, imparciales y fundadas en principios de equidad, para lo cual deben tenerse en cuenta tanto las actuaciones positivas como las negativas; y
2. Referidas a hechos concretos y a comportamientos demostrados por el empleado durante el lapso evaluado y apreciados dentro de las circunstancias en que el empleado desempeña sus funciones.

Por otra parte, el literal d) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004 confiere a la CNSC la competencia de “establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa”. Asimismo, el artículo 40 de dicha ley establece que:

“De acuerdo con los criterios establecidos en esta ley y en las directrices de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de esta Comisión”.

Este artículo también determina que “la Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollará un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo, que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas”.

Con base en lo anterior, la CNSC expidió el Acuerdo 617 del 10 de octubre de 2018, mediante el cual “se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba”, vigente desde el 1.º de febrero de 2019.

Como parte del proceso de EDL, la CNSC ha establecido diferentes fases para fortalecer el desarrollo de la evaluación, incluyendo la concertación de compromisos funcionales y de competencias comportamentales. Estas competencias se definieron en el Decreto 815 de 2018, y su seguimiento se realiza de manera continua durante el periodo de evaluación. En esta fase, se hace énfasis en la necesidad de considerar toda la información relevante al consolidar la calificación final, con el fin de garantizar coherencia y promover la evaluación como un mecanismo de gestión eficiente, objetivo y permanente.

Además, se ha definido una fase de evaluaciones parciales. Dentro del periodo anual, se establecen dos evaluaciones parciales: una para el primer semestre (del 1.º de febrero al 31 de julio) y otra para el segundo semestre (del 1.º de agosto al 31 de enero del año siguiente). La última fase, o calificación definitiva, corresponde al resultado de la evaluación del periodo de prueba –que tiene una duración de seis meses, según las normas en materia de empleo público– o a la ponderación de las dos evaluaciones parciales del periodo anual.

Para contribuir al éxito del sistema tipo de EDL, establecido en el Acuerdo 617 de 2018 y su anexo técnico, y con el objetivo de ofrecer una herramienta ágil y eficiente para la gestión de la información, la CNSC desarrolló el sistema EDL-APP. Este sistema está dirigido a todos los jefes de personal, o quienes tengan funciones equivalentes, y a los diferentes actores que participan en el proceso de EDL.

Adicionalmente, para ampliar el conocimiento sobre la EDL, la CNSC organiza jornadas de capacitación y asistencia técnica, a fin de que los involucrados en el proceso evaluativo se familiaricen con la ejecución de los procedimientos. Asimismo, la entidad ha fortalecido sus canales de comunicación y ha compartido recursos documentales que

proporcionan herramientas necesarias para la toma de decisiones por parte de los responsables de talento humano.

Finalmente, la CNSC ha generado información relevante en relación con la EDL. Desde 2020, publica informes anuales dirigidos a las entidades bajo su competencia. En estos documentos, se destacan los beneficios y recomendaciones derivadas de los hallazgos en las diferentes fases del proceso de evaluación (CNSC, 2020, p. 16). Asimismo, los informes proporcionan valiosos *insights* para la gestión de los participantes en dicho proceso y permiten un seguimiento continuo a lo largo del periodo de evaluación (CNSC, 2021, p. 94).

Sobre la normativa en materia de EDL en los sistemas administrados y vigilados por la CNSC

En este apartado, se presentan los elementos clave para la comprensión de la EDL desde el marco normativo vigente. En primer lugar, es importante recordar que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 125, 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. 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.

La Evaluación del Desempeño Laboral (EDL) tiene una gran incidencia como un elemento clave para demostrar las habilidades y actitudes que se materializan en la gestión del mérito.

Por otro lado, el artículo 40 de la Ley 909 de 2004 señala que “las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de esta Comisión”. Además, en este mismo artículo se establece que “es responsabilidad del jefe de cada organismo la adopción de un sistema de evaluación acorde con los criterios legalmente establecidos”. No adoptar o no ajustarse a estos criterios constituye una “falta disciplinaria grave para el directivo responsable”.

Asimismo, el artículo 12 de la Ley 909 de 2004 establece las funciones de la CNSC relacionadas con la “vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa”. En ejercicio de dichas funciones, la Comisión tiene la atribución de “velar por la correcta aplicación de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera”.

Es importante destacar la obligación de evaluar, estipulada en el artículo 39 de la Ley 909 de 2004, que establece que los responsables de la evaluación deberán seguir la metodología y los instrumentos determinados en los tiempos estipulados para cada fase del proceso de EDL.

El artículo 33 del Decreto 760 de 2005 establece que “los responsables de evaluar a los empleados de carrera y en periodo de prueba deberán hacerlo dentro de los plazos establecidos”. En este sentido, los empleados objeto de evaluación tienen el derecho de solicitar la evaluación “dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del plazo previsto para evaluar” o a la ocurrencia del hecho que la motiva. Si dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud el evaluador no realiza la evaluación, esta se considerará satisfactoria con el puntaje mínimo. Además, la no calificación dará lugar a una investigación disciplinaria.

El artículo 34 del Decreto 760 de 2005 señala que:

[...] la calificación definitiva anual o la extraordinaria, se notificará personalmente dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha en que se produzca.

Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo del término previsto, se enviará por correo certificado una copia de esta a la dirección que obre en la hoja de vida del evaluado y se dejará constancia escrita de ello, caso en el cual la notificación se entenderá surtida en la fecha en la cual aquella fue entregada.

Las evaluaciones parciales y semestrales serán comunicadas por escrito al evaluado, dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha en que se produzca.

Contra la calificación definitiva, expresa o presunta, el artículo 35 del Decreto 760 de 2005 establece que[...] podrá interponerse el recurso de reposición ante el evaluador y el de apelación ante el inmediato superior de este, cuando se considere que se produjo una violación de las normas legales o reglamentarias que la regulan.

Los recursos se presentarán personalmente ante el evaluador por escrito y sustentados en la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella.

Cabe destacar que “contra las evaluaciones semestrales o parciales expresas o presuntas no procederá recurso alguno”, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 760 de 2005. En cuanto al trámite y decisión de los recursos, se aplicarán las disposiciones tanto del Decreto 760 de 2005 como del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), cuando sea necesario utilizarlo como norma supletoria.

El artículo 37 del Decreto 760 de 2005 establece que “ejecutoriada la calificación definitiva, el evaluador al día siguiente remitirá el respectivo expediente al jefe de la Unidad de Personal o a quien haga sus veces”. Si la calificación del empleado de carrera es insatisfactoria, deberá procederse de acuerdo con la normatividad vigente para declarar la insubsistencia del nombramiento.

De otro lado, el Decreto 1083 de 2015 dispone que, en el sistema tipo diseñado por la CNSC, se determinarán los responsables de evaluar el desempeño laboral. Según el artículo 2.2.8.1.8 de este Decreto, cuando el [...] se retire del servicio sin efectuar las evaluaciones que le correspondían, estas deberán ser realizadas por su superior inmediato o por el empleado que para el efecto sea designado por el jefe de la entidad. Si el empleado continúa en la entidad mantiene la obligación de realizarla.

Para los servidores en periodo de prueba, el artículo 2.2.6.29 del Decreto 1083 establece que “el empleado en periodo de prueba tiene derecho a permanecer en el cargo por el término de este, a menos que incurra en falta disciplinaria o en una causa legal que ocasione su retiro”. Durante el periodo de prueba, “no se le podrá efectuar ningún movimiento dentro de la planta de personal que implique el ejercicio de funciones distintas a las indicadas en la convocatoria que sirvió de base para su nombramiento o ascenso”.

El periodo de prueba puede ser prorrogado “cuando por justa causa haya interrupción de dicho periodo por un lapso superior a veinte (20) días continuos, el cual será prorrogado por igual término” (Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.6.30). La prórroga puede aplicarse en situaciones especiales, como el embarazo.

Asimismo, el Artículo 38 del Decreto 760 de 2005 establece que[...] los responsables de evaluar el desempeño laboral de los empleados de carrera o en periodo de prueba, deberán declararse impedidos cuando se encuentren vinculados con estos por matrimonio o por unión permanente o tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o exista enemistad grave con el empleado a evaluar o cuando exista cualquier causal de impedimento o hecho que afecte su objetividad.

[...] El acto administrativo que declare insubsistente el nombramiento del empleado se notificará y contra él procede el recurso de reposición, en los términos del CPACA.

Igualmente, según el artículo 39 del Decreto 760 de 2005:

El evaluador al advertir alguna de las causales de impedimento, inmediatamente la manifestará por escrito motivado al jefe de la entidad, quien, mediante acto administrativo motivado, decidirá sobre el impedimento, dentro de los cinco (5) días siguientes. De aceptarlo, designará otro evaluador y en el mismo acto ordenará la entrega de los documentos que hasta la fecha obren sobre el desempeño laboral del empleado a evaluar [...].

En todo caso la recusación o el impedimento deberán formularse y decidirse antes de iniciarse el proceso de evaluación.

Otro avance significativo en la normativa de EDL fue la expedición del Decreto 288 de 2021, que reglamenta el proceso para servidores que ejercen actividades como directivos sindicales o que se encuentran en permiso sindical, armonizando ambas condiciones.

Para finalizar, se recalca que el Acuerdo 617 de 2018 desarrolla los referentes normativos mencionados y es de obligatorio cumplimiento para las entidades. Este acuerdo se encuentra actualmente en proceso de revisión y ajuste por parte de las autoridades competentes. Se espera que para finales de 2024 se expida una actualización, basada en los aspectos de mejora identificados por las entidades.

Finalmente, este capítulo también aborda el sistema de EDL en los municipios priorizados, en el marco del acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Entidades con sistemas propios

Para comenzar, la Ley 909 de 2004, en el literal d) del artículo 11, otorgó a la Comisión la función de “establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa”. Además, en el artículo 40, se definió que “de acuerdo con los criterios establecidos en esta ley y en las directrices de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de esta Comisión”.

De acuerdo con el panorama presentado, en Colombia, los sistemas propios de EDL se consolidan como herramientas estratégicas para medir el rendimiento de los empleados públicos, identificar áreas de mejora y reconocer los logros individuales y colectivos. Estos sistemas se diseñan considerando las particularidades de cada entidad o sector administrativo, y suelen incluir tanto instrumentos cuantitativos como cualitativos. Estos permiten evaluar aspectos como la capacidad de trabajo en equipo, la innovación, la ética y el compromiso con el servicio público. Es común que las entidades públicas en Colombia utilicen matrices de evaluación que ponderen diferentes dimensiones del desempeño, asignando puntajes y estableciendo criterios claros. Estos criterios suelen estar alineados con los principios de eficiencia, eficacia y transparencia, fundamentales en la gestión pública.

La implementación de estos sistemas propios se realiza con el objetivo de fortalecer la profesionalización del servicio público y elevar los estándares de calidad en la administración. Además, buscan consolidar una cultura organizacional basada en el mérito, la responsabilidad y el servicio a la comunidad. En resumen, los sistemas propios de evaluación del desempeño en las entidades públicas de Colombia desempeñan un papel fundamental en la búsqueda de una administración eficiente y orientada al servicio, promoviendo la excelencia y la mejora continua en el desempeño de los servidores.

En la tabla 1 se relacionan todas las entidades públicas en el país que han implementado sistemas propios de EDL:

TABLA 1. Entidades con sistemas propios de EDL

Entidad	Año de aprobación del sistema propio	Acto administrativo de adopción del sistema propio o tipo de cada entidad después de la aprobación de la CNSC
Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - UAE DIAN	2017 (actualizado 2019)	Resolución n.º 000059 del 27 de octubre de 2017
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	2018 (actualizado 2019)	Resolución n.º 0236 del 31 de enero de 2018
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	2017 (actualizado 2019)	Resolución n.º 1459 del 28 de diciembre de 2017
Alcaldía de Medellín, Antioquia	2017 (actualizado 2019)	Resolución n.º 201750023130 del 29 de diciembre de 2017
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	2018 (actualizado 2019)	Resolución n.º 0224 del 31 de enero de 2018
Alcaldía Municipal de Armenia, Quindío	2016 (actualizado 2018)	Decreto n.º 147 del 28 de diciembre de 2016 y Decreto n.º 013 del 31 de enero de 2018
Secretaría Distrital de Ambiente	2010	Resolución n.º 433 de 2010
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y entidades del Sector Presidencia –Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), Agencia de Renovación del Territorio (ART), Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco, Unidad Nacional para la Gestión del Riego de Desastres–	2016 (actualizado 2017)	Resolución n.º 0010 del 6 de enero de 2017
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)	2016	Resolución n.º 2328 del 2 de diciembre de 2016

Entidad	Año de aprobación del sistema propio	Acto administrativo de adopción del sistema propio o tipo de cada entidad después de la aprobación de la CNSC
Migración Colombia	2020	Resolución n.º CNSC - 0273 del 30 de enero de 2020
Instituto Nacional de Vías (Invías)	2008 (actualizado 2010 y 2020)	Resolución n.º 30 del 31 de enero de 2008 y la Resolución n.º 2590 del 27 de agosto de 2010, actualizado mediante la Resolución n.º 20201000020955 del 28 de enero de 2020 y adoptado por Invías mediante la Resolución n.º 00270 del 31 de enero de 2020
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	2017 (actualizado 2018)	Resolución n.º SDH - 000013 del 30 de enero de 2018
Sector defensa (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Caja de Retiro de la Policía Nacional, Agencia Logística Fuerzas Militares, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, Defensa Civil Colombiana, Club Militar, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Hospital Militar, Justicia Penal Militar y Ministerio de Defensa)	2022	Resolución n.º 3749 del 24 de mayo de 2022

Fuente: CNSC (2023).

Resulta necesario exhortar a las entidades que aún no han avanzado en la construcción de sistemas propios de evaluación a que incluyan este objetivo en sus planes de mediano plazo. El diseño de un sistema propio les permitirá profundizar en aspectos clave específicos de cada entidad o sector, garantizando el cumplimiento de su misionalidad, planes estratégicos y objetivos institucionales. Asimismo, podrán cumplir con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 909 de 2004.

Con el fin de promover y orientar el cumplimiento de dicho artículo, la CNSC expidió el Acuerdo 71 del 12 de septiembre de 2023, “por el cual se definen los lineamientos para desarrollar los sistemas propios de evaluación del desempeño laboral de los empleados públicos de carrera administrativa y en periodo de prueba”. Entre estos lineamientos se incluye la identificación del marco normativo que da soporte legal

al sistema propuesto, los componentes institucionales que servirán de insumo para la evaluación de la propuesta, así como los responsables y participantes en la EDL.

El propósito es que cada entidad, al reconocerse desde su misión y planificación estratégica, pueda formular un sistema de evaluación propio que propicie una mejor prestación de bienes y servicios a la ciudadanía, así como el desarrollo profesional de sus servidores.

Marco normativo y aplicación de la evaluación del desempeño laboral en municipios PDET en el contexto del Acuerdo de Paz

Tras la firma del Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC-EP, surgieron tareas orientadas a consolidar un contexto favorable para una paz estable. En cumplimiento de este propósito, el Gobierno Nacional realizó modificaciones normativas y expidió nuevos decretos para avanzar en este objetivo. En este contexto, se diseñó una estrategia para identificar los municipios afectados por el conflicto armado, estableciéndose la necesidad de un proceso de planeación con enfoque diferencial para restablecer los derechos de la población y mejorar su calidad de vida.

En este marco, se promulgó el Decreto Ley 893 de 2017, que creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para 170 municipios del país. Posteriormente, el Decreto Ley 894 de 2017 complementó esta norma en relación con los empleos públicos ubicados en los municipios priorizados, destacando la necesidad de adelantar concursos de selección para la provisión de vacantes y la EDL, considerando las necesidades particulares de estos territorios.

Con base en lo anterior, la CNSC diseñó el Acuerdo 2210 de 2021, que establece el sistema de EDL en estos municipios. Este acuerdo se implementó con el ingreso de servidores públicos seleccionados mediante los “procesos de selección números 828 a 979 y 982 a 986 de 2018, 989, 1132 a 1134 y 1305 de 2019” (CNSC, 2023, p. 38).

Marco normativo de Evaluación del Desempeño Laboral PDET

Es crucial detallar las normas que regulan la implementación del sistema de evaluación en los municipios priorizados, ya que proporcionan el sustento jurídico del Acuerdo 2210 de 2021. La implementación

del sistema de EDL en estas regiones es vital para garantizar la eficiencia en la gestión pública durante este proceso. Aunque el acuerdo de paz incluyó disposiciones sobre la administración pública y la EDL en zonas afectadas por el conflicto, la regulación del sistema en municipios priorizados no modificó la normativa general aplicable en otros niveles administrativos.

Aquí tienes la corrección detallada del texto proporcionado:

TABLA 2. Normas de EDL del Desempeño (PDET)

Norma	Objeto	Alcance
Decreto 893 de 2017	Crear los “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”	“Artículo 8.º. Seguimiento y evaluación. El Gobierno nacional definirá el esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, de acuerdo con las disposiciones vigentes en la materia y lo establecido en el Acuerdo Final. Dicho esquema tendrá en cuenta las particularidades de los territorios”.
Decreto 894 de 2017	Dictar normas en materia de empleo “con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.	<p>“Artículo 3. Adicionar el siguiente inciso al artículo 7 de la Ley 909 de 2004:</p> <p>Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá desconcentrar la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial.</p> <p>La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá mediante acto administrativo delegar las competencias para adelantar los procesos de selección, bajo su dirección y orientación, en las entidades del orden nacional con experiencia en procesos de selección o en instituciones de educación superior expertas en procesos. La Comisión podrá reasumir las competencias delegadas en los términos señalados en la ley.</p> <p>La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá definir criterios diferenciales en el proceso de evaluación del desempeño laboral para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz que ingresen a la administración pública por medio de los procesos de selección”.</p>

Norma	Objeto	Alcance
Acuerdo 2210 de 2021	“Establece el Sistema de evaluación del desempeño laboral de los empleados públicos de carrera administrativa y en periodo de prueba de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz”	Todos los artículos del acuerdo, desde el primero hasta el vigésimo quinto.

Fuente: CNSC (2023).

El sistema de EDL de los servidores públicos en los municipios priorizados se basa en la importancia de que los funcionarios tengan arraigo en los territorios y comprendan las dinámicas particulares de estos. En este sentido, el artículo 2.º del Acuerdo 2210 estableció que la evaluación del desempeño tiene como finalidad convertirse en:

“Una herramienta de gestión objetiva y permanente, encaminada a valorar las contribuciones individuales y el comportamiento del evaluado, midiendo el impacto positivo o negativo en el logro de las metas institucionales. Esta evaluación de tipo individual permite, asimismo, medir la gestión institucional.”

Este acuerdo incorpora un enfoque integral que abarca desde el ingreso hasta el retiro del servidor, promoviendo la gestión transparente de los recursos y el fortalecimiento de las relaciones entre funcionarios y la comunidad. También establece procesos objetivos de evaluación y revisión continua del sistema, así como del cumplimiento de los compromisos pactados para los respectivos periodos de evaluación. Puede afirmarse que el Acuerdo 2210 ha sido clave para la implementación de los planes del Acuerdo de Paz.

Situaciones administrativas y su relación con la EDL

En este apartado se abordará la relación jurídica de la EDL en el otorgamiento de dos situaciones administrativas concretas: el *encargo* y la *comisión*, derechos de los servidores nombrados en propiedad en el sistema de carrera.

La figura administrativa de encargo

El encargo es una situación administrativa clave para la provisión transitoria de empleos de mayor responsabilidad. Está regulada por la Ley 909 de 2004, la Ley 1960 de 2019 y el Decreto 1083 de 2015. Esta modalidad permite que empleados de carrera asuman temporalmente funciones de empleos superiores mientras se lleva a cabo el proceso de provisión de estos cargos, o si los titulares se encuentran en una situación administrativa que los separe temporalmente del ejercicio de su empleo (vacante temporal).

La Ley 909 de 2004, modificada por la Ley 1960 de 2019, establece que los servidores de carrera tienen derecho a ser encargados si cumplen con los requisitos del empleo, poseen las aptitudes y habilidades necesarias, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su EDL del periodo inmediatamente anterior ha sido sobresaliente. En ausencia de servidores con evaluación sobresaliente, el encargo se asignará a aquellos con las más altas calificaciones, siguiendo un orden descendente hasta el nivel satisfactorio, de acuerdo con el sistema de evaluación aplicado por la entidad.

El Decreto 1083 de 2015 y la Ley 909 de 2004 señalan que el encargo puede ser parcial o total, y no interrumpe el tiempo de servicio ni afecta los derechos de carrera del empleado. También regulan los encargos en empleos de libre nombramiento y remoción, permitiendo su provisión en casos de vacancia temporal por un periodo máximo de tres meses, prorrogables por tres meses adicionales. Después de este tiempo, el empleo debe ser provisto de manera definitiva.

La EDL es un requisito fundamental para otorgar encargos. Según el criterio unificado n.º 13082019 de 2019, para otorgar un encargo, se debe considerar el nivel de desarrollo obtenido en los compromisos comportamentales de la evaluación y clasificar a los servidores en orden de mérito según las aptitudes y habilidades evaluadas.

Por otra parte, la situación administrativa de encargo también se puede utilizar para proveer los empleos de carácter temporal, una vez se agote el primer orden de provisión consagrado en el artículo 21 de la ley 909 de 2004. El procedimiento para este tipo de situación es diferente al que se predica para el derecho preferencial del artículo 24 de la Ley 909 de 2002. Así, cada entidad podrá establecer el procedimiento interno que considere pertinente para adelantar este tipo de provisión.

En resumen, la figura del encargo en la administración pública colombiana es una herramienta esencial para asegurar la continuidad y eficiencia del servicio público. La EDL como requisito para el encargo promueve un sistema basado en el mérito, lo que permite asegurar que

los empleados más calificados asuman papeles temporales de mayor responsabilidad, en beneficio del fortalecimiento de la gestión institucional e individual, siendo un elemento clave de autogestión entre otros, de ahí la importancia de este proceso.

La figura administrativa de comisión

La comisión es un mecanismo fundamental para salvaguardar los derechos de carrera de un servidor público nominado para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción. Esta situación está regulada por la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015.

El artículo 26 de la Ley 909 de 2004 establece que los empleados de carrera administrativa con una EDL sobresaliente tienen derecho a ser comisionados por un término de hasta tres años, no prorrogable por un plazo igual. Este derecho aplica para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, o de periodo fijo.

El Decreto 1083 de 2015, en su artículo 2.2.5.5.39, reitera que la comisión para desempeñar estos empleos es un derecho para los servidores de carrera administrativa que hayan obtenido una calificación sobresaliente en su evaluación anual. El criterio unificado n.º 13082019 del 13 de agosto de 2019 aclara que, en ausencia de servidores con evaluación sobresaliente, la entidad puede considerar a aquellos que hayan superado su periodo de prueba con calificación sobresaliente o satisfactoria. Es de aclarar que no es un derecho automático, sino discrecional.

La comisión es un instrumento esencial en la administración pública y la EDL juega un papel crucial en su concesión, promoviendo el mérito y asegurando la eficiencia en el servicio público.

Preguntas frecuentes

Con el fin de ofrecer un valor adicional a lo expuesto en este capítulo, se presentan a continuación algunas de las preguntas más frecuentes en materia de EDL que recibe la CNSC.

I. ¿Es posible evaluar a los servidores nombrados en provisionalidad?

El criterio unificado de la CNSC de fecha 5 de julio de 2016, titulado “Evaluación de funcionarios vinculados en nombramiento provisional”, establece que no existe una norma que prohíba dicha evaluación. Por lo tanto, esta evaluación es procedente como política

institucional, dentro de un marco de apoyo y seguimiento a la gestión de la entidad, utilizando instrumentos diseñados por la entidad o tomando como referencia los establecidos por la CNSC. Esta evaluación no genera los privilegios que la ley otorga a los servidores públicos de carrera administrativa.

II. ¿Procede la evaluación del desempeño en caso de retiro definitivo del servicio?

Según el criterio unificado de la CNSC del 19 de septiembre de 2017, titulado “Retiro definitivo del servicio y evaluación del desempeño laboral”:

[...] cuando un servidor finalice su vinculación laboral en el empleo público de carrera administrativa, de conformidad con las causales de retiro propias de la carrera, no resulta procedente efectuar una evaluación del desempeño laboral, distinta a la evaluación que corresponda según la etapa del periodo evaluable en el que se encuentre.

III. ¿El jefe de la unidad de personal debe conformar la comisión evaluadora mediante acto administrativo?

No. El jefe de la unidad de personal determinará el mecanismo para dejar constancia de la conformación de la comisión evaluadora cuando sea necesario (CNSC, 2024).

IV. ¿Quién debe evaluar cuando el evaluador responsable se retira sin cumplir con su obligación?

El superior inmediato, o quien designe el jefe de la entidad, debe consolidar la información de las evaluaciones pendientes y realizar la evaluación correspondiente basándose en las evidencias disponibles.

V. ¿Cómo se solicita la asignación de rol de jefe de personal (administrador de entidad) en el aplicativo EDL-APP?

El jefe de la entidad o el jefe de personal deberá radicar la solicitud a través de la ventanilla única de la CNSC, que se encuentra en el

siguiente enlace: <http://gestion.cnsc.gov.co/cpqr/>, o enviando un correo a: edlsoporte@cnsc.gov.co.

La solicitud debe incluir:

- NIT de la entidad.
- Nombre completo del jefe de la entidad y del jefe de personal.
- Número de documento de identidad.
- Correo electrónico y teléfono de cada uno.
- Actos administrativos de nombramiento o posesión de los servidores.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia* [C.P.] (1991). Bogotá, Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (26 de julio de 2024). Preguntas frecuentes en EDL https://www.cnsc.gov.co/atencion-servicios-ciudadania/preguntas-frecuentes?field_tipo_pregunta_target_id=75
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2023). *Informe de EDL - Proceso de Evaluación del Desempeño laboral en Colombia: Una Mirada al Territorio*. <https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/2023-12/v04-proceso-de-evaluacion-del-desempeno-laboral-en-colombia-una-mirada-al-territorio-29-12-2023.pdf>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (26 de noviembre de 2021). Acuerdo 2210. “*Por el cual se establece el Sistema de EDL de los empleados públicos de carrera administrativa y en periodo de prueba de los Municipios Priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz*”. https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/2021-11/acuerdo_8470_2210_de_2021_0.pdf
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2021). *Informe Evaluación del Desempeño Laboral - Análisis Psicométrico de la EDL*. https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/20212/analisispsicometricodelaevaluaciondeldesempenolaboral_0.pdf
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2021). *Informe EDL - Análisis Psicométrico de la EDL*. https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/20212/analisispsicometricodelaevaluaciondeldesempenolaboral_0.pdf

- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2020). *Informe EDL - Datos relevantes*. <https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/2021-11/informeprocesodeevaluaciondeldesempenolaboraledl.pdf>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (13 de agosto de 2019). *Criterio Unificado 13082019*. [P: Ballén, F.] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=99694>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (10 de octubre de 2018). *Acuerdo 6176. Por el cual se establece el Sistema Tipo de EDL de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90685>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. [Ley 909 de 2004]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- Congreso de la República de Colombia. (27 de junio de 2019). *Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1960 de 2019]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=95430>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 288 (2021). *Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo referente a la evaluación del desempeño de los directivos sindicales y sus delegados con ocasión del permiso sindical*. Marzo. Bogotá, Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160843>
- Presidencia de la República de Colombia. (8 de mayo de 2018). *Por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos*. [Decreto 815 de 2018]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86304>
- Presidencia de la República de Colombia. (28 de mayo de 2017). *Por el cual se dictan normas en materia de empleo con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. [Decreto 894 de 2017]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81855>

- Presidencia de la República de Colombia. (28 de mayo de 2017). *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. [Decreto 893 de 2017]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. [Decreto 1083 de 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>
- Presidencia de la República de Colombia. (17 de marzo de 2005). *Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones*. [Decreto 760 de 2005]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16124>

CAPÍTULO 3.

GARANTÍA DE DERECHOS Y EXIGENCIA DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Sixta Zúñiga Lindao
Claudia Lucía Ortiz Cabrera
Rafael Ricardo Acosta Rodríguez
Humberto Luis García Cárcamo

En el presente capítulo se abordan cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos de carrera administrativa y la exigencia de los deberes desde la perspectiva constitucional, así como los desarrollos legales y reglamentarios, en el marco de las funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

Vigilancia preventiva, correctiva y sancionatoria de la carrera administrativa

La CNSC, de conformidad con el artículo 130 de la Constitución Política de Colombia (C.P., 1991), es la entidad responsable de ejercer no solo la administración de las carreras de los servidores públicos, sino también su vigilancia. En este sentido, el estatuto general de carrera administrativa, contenido actualmente en la Ley 909 de 2004, distingue entre las funciones relacionadas con la administración de la carrera administrativa –artículo 11– y aquellas de vigilancia sobre la aplicación de las normas de carrera administrativa –artículo 12–.

Sobre la función de vigilancia de la carrera administrativa, conferida a la CNSC por la Constitución y desarrollada en la ley, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1265 de 2005, afirma:

Precisamente, las disposiciones atacadas hacen parte del artículo 12, es decir, están referidas a las atribuciones otorgadas a la Comisión para ejercer su poder de vigilancia, función esta que implica una modalidad de control, es decir, indica el poder de hacer cumplir sus normas a efectos de permitírsele poder cumplir con sus funciones, para lo cual requiere de cierta autoridad coercitiva, pues de otra manera, la función de vigilancia asignada mediante el artículo 130 superior, podría quedar en el simple enunciado.

3.3. El propósito de las normas que se examinan, es complementar la facultad de impartir órdenes e instrucciones, dotando a la Comisión de instrumentos jurídicos aptos para ejercer la función de vigilancia que el constituyente le asignó, teniendo en cuenta que el control sobre la aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa legítima el otorgamiento de un cierto poder sancionatorio, a fin de que las órdenes e instrucciones impartidas no sean desatendidas, en desmedro de la eficacia propia de la competencia atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La vigilancia, entendida como el control sobre el cuidado, atención y cumplimiento exacto de las cosas que están a cargo de cada uno, debe estar acompañada de la autoridad suficiente, proporcional y necesaria para el cumplimiento de la función propia de un órgano como la Comisión Nacional del Servicio civil.

Por lo tanto, la Sala considera que la facultad conferida a la Comisión para imponer multas a los servidores públicos que desatiendan las normas, las órdenes o las instrucciones impartidas previamente para el adecuado funcionamiento de la carrera administrativa, se aviene a la naturaleza propia de las funciones de este órgano, en particular de la relacionada con el deber de ejercer vigilancia sobre la aplicación de los preceptos que regulan la carrera administrativa a fin de poder controlar su cumplimiento (C-1265, 2005).

De manera precisa, la función de vigilancia otorgada a la CNSC se desarrolla mediante las facultades constitucionales y legales que le fueron atribuidas para asegurar la validez y eficacia de la carrera administrativa.

Un análisis más detallado del desarrollo legal de la función de vigilancia permite concluir que esta competencia abarca tres dimensiones: (i) preventiva, (ii) correctiva y (iii) sancionatoria.

Vigilancia preventiva de la carrera administrativa

La vigilancia preventiva se define como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, de forma anticipada, el posible incumplimiento de las normas de carrera administrativa o de las órdenes e instrucciones emitidas por la CNSC. En este contexto, la Dirección de Vigilancia y Registro Público de Carrera Administrativa (DVRPC) ejerce esta vigilancia mediante los siguientes mecanismos:

- **Alertas:** Emitidas a representantes legales, jefes de unidades de personal y servidores de entidades públicas administradas y vigiladas por la CNSC. Estas alertas recuerdan el deber de cumplir con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la carrera administrativa, así como con las órdenes e instrucciones de la CNSC.
- **Requerimientos de información:** Dirigidos a representantes legales, jefes de unidades de personal y miembros de las comisiones de personal de las entidades públicas, los cuales pueden efectuarse de oficio o en respuesta a solicitudes, quejas o reclamos de la ciudadanía.
- **Capacitaciones:** La CNSC imparte capacitaciones virtuales o presenciales sobre diversos temas relacionados con la carrera administrativa, como (i) procesos de selección, (ii) el encargo como derecho preferencial de los empleados de carrera, (iii) evaluación del desempeño laboral, (iv) conformación y funcionamiento de las comisiones de personal, (v) el rol de los jefes de control interno en la vigilancia de la carrera administrativa, (vi) uso de listas de elegibles en el marco de los procesos de selección y (vii) el registro público de carrera administrativa. Estas capacitaciones se dirigen a representantes legales, jefes de personal, miembros de comisiones de personal, jefes de control interno y servidores públicos en general.
- **Visitas de inspección:** Realizadas a entidades públicas administradas y vigiladas por la CNSC, para verificar la correcta aplicación de las normas de carrera y el cumplimiento de las órdenes e instrucciones emitidas por la Comisión.

Vigilancia correctiva de la carrera administrativa

La vigilancia correctiva es una de las funciones otorgadas a la CNSC en el artículo 12 de la Ley 909 de 2004. En el literal h) de este artículo, se establece la atribución de:

Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y desarrollo de la carrera de los empleados públicos (Ley 909, 2004).

La Dirección de Vigilancia y Registro Público de Carrera Administrativa tiene la facultad de imponer medidas correctivas dirigidas a representantes legales, jefes de unidades de personal y miembros de las comisiones de personal. Estas medidas están orientadas a subsanar situaciones contrarias a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de carrera administrativa, o a las órdenes e instrucciones de la CNSC.

Las medidas correctivas también tienen la finalidad de advertir a los servidores públicos para que no incurran nuevamente en prácticas que vulneren las normas de carrera administrativa.

Vigilancia sancionatoria de la carrera administrativa

La CNSC, a través de la Dirección de Vigilancia y Registro Público de Carrera Administrativa, tiene la potestad de imponer sanciones de multa, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, que establece:

Parágrafo 2. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. La multa deberá observar el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyos mínimos serán cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y máximos veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes (Ley 909, 2004).

Finalidades y principios

Las finalidades de la vigilancia sancionatoria, reconocidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se circunscriben, por un lado, a la defensa del ordenamiento jurídico, y por otro, a la adecuada gestión administrativa de la CNSC:

El Congreso de la República, en ejercicio de la facultad de configuración legislativa, atribuyó esta potestad a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el legítimo y razonable propósito de dotarla de herramientas jurídicas que le permitan realizar la función de vigilar la aplicación de determinadas reglas jurídicas. [...] Esta facultad sancionatoria procura la defensa del orden jurídico y, al mismo tiempo, representa un medio para la gestión administrativa asignada a la Comisión [...]. La facultad para imponer multas atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil, constituye un instrumento para la adecuada gestión de los asuntos que corresponden a esta entidad (C-1265, 2005).

Asimismo, el ejercicio de la función de vigilancia sancionatoria a cargo de la CNSC debe ajustarse al cumplimiento de los principios que rigen todo procedimiento administrativo, definidos en la doctrina como:

Normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes[...]. Son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas (Alexy, 1993).

En este sentido, la Corte Constitucional resalta la importancia de los principios en nuestro Estado Social de Derecho, afirmando:

Los principios serían normas que condicionan las demás normas, pero con mayor grado de concreción y por lo tanto de eficacia, alcanzando por sí mismos proyección normativa [...]. *Los principios Constitucionales, a diferencia de los valores*

que establecen fines, consagran 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 por el legislador como por el juez constitucional [...]. 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 axiológico-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y su razón de ser. Los principios expresan normas jurídicas para el presente; son el inicio del nuevo orden (C-1287, 2001; énfasis añadido).

En este contexto, la vigilancia sancionatoria bajo la responsabilidad de la CNSC está sujeta al respeto y aplicación de principios que garantizan los derechos de los servidores públicos investigados. Entre los principios más relevantes en estos procedimientos administrativos sancionatorios se encuentran: legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y debido proceso.

Legalidad

El principio de legalidad es fundamental para consolidar la institucionalidad en un Estado de derecho, ya que reconoce los principios de igualdad y democracia participativa. Este principio se constituye como una garantía del ciudadano frente al poder punitivo del Estado.

El principio de legalidad es un principio fundamental del Estado de derecho, y por ende, representa la columna vertebral de toda la actividad pública. No en vano la Constitución Política hace hincapié en ello a lo largo de todo su texto, evidenciando la importancia que tiene para la consolidación de la institucionalidad, y a su vez, para la protección de los derechos ciudadanos (Rojas López, 2020).

Este principio asegura que las infracciones y sanciones, tanto penales como administrativas, estén previamente descritas en la norma, respetando la interpretación sistémica que el alto tribunal constitucional ha otorgado a este fundamento.

Presunción de inocencia

Este principio garantiza los derechos del ciudadano y asegura que la administración pública tenga la carga de la prueba en casos de infracción administrativa.

Constituye una de las garantías más importantes con las que cuenta el ciudadano frente al poder punitivo del Estado. Esta garantía obliga al titular del poder punitivo a la acreditación de los elementos que comprometen la responsabilidad del sujeto, en particular su culpabilidad, puesto que en principio y como regla general es la Administración la que tiene la carga de desvirtuar la presunción y no el administrado quien debe acreditar su inocencia (Rojas López, 2020).

Proporcionalidad

La proporcionalidad garantiza que las sanciones sean adecuadas a las conductas y fines perseguidos, y delimita la potestad punitiva de la administración pública. Este principio busca evitar excesos y controlar la actividad del Estado, basándose en criterios de idoneidad, necesidad y ponderación.

Por una parte, representa un límite para el ejercicio de la actividad legislativa [...] porque obliga al legislador a adoptar medidas racionales que guarden correspondencia con las conductas sociales que se quieren intervenir y con los fines constitucionalmente permitidos. Por la otra, limita el ejercicio de la potestad punitiva de la administración, pues obliga a efectuar una ponderación racional cuando se está en el momento de la decisión del caso concreto (Rojas López, 2020).

Debido proceso

El debido proceso es un derecho fundamental que asegura que los demás principios, como la legalidad, presunción de inocencia y proporcionalidad, sean aplicados correctamente. Constituye una protección esencial frente a posibles abusos del poder estatal.

El debido proceso representa una conquista histórica para la protección de los derechos de los ciudadanos, pues constituye un cauce y a su vez un límite para la actuación estatal, que

se ha venido consolidando [...] en la actualidad su fundamento constitucional es explícito y su aplicación trasciende del ejercicio de las funciones jurisdiccionales y abarca la totalidad de las actuaciones administrativas (Rojas López, 2020).

En este contexto, la Corte Constitucional ha resaltado la relevancia de estos principios en los procedimientos administrativos sancionatorios. En referencia a la legalidad y el debido proceso, ha afirmado:

[...] en el ámbito del derecho administrativo sancionador se cumple el principio de legalidad, el cual subsume los principios de tipicidad y reserva de ley, cuando el legislador establece: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”, y (iii) “la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad” [...]. Finalmente, es importante reiterar que el ejercicio de las facultades sancionatorias por parte de la SIC debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso, que aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (C-044, 2023).

Etapas del procedimiento administrativo sancionatorio

En cumplimiento de los principios previamente enunciados, el Decreto Ley 760 de 2005 establece el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a los servidores públicos de entidades del orden nacional y territorial que tienen la responsabilidad de aplicar las normas de carrera administrativa. La CNSC debe llevar a cabo este procedimiento en el ejercicio de sus funciones legales, tal como lo avaló la Corte Constitucional (C-1265, 2005). El decreto en cuestión señala:

Artículo 25. La Comisión Nacional del Servicio Civil de oficio o a solicitud de cualquier persona podrá imponer a los servidores públicos de las entidades y organismos nacionales y territoriales responsables de aplicar la normatividad que regula la carrera administrativa, multa en los términos dispuestos en el párrafo 2º del artículo 12 de la Ley 909 de 2004 (Decreto Ley 760 de 2005, 2005).

El procedimiento administrativo sancionatorio se compone de etapas sucesivas que permiten la adopción de decisiones motivadas y ajustadas a derecho. Estas fases incluyen:

1. Apertura de la actuación administrativa con fines sancionatorios
La CNSC iniciará la actuación administrativa con fines sancionatorios mediante una providencia motivada, cuyo propósito será esclarecer los hechos que presuntamente vulneran las normas de carrera administrativa o las órdenes e instrucciones de la CNSC. El auto de inicio debe contener la siguiente información, de acuerdo con el artículo 26 del Decreto Ley 760 de 2005:

Descripción de los hechos que originan la actuación.

Normas presuntamente violadas o las órdenes e instrucciones inobservadas.

El término para contestar el requerimiento, que no podrá exceder de diez (10) días contados a partir de la notificación.

La orden de notificar personalmente al servidor público presuntamente infractor. Si no es posible, dentro de los diez (10) días siguientes a su expedición, se publicará en un lugar visible de la Comisión durante diez (10) días y se enviará copia al lugar donde labora el empleado. Se dejará constancia escrita de las fechas de publicación y envío (Decreto Ley 760 de 2005, 2005).

2. Descargos por parte del presunto transgresor

Con el fin de garantizar el derecho de defensa y contradicción, la providencia que inicie la actuación administrativa con fines sancionatorios debe trasladar los cargos al presunto infractor de las normas de carrera administrativa o de las órdenes e instrucciones impartidas por la CNSC. En esta etapa, el servidor público puede aportar pruebas o solicitar la práctica de estas para fundamentar su escrito de defensa.

3. Práctica de pruebas

Cuando proceda, se ordenará la práctica de pruebas que cumplan con los criterios de utilidad, pertinencia y conducencia, con el fin de esclarecer los hechos objeto de la actuación administrativa sancionatoria.

4. Decisión de la actuación administrativa

Una vez analizadas las pruebas contenidas en el expediente administrativo, la CNSC emitirá la decisión correspondiente. Esta puede concluir con el archivo del expediente o con la imposición de una sanción de multa. Contra esta decisión procede el recurso de reposición,

según los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Sanciones de multa y graduación

La sanción, como se mencionó anteriormente, consiste en la imposición de una multa que varía entre cinco (5) y veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La CNSC, mediante reglamento, ha establecido criterios para la graduación de las sanciones con el fin de garantizar objetividad en su imposición.

El Acuerdo de la CNSC n.º 136 de 2017 reglamenta la gradualidad en la imposición de sanciones por violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones de la CNSC. El artículo segundo de este acuerdo establece los siguientes criterios:

TABLA 1. Criterios de gradualidad

criterio	Descripción
Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados	Es el grado, nivel o magnitud de la amenaza o consecuencias de la conducta del investigado respecto al derecho o interés jurídico protegido por la norma.
Reincidencia en la comisión de la infracción	El investigado ha sido sancionado previamente por la CNSC por la misma infracción, y la sanción anterior es firme y ejecutoriada.
Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión	Se refiere a la conducta del investigado respecto a su deber de colaboración, como en el suministro de información o documentos.
Grado de prudencia y diligencia en el cumplimiento de los deberes	Valoración subjetiva de la conducta del investigado, determinando si actuó con dolo o culpa grave.
Renuencia o desacato a las órdenes de la autoridad competente	Cumplimiento de medidas correctivas u órdenes impartidas por la CNSC frente a los hechos investigados.
Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas	Manifestación inequívoca del investigado aceptando la infracción, siempre que ocurra antes de la notificación del acto que decreta las pruebas.

Fuente: Acuerdo 136 de 2017 de la CNSC.

Además, el Acuerdo 136 establece en su artículo 3 una tabla para la tasación de multas, que sirve de guía para la CNSC al momento de imponer sanciones:

TABLA 2. Tasación de multas

Regla	Tasación
Comprobados los elementos de la responsabilidad administrativa.	Valor mínimo de la multa de cinco (5) salarios mínimos legales vigentes.
Plenamente probados los supuestos contenidos en la tabla para cada uno de los criterios de graduación.	Incrementar el monto de la multa, en proporción a los valores allí indicados.
De no encontrarse demostrado alguno de los supuestos de incremento desarrollados para un criterio de graduación en particular.	No se aumentará el monto de la multa bajo dicho criterio, y se continuará el análisis de tasación con los restantes.
Solo es procedente aplicar un (1) supuesto de incremento por cada criterio de graduación.	
La multa corresponderá al valor mínimo de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, si no se demuestra ninguno de los supuestos de incremento desarrollados para cada criterio de graduación.	

Fuente: Acuerdo 136 de 2017 de la CNSC.

Papel de las Comisiones de Personal en la vigilancia de la Carrera Administrativa

Las Comisiones de Personal son órganos colegiados y decisorios de las entidades públicas administradas y vigiladas por la CNSC, las cuales están reguladas por el artículo 16 de la Ley 909 de 2004:

En todos los organismos y entidades reguladas por esta ley deberá existir una Comisión de Personal, conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal

en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.

Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría absoluta. En caso de empate se repetirá nuevamente la votación y en caso de persistir, este se dirimirá por el jefe de control interno de la respectiva entidad.

Esta Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes y será convocada por cualquiera de sus integrantes o por el jefe de personal de la entidad u organismo o quien haga sus veces, quien será el secretario de la misma y llevará en estricto orden y rigurosidad las Actas de las reuniones (Ley 909, 2004).

De lo anterior, se infiere que las comisiones de personal son un órgano creado por el legislador para institucionalizar la participación de los empleados dentro de las entidades públicas regidas por la Ley 909 de 2004. Estas comisiones propician la materialización de los principios constitucionales contenidos en los artículos 40 y 125 de la Constitución Política de Colombia.

En ese sentido, el Decreto 760 de 2005 reguló aspectos relacionados con las funciones de este órgano (artículos 4, 6-8, 14, 20, 29, 31, 40, 42). La Corte Constitucional, en la Sentencia C-318/06, analizó la constitucionalidad del citado decreto, destacando la interrelación entre las funciones atribuidas a las comisiones de personal y las atribuciones de la CNSC.

De esta manera, a través de las comisiones de personal se logra y se garantiza la proximidad entre la CNSC y las entidades administradas por este órgano constitucional autónomo, al que el legislador asignó funciones de vigilancia, participación, e instancia en reclamaciones laborales, entre otras.

Asimismo, el Decreto 1083 de 2015, a partir del título 14, en los capítulos 1 y 2, reguló la conformación y elección de representantes de los miembros de la Comisión de Personal:

En todos los organismos y entidades regulados por la Ley 909 de 2004 deberá existir una Comisión de Personal conformada por dos (2) representantes del organismo o entidad, designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa.

Los dos representantes que para el efecto designe el jefe del organismo o entidad serán empleados públicos de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa.

Los dos representantes de los empleados serán elegidos por votación directa de los empleados públicos del organismo o entidad y cada uno tendrá un suplente que deberá acreditar los mismos requisitos y condiciones del titular. En las votaciones que se adelanten para la elección de los representantes de la Comisión de Personal, podrán participar todos los servidores que ocupen empleos de carrera administrativa independientemente de su forma de vinculación y los empleados vinculados en empleos que conforman las plantas temporales.

En igual forma se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de los organismos o entidades.

Parágrafo. Las Comisiones de Personal establecerán su reglamento de funcionamiento (Decreto 1083, 2015).

En ese orden de ideas, la conformación de la comisión de personal conlleva un proceso democrático para la elección de los representantes de los empleados, el cual se puede detallar en las siguientes fases:

TABLA 3. Fases de la elección de los representantes de los empleados

N.º	Fases	Decreto 1083 de 2015
1	Convocatoria	Artículos 2.2.14.2.1 y 2.2.14.2.2
2	Inscripción de candidatos	Artículo 2.2.14.2.4
3	Divulgación de lista de inscritos	Artículo 2.2.14.2.5
4	Elección de jurados	Artículo 2.2.14.2.5
5	Publicación de lista general de votantes	Artículo 2.2.14.2.7
6	Jornada de votación y escrutinio	Artículos 2.2.14.2.8 y 2.2.14.2.9
7	Reclamaciones	Artículo 2.2.14.2.10
8	Representantes electos	Artículo 2.2.14.2.11
9	Comunicación de la elección	Artículo 2.2.14.2.13

Fuente: elaboración propia.

Obligatoriedad de la conformación de las Comisiones de Personal

De acuerdo con el numeral 1.º del artículo 16 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto 1083 de 2015, es obligatoria la existencia de una Comisión de Personal en todas las entidades reguladas por la Ley 909 de 2004.

El Criterio Unificado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, del 22 de mayo de 2018, establece:

Por mandato legal, en todas las entidades del Estado a quienes se apliquen las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, deberá existir una Comisión de Personal integrada por dos (2) representantes de la entidad u organismo y dos (2) representantes de los empleados elegidos por votación directa de estos.

Así las cosas, tanto en las entidades que entren en proceso de liquidación o supresión, como en las nuevas, deberá conformarse el organismo colegiado, siendo entonces responsabilidad del Jefe de estas, garantizar la existencia de la Comisión de Personal (Comisión Nacional del Servicio Civil, Criterio Unificado del 22 de mayo de 2018).

TABLA 4. Conformación de la Comisión de Personal

N.º	Miembros	Elección/designación	Decreto 1083 de 2015
2	Representantes de la entidad	Designados por el nominador. Pueden ser empleados de libre nombramiento y remoción, o de carrera administrativa.	Artículos 2.2.14.1.3 y 2.2.14.1.1
2	Representantes de los empleados	Elegidos por votación directa de los empleados. Serán elegidos para periodos de dos (2) años, que se contarán a partir de la fecha de la comunicación de la elección	Artículo 2.2.14.2.13
1	Secretario técnico de la Comisión	Corresponde al jefe de la Unidad de Personal.	Artículo 2.2.14.1.3

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, únicamente se justifica la omisión de la conformación de la Comisión de Personal en los casos en que se configure una imposibilidad material. De acuerdo con el Criterio Unificado del 22 de mayo de 2018, esta situación puede presentarse en los siguientes escenarios:

Cuando en una entidad, a pesar de existir servidores de carrera que cumplan con los requisitos, no se inscribe el número mínimo de candidatos en representación de los empleados para la conformación de la comisión de personal (dos (2) principales y dos (2) suplentes), ni en la etapa inicial de inscripciones, ni en la prórroga, impidiendo a la Administración adelantar el proceso electoral [...].

En este evento, corresponderá a la entidad convocar nuevamente a elecciones, dejando constancia documental y escrita en el acto de convocatoria que, agotado el procedimiento para adelantar el proceso de selección de los representantes de los empleados ante la Comisión de Personal, se hizo imposible su conformación por circunstancias ajenas a la administración e imputables a la falta de inscripción del número mínimo de candidatos de carrera que permitan llevar a cabo el proceso electoral, y de contera, la conformación de la Comisión de Personal. [...]

En caso que aun convocando a los servidores provisionales, no se presenten candidatos o solo se inscriba uno, existe una imposibilidad material de adelantar en los términos del Decreto 1083 de 2015, el proceso electoral para la elección de los dos representantes de los empleados, imposibilidad acaecida por la falta de los interesados, caso en el cual, a criterio de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Administración se verá exenta de cualquier responsabilidad, siempre que demuestre documentalmente que la imposibilidad de conformar la Comisión de Personal obedece a circunstancias ajenas a ella, e imputables a la falta de participación de los servidores de la Entidad.

La consecuencia de la imposibilidad de conformar la Comisión de Personal por las circunstancias relacionadas en precedencia, será entre otras, la falta de la primera instancia que conozca las reclamaciones laborales que pretendan presentar los servidores de carrera en los asuntos de

competencia de dicho organismo colegiado, quedando como posibilidad de los servidores presentar reclamación en única instancia ante la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC, Criterio Unificado del 22 de mayo de 2018).

De lo anterior, se colige que si en el proceso de elección solo se inscriben entre dos y tres candidatos, se procederá con la elección, teniendo en cuenta que si solo hay dos candidatos, no habrá suplentes para suplir las faltas temporales o absolutas. Además, los empleados vinculados en provisionalidad excepcionalmente podrán participar como candidatos en la elección de los representantes de los empleados.

Por otro lado, las entidades deberán convocar a elecciones tantas veces como sea necesario hasta que se logre conformar la Comisión de Personal. La Administración solo se verá exenta de responsabilidad si demuestra que la imposibilidad de conformar la Comisión es ajena a la entidad y se mantiene de manera constante en el tiempo.

Clasificación de las funciones asignadas por la ley

De las normas citadas se desprende que las comisiones de personal cumplen funciones de control de la carrera administrativa. Asimismo, constituyen una instancia respecto de las divergencias que surjan en torno a las situaciones administrativas derivadas del ejercicio de la carrera administrativa, tal como se detalla en la tabla 5.

TABLA 5. Funciones de las comisiones de personal

Función asignada	Descripción de funciones (Cartilla CNSC de Comisiones de Personal, 2020)	Ley 909 de 2004
Funciones de vigilancia	Velar porque la provisión de empleos y la evaluación del desempeño laboral se realicen conforme con lo establecido en las normas y procedimientos legales y los lineamientos señalados por la CNSC.	Artículo 16, numeral 2, literal a.
	Solicitar a la CNSC, la exclusión de la lista de elegibles de las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos o con violación de las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa.	Artículo 16, numeral 2, literal c.
	Velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa.	Artículo 16, numeral 2, literal f.
Funciones de participación	Participar en la elaboración de los planes anuales de formación, capacitación y estímulos y en el seguimiento al cumplimiento de estos.	Artículo 16, numeral 2, literal h.
	Proponer la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional.	Artículo 16, numeral 2, literal i.
Funciones de instancia en reclamaciones laborales	Derecho preferencial de incorporación o sus efectos	Artículo 16, numeral 2, literal e.
	Desmejoramiento de las condiciones laborales	
	Derecho preferencial de encargo	Artículo 16, numeral 2, literal b
Resolver en única instancia las reclamaciones que se presenten por inconformidad con los compromisos laborales en la Evaluación del Desempeño Laboral.		
Otras funciones	Informar a la CNSC de todas las incidencias que se produzcan en los procesos de selección, evaluación del desempeño y de los encargos	Artículo 16, numeral 3.
	Trimestralmente, enviarán un informe detallado de sus actuaciones y del cumplimiento de sus funciones.	Artículo 16, numeral 3.

Fuente: elaboración propia.

Mecanismos de provisión transitoria de empleos de carrera administrativa para garantizar la prestación del servicio

Se identifican dos tipos de mecanismos de provisión de los empleos de carrera administrativa: i) mecanismos de provisión definitiva y ii) mecanismos de provisión transitoria. Los primeros están definidos en un orden de prelación señalado en el artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 648 de 2027. Solo son procedentes ante vacancias definitivas de empleos de carrera, permitiendo que se suplan con empleados con derechos de carrera que se encuentren en cualquiera de las situaciones señaladas en la referida norma.

Ahora bien, en cuanto a los mecanismos de *provisión transitoria*, estos no solo se aplican a cargos en vacancia temporal, sino también a aquellos empleos en vacancia definitiva en los que no ha sido posible su provisión mediante los mecanismos señalados en el párrafo anterior. En este caso, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-656 de 2011, ha manifestado que la entidad puede recurrir a la figura del encargo o, de manera excepcional y residual, al nombramiento provisional, mientras se lleva a cabo el respectivo proceso de selección.

En consecuencia, es fundamental distinguir las dos formas de provisión temporal de los empleos de carrera con las que cuentan las entidades públicas regidas por la Ley 909 de 2004: el encargo y el nombramiento provisional.

Encargo

El encargo ha sido definido por el legislador en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 1.º de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019. Es un derecho preferencial de los servidores de carrera que cumplan con los requisitos previstos para el efecto. Estos servidores pueden asumir las funciones de empleos vacantes de forma temporal o definitiva, desligándose de las funciones de su cargo durante un periodo de tiempo.

Los requisitos que la ley señala para que opere el encargo son los siguientes:

- a) Acreditar los requisitos exigidos para el ejercicio del empleo a proveer transitoriamente;
- b) Poseer las aptitudes y habilidades para desempeñar el empleo que se va a proveer;
- c) No tener sanción disciplinaria en el último año;

- d) Que su última evaluación del desempeño laboral sea sobresaliente o en su defecto, satisfactoria;
- e) El encargo debe recaer en el empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior al que se pretende proveer en la planta de personal de la entidad.

Con el fin de comprender el significado de cada uno de estos aspectos, se analizarán en orden:

Acreditar los requisitos exigidos para el ejercicio del empleo a proveer transitoriamente. Para su análisis, se debe acudir a lo establecido en el manual específico de funciones y competencias laborales (MEFCL) de la entidad para el desempeño del cargo a proveer, distinguiendo entre los requisitos de estudio y los de experiencia. Por requisitos de estudio se entiende:

[...] los conocimientos académicos adquiridos en instituciones públicas o privadas, debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, correspondientes a la educación básica primaria, básica secundaria, media vocacional, superior en los programas de pregrado en las modalidades de formación técnica profesional, tecnológica y profesional y en programas de postgrado en las modalidades de especialización, maestría, doctorado y postdoctorado, según lo referido en el artículo 6 del Decreto Ley 785 de 2005, para entidades del orden territorial y 2.2.2.3.2 del Decreto 1083 de 2015, para las entidades nacionales.

En cuanto a la experiencia, los artículos 11 del Decreto Ley 785 de 2005 y 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015 la definen como “[...] los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio”. Se clasifica en experiencia laboral, relacionada, profesional y docente. También existe el caso de la experiencia profesional relacionada, que, aunque no esté definida explícitamente en la norma, se refiere a lo previsto en los artículos 2.2.2.4.2-2.2.2.4.4, 2.2.2.4.8, 2.2.2.8.3-2.2.2.9.5 del Decreto 1083 de 2015.

Una vez identificados los requisitos en el MEFCL, la entidad debe llevar a cabo un estudio de verificación para establecer si existen servidores dentro de la planta de personal que cumplan con estos requisitos. Esto se realiza a través de la Oficina de Talento Humano o quien haga sus veces, quien también revisará los demás criterios establecidos por la ley.

Poseer las aptitudes y habilidades para desempeñar el empleo que se va a proveer. En este aspecto, el jefe de Talento Humano de la entidad evaluará las aptitudes y habilidades de los servidores que, cumpliendo los requisitos del empleo a proveer, sean potenciales candidatos para el encargo. Esta actividad consiste en determinar de manera objetiva si estos empleados poseen la idoneidad y capacidad para desempeñar el cargo vacante. Para ello, se debe contar con evidencias que sustenten dicha evaluación. La Sala Plena de Comisionados de la CNSC, en el criterio unificado del 13 de agosto de 2019, ha emitido una serie de directrices que facilitan esta labor, logrando un análisis más completo y objetivo:

1. Identificar las aptitudes y habilidades propias del empleo que se va a proveer, las cuales se encuentran relacionadas con las competencias funcionales y comportamentales que están establecidas en el MEFCL de la entidad. En algunos manuales esta información no está explícita y se requiere interpretar las funciones del empleo para identificarlas.
2. Se deberán recolectar evidencias de las aptitudes y habilidades de estos servidores, preferiblemente aquellas que sean más predictivas (Rousseau, 2006). Algunos de los métodos que pueden usarse para recolectar estas evidencias son a) pruebas psicométricas, y b) nivel de desarrollo obtenido en los compromisos comportamentales de la evaluación de desempeño laboral, siempre que tales compromisos incluyan las conductas asociadas establecidas en la norma vigente sobre la materia. Estas deben coincidir con las “aptitudes y habilidades” que se definieron para el cargo a proveer.
3. Realizar un contraste entre las evidencias obtenidas y clasificar en orden de mérito a los servidores según las aptitudes y habilidades evaluadas. Algunos métodos incluyen escalas de calificación, como, las pruebas psicométricas y el nivel de desarrollo obtenido en los compromisos comportamentales de la EDL, en tal caso, la clasificación se realizaría con los resultados obtenidos¹.

1 En caso de emplear pruebas psicométricas u otro instrumento estandarizado, se recomienda que este cumpla con los estándares de calidad de la International Test Commission (2001) o de la American Psychological Association (2014).

En todo caso, el ejercicio será exitoso solo si el jefe de Talento Humano logra identificar correctamente las aptitudes y habilidades requeridas para el desempeño del cargo a proveer.

No tener sanción disciplinaria en el último año. Es fundamental revisar la historia laboral del empleado durante el año anterior al estudio de encargo, para identificar si existe alguna sanción disciplinaria en firme. Una sanción disciplinaria se considera en firme cuando, habiéndose presentado recursos, estos han sido resueltos, o cuando, pese a haberse concedido los recursos establecidos por la ley, el empleado no hace uso de ellos en los términos indicados, previa debida notificación.

Que su última evaluación del desempeño laboral sea sobresaliente o satisfactoria. Según el sistema tipo de evaluación del desempeño laboral, regulado por el Acuerdo 617 de 2018, la calificación definitiva del desempeño, ya sea anual o en periodo de prueba, corresponderá a uno de los siguientes niveles: sobresaliente, satisfactorio y no satisfactorio, de acuerdo con el porcentaje obtenido por el evaluado:

TABLA 6. Calificación definitiva del desempeño

Nivel	Porcentaje
Sobresaliente	Mayor o igual al 90 %
Satisfactorio	Mayor al 65 % y menor al 90 %
No satisfactorio	Menor o igual al 65 %

Fuente: elaboración propia.

En el caso de que el servidor de carrera haya desempeñado más de un empleo durante el periodo anual, el evaluador deberá sumar las evaluaciones parciales realizadas durante dicho periodo. Esto aplicará tanto en el ejercicio de su cargo titular como en encargos, según corresponda. Esta calificación consolidada será insumo para el respectivo estudio de encargo que adelante la entidad.

Como este requisito se refiere a la “última” evaluación, esta debió obtenerse en el periodo ordinario del año inmediatamente anterior en el empleo sobre el cual el servidor ostenta sus derechos de carrera o, en caso de encargo, el empleo en el que estuvo. La evaluación objeto de verificación debe estar en *firme*. Es decir, si se presentaron recursos contra esta, ya deben haberse resuelto, o, si no se presentaron, la evaluación queda firme.

El nivel de calificación que otorga el derecho a encargo corresponde al nivel *sobresaliente*. Sin embargo, el inciso segundo del artículo 1.º de la Ley 1960 de 2019 establece que, si al momento de realizar el proceso de provisión transitoria no se cuenta con servidores con calificación sobresaliente, el encargo recaerá en el servidor con calificación satisfactoria. Esta calificación debe basarse en el sistema de EDL adoptado por la entidad o, en ausencia de este, el sistema tipo definido por la CNSC.

Finalmente, es importante tener en cuenta que si, habiendo agotado el estudio de encargos no se encuentra ningún servidor con la calificación requerida, la entidad puede considerar a aquellos servidores que, aunque no tienen una calificación anual ordinaria, acreditan una calificación en periodo de prueba de nivel *sobresaliente* o *satisfactoria*.

El encargo debe recaer en el empleado que desempeñe el cargo inmediatamente inferior al que se pretende proveer. Lo primero que se debe revisar es la estructura jerárquica de la entidad para comprender cómo está distribuida su planta de personal en los diferentes niveles jerárquicos, sin distinguir dependencias o ubicaciones geográficas. La oficina de Talento Humano debe identificar al servidor con derechos de carrera que ocupe el empleo inmediatamente inferior al que se requiere proveer por encargo. Este servidor, en todo caso, debe acreditar el cumplimiento de los demás requisitos previamente analizados.

El análisis debe considerar el empleo del cual el servidor es titular, no aquel sobre el cual se encuentra en encargo. Esto no significa que un funcionario en encargo no pueda ser beneficiario nuevamente de esta prerrogativa, pero el estudio se hace en función de su cargo titular. Si no se encuentra un servidor en el nivel jerárquico inmediato inferior que cumpla con los requisitos, el procedimiento debe continuar descendiendo en los niveles jerárquicos.

Condición de empate en los estudios de encargo

Si el estudio de encargo determina que existen varios servidores de carrera que cumplen con los requisitos exigidos por la ley para acceder al encargo, se considerará que existe un empate. En este caso, conforme a lo señalado por la Sala Plena de Comisionados de la CNSC en el Criterio Unificado del 13 de agosto de 2019, la Oficina de Talento Humano, o quien haga sus veces en la entidad, deberá:

a) Publicar a través de su intranet o medio de amplia difusión para los funcionarios, el listado de los servidores de carrera que cumplen los requisitos para ser encargados del empleo a proveer, para que quienes se encuentren interesados así manifiesten, mediante una comunicación oficial a través del medio más expedito disponible. Se debe incluir el correo electrónico personal para el caso de servidores de carrera que se encuentran en situaciones administrativas que implican su ausencia de la entidad, siempre que se hallen en servicio activo. Igualmente, los servidores que no estén interesados en ser encargados deberán expresarlo a través de los medios antes definidos.

b) Efectuada la manifestación de interés por uno o varios aspirantes, la Unidad de Personal de la entidad usará alguno de los métodos para recolectar evidencias de las aptitudes y habilidades de los servidores, tales como a) pruebas psicométricas, y b) nivel de desarrollo obtenido en los compromisos comportamentales de la evaluación de desempeño laboral. Esto ocurre siempre que estos compromisos incluyan las conductas asociadas establecidas en la norma vigente sobre la materia, las cuales deben coincidir con las “aptitudes y habilidades” que se definieron para el cargo que se proveerá. Si habiendo aplicado uno de los métodos se llegara a encontrar que solo un servidor de los empatados cumple los requisitos, con este deberá efectuarse el nombramiento en encargo.

Si al aplicar estos métodos se encuentra que solo un servidor cumple los requisitos, se procederá a su nombramiento en encargo.

Si tras lo anterior varios servidores cumplen los requisitos, la Unidad de Personal podrá acudir a los siguientes criterios de desempate, en el orden previamente determinado por la entidad:

- a) El servidor con derechos de carrera administrativa que acredite mayor experiencia relacionada (de acuerdo con lo exigido en el manual de funciones y competencias laborales).
- b) Mayor puntaje en la última calificación definitiva del desempeño laboral.
- c) Pertener a la misma dependencia en la que se encuentra el empleo objeto de provisión.

- d) El servidor público que cuente con distinciones, reconocimientos u honores en el ejercicio de sus funciones durante los últimos cuatro (4) años.
- e) El servidor con derechos de carrera que acredite la educación formal relacionada y adicional al requisito mínimo exigido para el cargo. Para esto, se verificará la información que se encuentre en la historia laboral. Se deberá establecer un puntaje por cada título de educación formal adicional al requisito mínimo.
- f) El servidor con derechos de carrera que acredite la condición de víctima, en los términos del artículo 131 de la Ley 1448 de 2011.
- g) El servidor con derechos de carrera más antiguo de la entidad.
- h) El servidor de carrera que hubiera sufragado en las elecciones inmediatamente anteriores, para lo cual deberá aportar el certificado de votación de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 403 de 1997.
- i) De no ser posible el desempate, se decidirá a la suerte por medio de balotas, en presencia de una pluralidad de servidores de la entidad, entre ellos control interno.

Solicitud de encargo

El encargo puede ser solicitado por los servidores de carrera administrativa al nominador de la entidad cuando exista un empleo en condición de vacancia, siempre que consideren cumplir con los requisitos para acceder a él de manera temporal. Sin embargo, la decisión de proveer o no transitoriamente un empleo es potestad de la administración. El jefe de la entidad, según las necesidades del servicio, decidirá si el empleo se provee mediante encargo o nombramiento provisional, una vez se haya realizado el estudio de encargo y se confirme que no existe un servidor de carrera con derecho a ser encargado.

Cabe resaltar que la solicitud de encargo por parte de un servidor público no otorga automáticamente el derecho a ser encargado. Este derecho dependerá de los resultados de la verificación de requisitos realizada por la entidad, conforme a lo estipulado en el Artículo 24 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 1.º de la Ley 1960 de 2019.

Reclamación laboral por violación al derecho preferente de encargo

El encargo es un derecho preferente de los servidores de carrera que acrediten cumplir los requisitos establecidos en la ley. En caso de que consideren que la administración está vulnerando su derecho, pueden presentar una reclamación laboral ante la Comisión de Personal de la entidad, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que la entidad publique el acto presuntamente lesivo o, si no se publica, desde el momento en que el servidor tenga conocimiento del mismo.

Las reclamaciones deben cumplir ciertos formalismos, según el artículo 4 del Decreto Ley 760 de 2005:

1. Órgano al que se dirige.
2. Nombres y apellidos completos del peticionario y su representante, si es el caso, con documento de identidad y dirección.
3. Objeto de la reclamación.
4. Razones en que se apoya.
5. Pruebas que pretende hacer valer.
6. Fecha en que ocurrieron los hechos que fundamentan la reclamación.
7. Firma de la reclamación.

Si la reclamación es presentada verbalmente, el funcionario que la recibe deberá levantar un acta por escrito, solicitando al reclamante que la firme. Si el reclamante no acepta firmarla, se dejará constancia de este hecho.

La Comisión de Personal resolverá en primera instancia la reclamación mediante una decisión motivada, basada en las pruebas aportadas o las que la Comisión haya decretado. La decisión debe indicar los recursos que pueden interponerse, el órgano ante el cual deben presentarse y los plazos correspondientes.

El servidor que no esté de acuerdo con la decisión podrá acudir en segunda instancia ante la CNSC dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la decisión de la Comisión. La CNSC revisará la reclamación y podrá confirmar o revocar la decisión inicial. Una vez en firme, la orden de la CNSC deberá cumplirse dentro de los 15 días hábiles siguientes, informando a la CNSC sobre su cumplimiento dentro de los 5 días posteriores.

Causales de terminación de un encargo

En principio, el encargo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 1.º de la Ley 1960 de 2019, no tiene un término definido, por lo cual, el servidor de carrera que haya accedido a esta prerrogativa conserva el derecho a permanecer en este. Esto salvo que el nominador de la entidad mediante resolución motiva decida darlo por terminado, entre otras por las siguientes razones:

- Por determinarse procedente la provisión definitiva del empleo, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 1083 de 2015 ^[2] (órdenes de provisión definitiva, el cual incluye el nombramiento en periodo de prueba con la lista de elegibles resultante de un proceso de selección por mérito).
- Imposición de sanciones disciplinarias consistentes en suspensión o destitución del encargado.
- La calificación definitiva no satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral del encargado.
- La renuncia del empleado al encargo.
- La pérdida de derechos de carrera del encargado.
- Cuando el servidor de carrera encargado tome posesión para el ejercicio de otro empleo.

Otra forma de terminar el encargo se origina de la decisión de la administración de la entidad cuando, tratándose de un empleo en condición de vacancia temporal, su titular renuncie al cargo. Como consecuencia, el cargo pasa a una condición de vacancia definitiva, lo que faculta al nominador a determinar si, por necesidades del servicio, mantiene o no el encargo en el servidor en quien inicialmente había recaído. Esta decisión se tomará siempre y cuando se hayan agotado los órdenes de provisión señalados en el artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 648 de 2018, y la condición de vacancia persista.

Encargo en empleos pertenecientes a plantas temporales

Los servidores con derechos de carrera administrativa pueden ser encargados en *empleos temporales*, siempre que cumplan con los requisitos y competencias exigidos para su desempeño. En este sentido, el inciso segundo del artículo 2.2.5.3.5 del Decreto 648 de 2017,

2 Modificado por el Decreto 648 de 2017.

modificatorio del Decreto 1083 de 2015, establece que, en ausencia de listas de elegibles: “[...] la entidad podrá adelantar un proceso de evaluación de las capacidades y competencia de los candidatos y otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar [...]”.

Nombramiento provisional

El nombramiento provisional es una medida *excepcional y transitoria* que permite a las entidades públicas proveer temporalmente un empleo de carrera administrativa en condición de vacancia temporal o definitiva, siempre y cuando no exista, en la planta de personal, un servidor con derechos de carrera que acredite todos los requisitos para acceder a dicha prerrogativa. En ese caso, el jefe de la entidad podrá nombrar en el empleo de carrera a personas que, sin haber sido seleccionadas por concurso público de méritos, cumplan los requisitos exigidos para el empleo. No obstante, el encargo en empleos de carrera administrativa prevalece sobre el nombramiento provisional, salvo que el jefe de la entidad decida no proveer el empleo.

Además, las entidades públicas deben informar a la CNSC a través del aplicativo SIMO sobre la existencia de vacantes definitivas en empleos de carrera, detallando la forma en que se proveerán y la información relacionada con el nombramiento que eventualmente se disponga.

Reclamaciones laborales y segundas instancias como mecanismos de protección laboral

Las reclamaciones laborales están contempladas en las funciones asignadas a la CNSC por el Congreso de la República en el artículo 12 de la Ley 909 de 2004, donde se establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil, en ejercicio de sus funciones de vigilancia, debe: “d) Resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia [...]” (Ley 909, 2004).

El legislador consideró que, mediante el conocimiento y decisión de las reclamaciones laborales, la CNSC ejecuta su función de vigilancia de la carrera administrativa en Colombia. A través de este proceso, se garantiza que los servidores con derechos de carrera puedan acceder a un procedimiento especial de doble instancia en relación con situaciones de vulneración o irregularidades respecto a las normas de carrera administrativa.

En este contexto, el Decreto 760 de 2005, en su artículo 4, detalla los requisitos formales y de fondo que deben cumplir las reclamaciones elevadas ante la CNSC:

Las reclamaciones que se formulen ante la Comisión Nacional del Servicio Civil y ante las Comisiones de Personal de las entidades u organismos de la administración pública y las demás entidades reguladas por la Ley 909 de 2004, se presentarán por cualquier medio y contendrán, por lo menos, la siguiente información:

- 4.1. Órgano al que se dirige.
- 4.2. Nombres y apellidos completos del peticionario y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.
- 4.3. Objeto de la reclamación.
- 4.4. Razones en que se apoya.
- 4.5. Pruebas que pretende hacer valer.
- 4.6. Fecha en que sucedieron los hechos que fundamentan la reclamación, y
- 4.7. Suscripción de la reclamación.

En caso de hacerla de forma verbal, la persona que la recibe deberá elevarla a escrito y sugerir que la firme. En caso de que se niegue, se dejará constancia de ello por escrito.

El Decreto 1083 de 2015 regula, además, aspectos relacionados con las reclamaciones ante la CNSC, tales como las convocatorias, la elección de los representantes de los empleados en las comisiones de personal y la planeación institucional en la evaluación del desempeño.

A continuación, se presenta una clasificación de las reclamaciones en materia de carrera administrativa:

TABLA 7. Clasificación de reclamaciones dentro de la carrera administrativa

Asunto	Descripción	Artículo
Reclamaciones de la Ley 909 de 2004		
Encargo	Reclamaciones que presenten los empleados [...] por los encargos.	Artículo 16, Numeral 2, Literal E
Desmejoramiento de condiciones laborales	Reclamaciones que presenten los empleados por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos.	Artículo 16, Numeral 2, Literal E
Derecho preferencial de incorporación	Reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos.	Artículo 16, Numeral 2, Literal D
Inscripciones en el registro de empleados públicos	Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el registro de empleados públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley.	Artículo 12, Literal E
Procesos de selección y evaluación del desempeño	Reclamaciones que en materia de procesos de selección y evaluación del desempeño y encargo les sean atribuidas por el procedimiento especial.	Artículo 16, Numeral 2, Literal B
Reclamaciones del decreto 1083 de 2015		
Convocatorias	Aspirantes no admitidos a concursos.	Artículo 2.2.6.12
	Participantes por inconformidad con los puntajes obtenidos en las pruebas.	Artículo 2.2.6.17
Elección de los representantes de los empleados de las comisiones de personal	Los candidatos podrán en el acto mismo del escrutinio presentar reclamaciones por escrito.	Artículo 2.2.14.2.10
	Los candidatos inscritos podrán presentar reclamaciones frente al listado de las fórmulas que cumplieron o no las condiciones exigidas para ser representante de los empleados ante la Comisión de Personal.	Artículo 2.2.18.1.7
	Durante el día hábil siguiente a la publicación del resultado del escrutinio, los candidatos podrán presentar reclamaciones por escrito.	Artículo 2.2.18.1.14
Planeación institucional en la evaluación del desempeño	Relacionadas con los resultados de cálculos generados al momento de consolidar la información de los objetivos estratégicos, de los objetivos del área o de contribución y de los objetivos transversales.	Artículo 2.2.18.2.1

Fuente: elaboración propia.

Reclamaciones laborales en materia de carrera administrativa

Teniendo en cuenta lo anterior, se identifica que procede la reclamación laboral en primera instancia ante la Comisión de Personal y, en segunda instancia, ante la CNSC, de los siguientes asuntos:

1. Derecho preferencial a encargo.
2. Derecho preferencial a incorporación.
3. Desmejoramiento de condiciones laborales.

Asimismo, existe la reclamación por inconformidad, que se presenta en única instancia ante la Comisión de Personal respecto a los compromisos laborales.

La Circular n.º 20191000000127 del 24 de septiembre de 2019 establece, en relación con la oportunidad y el procedimiento de las reclamaciones laborales, lo siguiente:

Es de advertir que conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 760 de 2005, el término para la presentación de las reclamaciones laborales en primera instancia por efectos de la incorporación es de cinco (05) días siguientes a la comunicación de la supresión del cargo.

No obstante, respecto al término para interponer las reclamaciones por desmejoramiento de las condiciones laborales y los encargos, el Decreto Ley 760 de 2005 nada dijo, por lo que resulta apropiado recurrir a lo señalado en el artículo 47 ídem, norma que señala la posibilidad de aplicar las disposiciones contenidas en el Código Contencioso y de los Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011–, de donde se deriva que el plazo para presentarlas en oportunidad es de diez (10) días hábiles contados a partir del momento de la publicidad del acto lesivo o del conocimiento del mismo, cuando no se haya dado la debida publicidad.

Lo anterior, sin desconocer la naturaleza y finalidad de la reclamación laboral por los derechos de carrera administrativa, mecanismo que se rige por normas especiales y que difiere ostensiblemente de los recursos de reposición y apelación reconocidos en sede administrativa, aun cuando en materia de términos para su interposición se nutra de las

normas aplicables a aquellos en este aspecto (Comisión Nacional del Servicio Civil, Circular 20191000000127 de 2019).

Se concluye, por tanto, que las reclamaciones laborales son un mecanismo especial mediante el cual los servidores con derechos de carrera pueden controvertir situaciones derivadas del ejercicio de la carrera administrativa. Este mecanismo difiere de los recursos de reposición y apelación, ya que se rige por normas especiales, aunque comparten similitudes en cuanto a los términos de interposición.

TABLA 8. Reclamaciones laborales

Reclamaciones laborales contenidas en la Circular n.º 20191000000127 del 24 de septiembre de 2019		
Clase	Descripción	Norma
Encargo	Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente (Ley 909, 2004)	- Artículo 24 de la Ley 909 de 2004, modificado por la Ley 1960 de 2019 - Decreto 1083 de 2015
Incorporación	Los empleados públicos de carrera administrativa cuyos cargos sean suprimidos como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, el traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de la planta de personal, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en un empleo igual o equivalente en la nueva planta de personal. De no ser posible esto, podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes, o a recibir indemnización. El Gobierno nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización (Ley 909, 2004).	Artículo 44 de la Ley 909 de 2004; artículo 31 de la Ley 760 de 2005

Reclamaciones laborales contenidas en la Circular n.º 20191000000127 del 24 de septiembre de 2019		
Clase	Descripción	Norma
Desmejoramiento de condiciones laborales	“[...] En general el <i>ius variandi</i> por parte de la administración se encuentra limitado por el conjunto de condiciones de modo, tiempo y lugar y derechos de los que goza el servidor público, mismo que no puede ser modificado de forma arbitraria sino conforme a los principios de la función administrativa, de donde se deriva el respeto de las garantías de estabilidad tanto laboral como personal del servidor, lo que no significa que dichas circunstancias limiten en tdo momento a la administración en el uso de la facultad discrecional de movilidad en sus plantas” (Comisión Nacional del Servicio Civil, Circular 20191000000127 de 2019).	Circular n.º 20191000000127 del 24 de septiembre de 2019 y jurisprudencia de la Corte Constitucional
Inconformidad frente a los compromisos laborales	“[...] La Comisión de Personal de la entidad conocerá u decidirá en única instancia, las reclamaciones que promuevan los evaluados por inconformidad frente a los compromisos. La decisión deberá proferirse en un término máximo de diez (10) días hábiles tanto para el periodo anual como para el periodo de prueba. Si prospera la reclamación el evaluador deberá ajustarlos, teniendo en consideración los parámetros señalados por la Comisión de Personal” (Comisión Nacional del Servicio Civil, Circular 20181000006176 de 2018).	Artículo 16 de la Ley 909 de 2004; Acuerdo CNSC 20181000006176 del 10 de octubre de 2018

Fuente: elaboración propia.

Segundas instancias a cargo de la CNSC

Las reclamaciones laborales se activan como un mecanismo de impugnación una vez se origina el presunto acto lesivo. En el caso del derecho preferencial a encargo, el acto lesivo corresponde a cualquier acto de nominación. Respecto al derecho preferencial a incorporación, corresponde al acto administrativo de supresión del empleo. Finalmente, en lo que concierne al desmejoramiento de condiciones laborales, corresponde al acto administrativo mediante el cual se modifican, de manera arbitraria, las condiciones de modo, tiempo, lugar, así como los derechos de los que goza el servidor público.

Una vez se identifica el acto lesivo, se verifican los requisitos de forma y oportunidad contenidos en el artículo 4 del Decreto 760 de

2005. Esto con el fin de verificar que en las situaciones derivadas de las situaciones administrativas no se hayan vulnerado los derechos de los servidores con derechos de carrera dentro de las entidades.

A través de las segundas instancias, se garantiza el control jerárquico derivado de las funciones de administración y vigilancia otorgadas a la CNSC por el constituyente y el legislador. Este control asegura la verificación de las actuaciones y procedimientos administrativos de las entidades regidas por la Ley 909 de 2004. Finalmente, la segunda instancia busca emitir una decisión frente a la pretensión reclamada por el interesado, basándose en los principios que rigen el procedimiento administrativo en Colombia.

Registro público de carrera administrativa como herramienta de gestión de información

Entre las funciones de administración de la carrera administrativa a cargo de la CNSC se encuentra la de “administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes.”

El Registro Público de Carrera Administrativa (RPCA) es un sistema unificado de información conformado por todos los empleados con derechos de carrera administrativa y aquellos que ya no pertenecen a esta, quienes han perdido sus derechos de carrera por alguna causal contemplada en la Ley. Este registro incluye servidores de sistemas específicos de carrera de creación legal, organizados en capítulos especiales, tales como:

- Superintendencias.
- UAE Aeronáutica Civil.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
- Personal civil de las fuerzas armadas y entidades adscritas.
- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).
- DAS³.
- Cuerpo oficial de bomberos.

Entre la información que reposa dentro del Registro Público de Carrera, se destaca: nombres y apellidos del empleado, identificación, sexo, denominación del empleo, código, grado, nivel jerárquico, nombre de la entidad y tipo de anotación.

3 Entidad que fue suprimida por el Decreto-Ley 4057 del 31 de octubre de 2011.

En los términos de la Ley 909 de 2004, la información del RPCA facilita la planificación y gestión del recurso humano del sector público. Por este motivo, la CNSC ha ejecutado un proyecto de transformación institucional llamado SIMO, cuyo principal objetivo es el uso de tecnologías emergentes para facilitar la gestión de información y la actualización de datos por parte de las entidades.

De ahí que, conforme se establece en el artículo 2.2.7.2 del Decreto 1083 de 2015, las siguientes anotaciones hacen parte del RPCA:

- **Inscripción:** Declara la obtención de derechos de carrera administrativa de un servidor público sobre un empleo específico tras la superación del periodo de prueba.
- **Anotación por comisión:** Para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción o de periodo fijo, dentro o fuera de la entidad.
- **Actualización:** Anotación por cambio en las condiciones del registro, como resultado de concursos de méritos, traslados, modificaciones en la planta de personal, reintegros judiciales, entre otros.
- **Cancelación:** Indica la pérdida de los derechos de carrera administrativa debido a una causal de retiro, según el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.

Para que estas anotaciones se realicen en el RPCD, el jefe de la Unidad de Personal de la respectiva entidad, o quien haga sus veces, debe presentar ante la CNSC las correspondientes solicitudes de anotación (Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.7.3). El plazo para presentar estas solicitudes es de quince (15) días hábiles, contados a partir de la ocurrencia de la novedad, y su trámite se lleva a cabo a través del Portal SIMO 4.0, en el módulo RPCA.

Para el cumplimiento de esta tarea, el jefe de la Unidad de Personal, o su equivalente, debe recopilar la información requerida por la CNSC para cada uno de los trámites. Posteriormente, deberá radicar la solicitud correspondiente, adjuntando los documentos que acrediten la novedad, los cuales deben estar debidamente registrados en la historia laboral del servidor público.

De acuerdo con lo dispuesto por la CNSC en la Circular Externa n.º 0011 de 2020, los documentos requeridos para cada uno de los trámites que se gestionan en el RPCA son los siguientes:

Solicitudes de inscripción

Procesos de selección antes del 13 de julio de 1999⁴:

- Lista de elegibles, acta de concurso o consolidado de pruebas.
- Acto administrativo de nombramiento en periodo de prueba.
- Acta de posesión en periodo de prueba.
- Evaluación del desempeño laboral completa realizada al servidor público durante el periodo de prueba.
- Ficha del empleo - manual de funciones del empleo en el que fue superado el periodo de prueba.

Procesos de selección efectuados por la CNSC:

- Acto administrativo de nombramiento en periodo de prueba.
- Acta de posesión en periodo de prueba.
- Nota: en caso de que se solicite por parte del elegible una prórroga para tomar posesión del empleo en periodo de prueba, se debe adjuntar el acta de posesión junto con el oficio o acto administrativo por medio del cual se concedió la prórroga.
- Evaluación del desempeño laboral completa realizada al servidor público durante el periodo de prueba y su calificación. En caso de haberse presentado evaluaciones parciales, estas se deben anexar.
- Ficha del empleo - manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo en el que fue superado el periodo de prueba (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias si las contempla).

Por sentencia judicial:

- Sentencia judicial debidamente ejecutoriada, a través de la cual se ordena inscribir al servidor público en el Registro Público de Carrera.
- Acto administrativo de nombramiento en periodo de prueba.

4 En esta fecha las entidades públicas perdieron la competencia de adelantar concursos públicos. El 12 de julio de 1999 se ejecutó la Sentencia C-372 de la Corte Constitucional, que empezó a surtir sus efectos el 13 de julio. Esta sentencia declaró inexecutable el artículo 14 de la Ley 443 de 1998. Adicionalmente, el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado 113 de 1999 indicó que las “[...] entidades estatales pueden proveer los cargos de carrera vacantes, utilizando las listas de elegibles conformadas y en firme antes de la fecha de ejecutoria de la sentencia mencionada (12 de julio de 1999), con base en procesos de selección adelantados por ellas, ya que se refieren a actuaciones cumplidas dentro de la competencia que les asignaba la ley [...]”.

- Acta de posesión en periodo de prueba.
- Evaluación del desempeño laboral completa realizada al servidor público durante el periodo de prueba y su calificación.
- Ficha del empleo - manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo en el cual se ordenó su inscripción (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias si las contempla).

Actualización

Por ascenso derivado de un concurso de méritos realizado antes del 13 de julio de 1999:

- Lista de elegibles, acta de concurso o consolidado de pruebas.
- Acto administrativo de nombramiento en periodo de prueba.
- Acta de posesión en periodo de prueba.
- Evaluación del desempeño laboral completa realizada al servidor público durante el periodo de prueba y su calificación.
- Ficha del empleo - manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo en el que fue superado el periodo de prueba (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por ascenso derivado de un concurso de méritos realizado por la CNSC:

- Acto administrativo de nombramiento en periodo de prueba.
- Acta de posesión en periodo de prueba.
- Evaluación del desempeño laboral completa realizada al servidor público durante el periodo de prueba y su calificación.
- Ficha del empleo - manual de funciones correspondiente al empleo en el que fue superado el periodo de prueba (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por traslado:

- Acto administrativo de traslado realizado al servidor público.
- Acta de posesión o constancia de no haberse efectuado la misma.
- Certificado de movilidad en carrera administrativa expedido por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad, o quien haga sus veces. Este debe señalar el salario, funciones y requisitos

del empleo anterior al traslado y del que desempeñará en virtud del traslado.

- Ficha del empleo: manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo donde fue trasladado el servidor público (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por sentencia judicial que ordena el reintegro:

- Sentencia que ordenó el reintegro del servidor público debidamente ejecutoriada.
- Acto administrativo de reintegro.
- Acta de posesión en cumplimiento de la orden de reintegro o constancia de no haberse efectuado esta.
- Certificado de movilidad en carrera administrativa expedido por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad o quien haga sus veces. Tiene que señalar el salario, funciones y requisitos del empleo anterior y las del que pasó a desempeñar en virtud de la sentencia judicial⁵.
- Ficha del empleo: manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo en el que fue superado el periodo de prueba (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias si las contempla).

Por reubicación ordenada por la CNSC⁶:

- Acto administrativo de nombramiento.
- Acta de posesión en cumplimiento de la orden de reubicación.
- Ficha del empleo - manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo en el cual el servidor es reubicado (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por reincorporación:

- Acto administrativo de nombramiento.
- Acta de posesión en cumplimiento de la orden de reincorporación.

5 Al tratarse de una orden judicial, el papel de la CNSC consistirá en disponer la correspondiente anotación en el Registro Público de Carrera, de conformidad con la documentación enviada por la entidad.

6 Esta reubicación hace referencia a la descrita en el artículo 52 de la Ley 909 de 2004.

- Ficha del empleo - manual de funciones correspondiente al empleo en el cual el servidor es reincorporado (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por incorporación:

- Acto administrativo de modificación de planta.
- Acto administrativo de cada incorporación realizada al servidor público.
- Acta de posesión o constancia de no haberse efectuado esta.
- Certificado de movilidad en carrera administrativa expedido por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad, o quien haga sus veces. Este debe contener:
 - Relación cronológica de las incorporaciones realizadas al servidor público a partir de su última anotación en el Registro Público de Carrera, indicando la denominación, código y grado de cada uno de los empleos, así como el acto administrativo que ordenó la incorporación.
 - Funciones y requisitos de cada uno de los empleos en que se dispuso la incorporación, incluyendo las del último empleo en que figura con anotación en el Registro Público de Carrera. Indicar el acto administrativo del cual fueron tomadas.
 - Diferencia salarial entre los empleos, especificando el salario del empleo suprimido y el salario del empleo donde se realizó cada incorporación.
- Ficha de todos los empleos - manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo en el cual es incorporado el servidor público (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por ajuste de nomenclatura:

- Acto administrativo que aplicó el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, en caso de que la norma lo contemplara.
- Acto administrativo de incorporación realizada al servidor público en aplicación del sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, o constancia de no realización.
- Acta de posesión o constancia de no haberse efectuado esta.

- Certificado de movilidad en carrera administrativa expedido por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad o quien haga sus veces. Señalar el salario, funciones y requisitos del empleo anterior a la modificación de la planta en atención al ajuste de nomenclatura y del nuevo empleo.
- Ficha del empleo: manual de funciones y competencias laborales correspondiente al empleo cuya nomenclatura fue ajustada (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por ajuste de escala salarial:

- Acto administrativo que modificó la escala salarial de la entidad.
- Certificado expedido por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad o quien haga sus veces. Este debe contener el salario, funciones y requisitos del empleo anterior a la modificación de la escala salarial y las del que pasó a desempeñar en virtud de este ajuste.
- Ficha del empleo - manual de funciones correspondiente al empleo cuya escala salarial se modificó (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Por ascenso SSEMI⁷ del SENA:

- Acto administrativo de incorporación por ascenso SSEMI.
- Acta de posesión de ascenso SSEMI o constancia de no haberse efectuado esta.
- Ficha del empleo - manual de funciones correspondiente al empleo anterior y al cual se ascendió (nomenclatura del empleo, funciones, requisitos de estudio, experiencia y equivalencias de requisitos si las prevé).

Comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción o de periodo

Por inicio de la comisión:

- Última evaluación del desempeño laboral realizada y calificación obtenida antes de concederse la comisión.

7 Sistema salarial de evaluación por méritos para instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

- Acto administrativo de nombramiento en el empleo en el cual se comisionó.
- Acto administrativo por el cual se otorgó la comisión respectiva.
- Acta de posesión en el empleo en el cual fue nombrado o constancia de no haberse efectuado esta.

Por prórroga de la comisión:

- Acto administrativo que dispuso la prórroga de la comisión.
- Por terminación de la comisión.
- Acto administrativo de terminación de la comisión.

Nota: En los casos donde no medie acto administrativo de terminación, se deberá certificar por parte del jefe de la Unidad de Personal, o quien cumpla sus funciones, que el servidor se reintegró al empleo de carrera del cual es titular de derechos.

Cancelación

Por muerte:

- Acto administrativo que declare la vacancia definitiva del empleo que desempeñaba el servidor público, en caso de haberse realizado.
- Certificado de defunción.

Por renuncia debidamente aceptada:

- Acto administrativo que aceptó la renuncia del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Evaluación del desempeño laboral cuya calificación en firme fue no satisfactoria y motivó la desvinculación del servidor.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.

- Acto administrativo en el que consta la inclusión del servidor en la nómina de pensionados, o, en su defecto, certificación de que la persona ya está incluida.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).
- Por destitución como consecuencia de un proceso disciplinario.
- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por declaratoria de vacancia del empleo en caso de abandono:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por orden o decisión judicial:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Sentencia que ordenó el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por supresión del empleo (cuando no hubo lugar a la incorporación o reincorporación, o cuando el servidor opta por la indemnización):

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Acto administrativo que reconoce la indemnización.
- Aceptación de la indemnización por parte del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por declaratoria de vacancia definitiva (Ley 909 de 2004, art. 26):

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).
- Por edad de retiro forzoso:
- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por invalidez absoluta:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Acto administrativo por el cual se materializa la inclusión en la nómina de pensionados, o en su defecto certificación de que la persona ya está incluida.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por revocatoria del nombramiento:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por destitución⁸:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Otro⁹:

- Acto administrativo que materializa el retiro del servidor público.
- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por toma de posesión de un empleo de libre nombramiento y remoción o de periodo sin la respectiva comisión:

- Acto administrativo que dispuso el nombramiento del servidor público en el empleo de libre nombramiento y remoción o de periodo.
- Acta de posesión del servidor público en el empleo de libre nombramiento y remoción o de periodo.
- Certificación expedida por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad o quien cumpla con esas funciones. En esta debe constar que al servidor público no le fue otorgada la comisión respectiva.

8 Numeral 3, artículo 38 del Decreto 1792 de 2000 y el Literal g, artículo 7, Ley 27 de 1992.

9 Literal n, artículo 41, Ley 909 de 2004 y Literal k, artículo 37, ley 443 de 1998.

- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Por toma de posesión en un cargo de carrera administrativa sin mediar el respectivo encargo:

- Acto administrativo que dispuso el nombramiento del servidor público en un cargo de carrera diferente al que ostenta derechos.
- Acta de posesión del servidor público en el cargo de carrera diferente al que es titular de derechos.
- Certificación expedida por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad, o quien cumpla con esas funciones, donde conste que al servidor público no le fue otorgado el respectivo encargo.
- Constancia de vinculación a terceros (artículo 37 del CPACA).

Sin soporte documental en casos de retiro antes del 31 de diciembre del 2015¹⁰:

Certificación expedida por el jefe de la Unidad de Personal de la entidad, o quien cumpla con esas funciones, bajo gravedad de juramento, en hoja con membrete de la entidad. Allí se debe exponer el NIT, los datos del jefe de talento humano, información de nombre y cédula del exservidor, causal y fecha de retiro (de conocer estos datos). En caso contrario, se debe mencionar el desconocimiento de estos, indicando a partir de qué fecha se encuentra desvinculado y la fuente de información de la cual se toma la misma.

- Constancia de vinculación a terceros efectuada por la entidad (artículo 37 del CPACA).

Asimismo, es importante destacar que en el RPCD también deben inscribirse aquellas anotaciones dispuestas por el Departamento Administrativo de la Función Pública o por la extinta Comisión Seccional del Servicio Civil, que no figuran actualmente. Para ello, se requerirá una resolución de inscripción, certificación u oficio de notificación expedidos por las mencionadas unidades.

10 En sala plena de la CNSC del 30 de abril de 2020, se autorizó por unanimidad, la “presentación de los trámites de cancelación del RPCA, bajo formato FRP 001, certificación de retiro y vinculación previa a terceros interesados, documentos firmados y debidamente diligenciados por el jefe de unidad de personal general o quien hace sus veces en la entidad.”, certificación que aplica en casos de retiro del 31 de diciembre del año 2015 hacia atrás.

Ahora bien, en caso de evidenciarse algún tipo de error o inconsistencia en los datos contenidos en las anotaciones del Registro Público, se podrá solicitar la corrección o complementación respectiva por parte del servidor interesado o del jefe de la Unidad de Personal de la entidad. Esto debe hacerse mediante un oficio radicado en el aplicativo *Ventanilla Única* de la CNSC, adjuntando una copia de la cédula de ciudadanía del servidor público y los documentos que justifiquen la corrección o modificación de la anotación.

Finalmente, una vez se haya concluido el análisis de las solicitudes de anotación presentadas por las entidades públicas, se procederá a la notificación de la respectiva anotación. En el caso de inscripciones y actualizaciones aprobadas, la notificación se cumple mediante la respectiva anotación en el Registro Público.

Por el contrario, en las decisiones que niegan la inscripción o actualización en el registro, estas se formalizan mediante una resolución motivada, la cual se notifica personalmente al servidor público interesado, siguiendo el procedimiento establecido por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Adicionalmente, son susceptibles de recurso de reposición en los términos previstos por dicho código.

Preguntas frecuentes

I. ¿Por qué razón la CNSC puede sancionar a los servidores públicos?

La CNSC tiene la facultad de imponer sanciones de multa a los servidores de las entidades públicas del orden nacional y territorial, según las funciones de vigilancia asignadas en la Constitución Política y la Ley 909 de 2004, especialmente en el parágrafo del artículo 12. Esto busca preservar la normativa de la carrera administrativa y asegurar el cumplimiento de las órdenes e instrucciones impartidas por la entidad.

II. ¿Cuál es el monto máximo de la sanción de multa que puede imponer la CNSC a un servidor?

De acuerdo con el parágrafo del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, las sanciones de multa oscilan entre un monto mínimo de cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y un máximo de veinticinco (25)

salarios mínimos legales vigentes. Estas sanciones se tasan conforme a los criterios establecidos en el Acuerdo 136 de 2017 de la CNSC.

III. ¿Es obligatorio que las entidades conformen las comisiones de personal?

Sí, es obligatorio. De conformidad con el artículo 1.º del artículo 16 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto 1083 de 2015, todas las entidades reguladas por la Ley 909 de 2004 deben contar con una Comisión de Personal.

IV. ¿Qué es el derecho preferencial a encargo?

Mientras se lleva a cabo el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tienen derecho preferencial a ser encargados en dichos empleos si cumplen con los requisitos exigidos, poseen las aptitudes y habilidades necesarias, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño laboral fue sobresaliente (Ley 909, 2004).

V. ¿Qué es el derecho preferencial a incorporación?

Los empleados públicos de carrera administrativa cuyos cargos sean suprimidos como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o por el traslado de funciones de una entidad a otra o la modificación de la planta de personal, tienen derecho preferencial a ser incorporados en un empleo igual o equivalente en la nueva planta de personal. Si esto no es posible, pueden optar por ser reincorporados a empleos equivalentes o recibir una indemnización (Ley 909, 2004).

VI. ¿Qué es el desmejoramiento de las condiciones laborales?

El *ius variandi*, o facultad de la administración para modificar las condiciones de trabajo, está limitado por las condiciones de modo, tiempo y lugar, así como por los derechos del servidor público. Dichas condiciones no pueden ser modificadas arbitrariamente, sino conforme a los principios de la función administrativa. De estos principios se

deriva el respeto a las garantías de estabilidad laboral y personal del servidor. Sin embargo, esto no significa que la administración no pueda ejercer discrecionalidad en la movilidad de sus plantas de personal (Comisión Nacional del Servicio Civil, Circular 20191000000127 de 2019).

Referencias

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. (E. Garzón V., Trad.) Centro de Estudios Constitucionales.
- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia* [C.P.] (1991). Bogotá, Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Comisión Nacional del Servicio [CNSC]. (9 de agosto de 2017). Acuerdo 136. *Por el cual se reglamenta la gradualidad en la imposición de las sanciones por violación a la normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la CNSC*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70610&dt=S>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (22 de mayo de 2018). Criterio Unificado Comisiones de Personal. [P: Ballen, F]. <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/criterios-unificados-comisiones-de-personal>
- Congreso de la República de Colombia. (17 de marzo de 2005). *Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones* [Ley 760 de 2005]. DO: 45.855
- Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. [Ley 909 de 2004]. DO: 45.680 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- Corte Constitucional de Colombia. (1.º de marzo de 2023). Sentencia C-044-23. [M. P.: Lizarazo, A.]. <https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2023-03/Com-Sent-C-044-23.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (24 de abril de 2006). Sentencia C-318/06. [M. P.: Tafur, A.]. https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional,_sentencia_de_control_de_constitucionalidad_no._318_de_2006.aspx#/
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (5 de diciembre de 2005). Sentencia. (C-1265/05 [M. P.: Vargas, C.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1265-05.htm>

- Corte constitucional de Colombia, Sala Plena. (5 de diciembre de 2001) Sentencia C-1287. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>
- International Test Commission. (2001). International guidelines for test use. *International Journal of testing*, 1(2), 93-114. https://doi.org/10.1207/S15327574IJT0102_1
- Pitts, R. T., & Naumenko, O. (2016). The 2014 standards for educational and psychological testing: What teachers initially need to know. *Working Papers in Education*, 2(1).
- Presidencia de la Republica de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. [Decreto 1083 de 2015]. DO: 49.523.
- Rojas López, J. G. (2020). *Derecho Administrativo Sancionador. Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcdzmp>
- Rousseau, D. M. (2006). Is there such a thing as “evidence-based management”? *Academy of management review*, 31(2), 256-269. <https://doi.org/10.5465/amr.2006.20208679>

CAPÍTULO 4.

RETIRO DEL SERVICIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: CAUSALES Y DESARROLLO

**Jhonatan Daniel Alejandro Sánchez Murcia
Daniela Castellanos Marulanda**

Introducción

En desarrollo de los fines del Estado y en cumplimiento, especialmente, de los principios de legalidad, igualdad y mérito, la Constitución Política dispuso que ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas a las atribuidas por la ley y el reglamento, ni ocupar un empleo público que no tenga funciones previamente detalladas. Para la provisión de estos empleos, es necesario que estén contemplados en la respectiva planta de personal.

Así pues, el artículo 125 de la norma suprema consagró la necesidad de catalogar, por regla general, como de carrera todos los empleos en las entidades y órganos del Estado, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, y los trabajadores oficiales (CP, 1991). Asimismo, estableció el deber de garantizar el acceso, la permanencia y el retiro en condiciones de transparencia, igualdad, imparcialidad, moralidad, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y en cumplimiento de los requisitos previamente fijados para la determinación del mérito y las calidades de los servidores. De igual forma, se establecieron causales específicas de retiro.

Por tanto, el presente capítulo busca describir las causales de retiro del servicio dispuestas por la Constitución y la Ley. Para ello, en primer lugar, se efectuará una descripción del marco normativo aplicable, seguido del desarrollo de cada una de las causales dispuestas. Estas se agruparán, para efectos del presente documento, en tres categorías específicas, relativas al sujeto de origen de la decisión. Se identificará el retiro del servicio como consecuencia de una decisión de la administración, en atención al cumplimiento de una situación jurídica determinada y, por último, como resultado de una causa o decisión externa del nominador.

Lo anterior permitirá efectuar un análisis casuístico y del desarrollo jurisprudencial emitido por las altas cortes en atención a cada una de las causales, así como una descripción de las sentencias más relevantes emitidas en la materia.

En consonancia con lo expuesto, en este capítulo se examinarán y desarrollarán temas relacionados con el ejercicio de la función pública, tales como las situaciones administrativas, el principio de legalidad, la necesidad de motivación de los actos administrativos (específicamente de retiro), la intermediación o sujeción a la decisión de un proceso disciplinario o actuación administrativa previa, la supresión de los empleos y la doctrina de revocatoria de los actos administrativos.

Cabe recordar que el retiro del servicio implica, en términos generales, la separación definitiva del servicio de los empleados públicos, la cesación del ejercicio de las funciones públicas a su cargo y la pérdida de los derechos de carrera inherentes a este.

La Ley 909 de 2004 establece, en su artículo 41, trece causales taxativas de retiro, posteriormente desarrolladas por el artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, las cuales se expondrán en los siguientes apartados.

Causales de retiro del servicio como consecuencia de una actuación reglada de la administración

Este título agrupa las causales de retiro del servicio debidas a una actuación legal y reglada de la administración pública, en uso de las facultades atribuidas para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.

Insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción

El literal a de la Ley 909 de 2004, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2.2.11.1.1 y el artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015, consagra como primera causal de separación del servicio la declaratoria de subsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción.

Los empleados de libre nombramiento y remoción son tanto libremente vinculados como removidos del servicio en ejercicio de la facultad discrecional de la administración para elegir a sus colaboradores. Esta vinculación constituye una de las excepciones dispuestas por el artículo 125 de la Constitución Política, al tratarse de cargos

de dirección, manejo y de absoluta confianza, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004. Por lo tanto, las personas vinculadas a la administración en un empleo de libre nombramiento y remoción no gozan de estabilidad.

Es importante señalar que esta competencia, a diferencia de la que se ejerce sobre los servidores de carrera o provisionales, es discrecional, por lo que no requiere para su concreción un acto motivado.

Sin embargo, esta facultad no es completamente discrecional, ya que debe ejercerse conforme al ordenamiento jurídico, el interés público y estar justificada por razones de buen servicio:

Es pertinente manifestar a la altura de lo ya enunciado, que la facultad discrecional no es absoluta, en tanto no puede interpretarse aisladamente de los principios que conforman nuestro ordenamiento jurídico. En ese sentido, la declaratoria de insubsistencia de un nombramiento procede siempre y cuando esté inspirado en razones del buen servicio.

La potestad discrecional es una herramienta jurídica necesaria en ciertas situaciones para obtener mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines de la administración pública. Entonces, la discrecionalidad «surge cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público.

Ahora bien, la existencia de facultades discrecionales no es incompatible con la vigencia de un Estado Social y Constitucional en la medida en que se ejerzan como un poder en derecho, cuya regla y medida es la razonabilidad. En ese sentido, la Corte Constitucional ha indicado que la posibilidad de desvincular libremente en cualquier momento a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción no contraría la Constitución, pues la naturaleza de las labores que desempeñan obedece a una relación subjetiva con el nominador, quien requiere siempre plena confianza de sus colaboradores (Consejo de Estado, sentencia n.º 2013-00447, 2017).

Esta tesis ha sido reiterada por el órgano máximo de vigilancia constitucional en varias oportunidades, en las sentencias T-317 de 2013, C-479 de 1992, T-064 de 2007 y SU-053 de 2015. Especialmente, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-448 del 26 de mayo de 2011, dispuso lo siguiente:

6.1.1.5. Ahora bien, la discrecionalidad con que cuenta el nominador respecto de los cargos de libre nombramiento y remoción no puede ser entendida con un carácter absoluto por cuanto puede constituirse en un acto arbitrario ajeno al Estado de Derecho. Por el contrario, la discrecionalidad relativa no está emparejada con la subjetividad del funcionario nominador, sino que tiene relación con las circunstancias de hechos, las circunstancias de oportunidad y la conveniencia que puede darse con la toma de la decisión; así las cosas, en principio, los actos de desvinculación de las personas que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción no requieren motivación y facultan al nominador a remover libremente a quienes lo ocupan. La misma jurisprudencia constitucional “[...] indica que la posibilidad de desvincular libremente en cualquier momento a esta clase de servidores no contraría la Carta, pues su estabilidad es precaria en atención a la naturaleza de las labores que cumplen, ya que requieren siempre de la plena confianza del nominador”. Por tal razón, la finalidad que se busca con dicha permisión de remover libremente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción no es otra que garantizar la confianza, la confidencialidad, la seguridad, el conocimiento personal, la función de dirección, entre otros objetivos, que supone el ejercicio de un cargo de este tipo consagrado expresamente en la Constitución.¹¹

En síntesis, la declaratoria de insubsistencia de los empleos de libre nombramiento y remoción responde a las facultades discrecionales del Estado, razón por la cual el acto administrativo de retiro no requiere motivación alguna, más allá de la desvinculación por necesidades del buen servicio. Con ello se busca salvaguardar el interés general y atender a parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, evitando decisiones arbitrarias contrarias al ordenamiento jurídico.

Al respecto, el Consejo de Estado, en la sentencia n.º 2017-00193 del 18 de febrero de 2021, dispone:

La discrecionalidad debe ser ejercida siempre dentro de parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, en tal sentido, ha identificado como límites para el ejercicio de dicha facultad, los siguientes: a) debe existir una norma

11 Compruébese además (C. P., 1991, art. 125).

de rango constitucional o legal que contemple la discrecionalidad expresamente, b) su ejercicio debe ser adecuado a los fines de la norma que la autoriza, y c) la decisión debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Por su parte, el artículo 44 del C.P.A.C.A. establece que, en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser “adecuada” a los fines de la norma que la autoriza, y “proporcional” a los hechos que le sirven de causa; lo anterior supone que debe existir una razón o medida entre la realidad de hecho y el derecho que supone la verdad de los hechos y su conexidad con la decisión, se dice entonces, que la discrecionalidad tiene como medida la “razonabilidad”.

En consecuencia, la interpretación de los órganos judiciales ha restringido, en cierta medida, esta facultad discrecional de la administración, con el fin de evitar que su proceder derive en actuaciones ilegales o en la desviación de poder. Un ejemplo de esto sería el reemplazo de un funcionario por una persona que no cumple con los requisitos para ejercer el cargo. La presunción de legalidad, en todo caso, deberá ser desvirtuada en instancias judiciales, al tratarse de una facultad discrecional atribuida en presencia de la norma.

En los términos anteriores, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expidió la Circular Externa n.º 16 del 3 de julio de 2024, en la que se describen los lineamientos para la prevención del daño antijurídico generado por la ilegalidad del acto administrativo que declara insubsistente a funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral (EDL)

De acuerdo con lo dispuesto en el literal b del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, el numeral 2 del artículo 2.2.11.1.1 y el artículo 2.2.11.1.12 del Decreto 1083 de 2015, esta causal procede cuando la calificación de la evaluación del desempeño laboral del empleado de carrera administrativa es no satisfactoria.

Al respecto, los artículos 37 y siguientes de la Ley 909 de 2004 establecen que:

El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales.

El resultado de la evaluación es la calificación correspondiente al período anual, compuesta por dos evaluaciones parciales al año o por la ponderación de las evaluaciones semestrales y eventuales realizadas, o el periodo de prueba.

El artículo 2.2.8.1.2 del Decreto 1083 de 2015 dispone que las características de las evaluaciones deben ser:

1. Objetivas, imparciales y fundadas en principios de equidad, para lo cual deben tenerse en cuenta tanto las actuaciones positivas como las negativas; y
2. Referidas a hechos concretos y a comportamientos demostrados por el empleado durante el lapso evaluado y apreciados dentro de las circunstancias en que el empleado desempeña sus funciones.

En consecuencia, la evaluación del desempeño se configura como la herramienta mediante la cual se verifica el trabajo de los empleados de carrera, a partir de criterios objetivos. Estos criterios se construyen con base en las funciones y competencias laborales vigentes correspondientes a cada empleo, las metas institucionales establecidas y los comportamientos realizados por los servidores en un periodo determinado. Deben reflejar tanto el desempeño individual como el institucional.

Por otro lado, el Acuerdo 6176 de 2018 (artículo 10), expedido por la CNSC, señala lo siguiente:

La calificación del desempeño anual y en periodo de prueba corresponde a los siguientes niveles: sobresaliente, satisfactorio y no satisfactorio, de acuerdo con el porcentaje asignado por el evaluador así:

Nivel	Porcentaje
Sobresaliente	Mayor o igual al 90 %
Satisfactorio	Mayor al 65 % y menor al 90 %
No satisfactorio	Menor o igual al 65 %

Por consiguiente, la calificación no satisfactoria de la evaluación del desempeño laboral anual y en periodo de prueba corresponde a un

porcentaje menor o igual al 65 %, o al que disponga el sistema propuesto por cada entidad. Una vez en firme, esta calificación conlleva la declaratoria de insubsistencia mediante acto motivado por parte del jefe de la entidad.

El acto que declara la insubsistencia debe estar basado en la calificación obtenida por el empleado de carrera y en el incumplimiento de los criterios objetivos definidos inicialmente por el nominador y el empleado, como elementos constitutivos de su evaluación. Es decir, depende de la concertación de metas, evidencias y demás insumos o incentivos adicionales acordados de forma previa para cada periodo de evaluación, conforme al grado de observancia o inobservancia de los mismos.

Cabe señalar que “la declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación no satisfactoria solo se produce con relación a la calificación anual o a la extraordinaria” (Decreto 1083 de 2015), y el periodo de prueba. Si la calificación resulta insatisfactoria, el empleado, que no goza de los derechos de carrera, debe retirarse de la entidad.

Esta postura fue señalada por el Consejo de Estado en la sentencia con radicado n.º 1999-03276 del 17 de mayo de 2012, al disponer:

las evaluaciones del desempeño laboral deben ser objetivas, imparciales y fundadas en principios de equidad, para lo cual deben estar referidas a las actuaciones positivas como negativas y a hechos concretos y condiciones demostradas por el empleado calificado durante el lapso evaluado y apreciadas dentro de las circunstancias en que desempeña las funciones [...].

Del formulario D-1 (fl. 4) se observa que, si bien se realizó la reseña de los objetivos concertados, el evaluador no realizó la descripción de los resultados alcanzados por la actora conforme a la normatividad antes reseñada y por ser el procedimiento indispensable para que la funcionaria evaluada hubiera conocido con certeza las razones por las cuales no alcanzó los resultados esperados, así como las dificultades que presentó durante la consecución de los objetivos trazados. Conforme a lo anterior, se observa que la calificación realizada a la actora resulta equivocada, pues al no tener la certeza de los aspectos en los cuales la entidad basó su calificación, difícilmente podía controvertir la evaluación, vulnerándose de esta forma el derecho al debido proceso, en la medida en que no basta una valoración simplemente numérica en donde no se plasmen los motivos o las razones de su cuantificación.

De la misma forma, en el formato D-3 correspondiente a la evaluación del desempeño laboral (fl. 5 y vuelto) se echan de menos las motivaciones del funcionario evaluador que sirvieron de fundamento a la calificación obtenida por la actora, por cuanto no se dejó la debida constancia respecto a los puntos positivos o negativos, ni las recomendaciones para el mejoramiento en el cumplimiento de sus funciones. Como se observó, contra esta evaluación la parte actora interpuso recurso de reposición (fls. 7-8) en donde expuso que los objetivos no fueron concertados conforme lo ordena la ley y que la calificación fue el fruto de un criterio subjetivo que realizó el evaluador donde no se le permitió su participación como evaluada considerando su calificación como injusta, parcializada y carente de objetividad, decisión que fue confirmada mediante Resolución 002 del 26 de marzo de 1999 (fl. 9).

La Sala observa que, respecto a los objetivos concertados plasmados en los formularios de calificación antes referenciados, no se indicaron los resultados o las dificultades que presentó la actora para el logro de los objetivos durante el periodo objeto de calificación. Se repite, el evaluador omitió plasmar los puntos débiles o fuertes que impiden establecer si se cumplió o no con los objetivos concertados, lo cual a simple vista demuestra que el carácter objetivo de la evaluación no se llevó a cabo, circunstancia que hace imposible establecer los criterios tenidos en cuenta al momento de la calificación.

En este sentido, la motivación del acto que declara la insubsistencia debe estar fundamentada en los criterios objetivos de evaluación inicialmente establecidos, con una determinación clara y detallada del incumplimiento de estos. Además, debe asegurarse la publicidad debida en cada una de las etapas que conforman este procedimiento, en salvaguarda del derecho al debido proceso.

Contra el acto que declara la insubsistencia procede el recurso de reposición. Si la entidad no se pronuncia dentro del término legal de 45 días calendario posteriores a la presentación del recurso, se entenderá que la calificación que originó la declaratoria de insubsistencia del nombramiento es satisfactoria en el puntaje mínimo, conforme a los términos del artículo 43 de la Ley 909 de 2004.

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, dispuesta en la sentencia con radicado n.º 2020-0148 del 19 de marzo de 2021,

el momento a partir del cual se contabiliza la caducidad de un acto administrativo de retiro del servicio es desde la ejecutoria del acto censurado, y no desde su notificación:

Además de las providencias inmediatamente relacionadas, luego de revisar distintos proveídos dictados al interior de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se demanda la nulidad de un acto administrativo de retiro, se evidencia que, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, se ha contabilizado el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto censurado.

En efecto, en vista de que el literal d del numeral 2.º del artículo 164 del CPACA da un criterio amplio para determinar desde cuándo inicia el conteo de la caducidad, dependiendo el acto administrativo que se reproche, la Sección Segunda de esta Corporación ha definido que:

“[D]ebe entenderse que el acto administrativo que declara el retiro del servicio es el acto definitivo que contiene la decisión unilateral de la administración de culminar el vínculo legal y reglamentario del servidor público, cuya efectividad del retiro es el punto de partida para contabilizar la caducidad del medio de control. Esta Corporación se ha pronunciado en ese sentido, así:

Ahora bien, teniendo en cuenta que mediante la resolución acusada se retiró del servicio al actor, se precisa que según lo ha reiterado esta Sala, ‘tratándose de actos de retiro del servicio, el interés para obrar del demandante nace a partir del día siguiente en que tenga lugar la desvinculación, es decir, desde la ejecución del acto respectivo y no desde su notificación’.

En cuanto a la declaratoria de insubsistencia como consecuencia de la calificación no satisfactoria, se deben considerar dos momentos clave relacionados con la interposición de recursos y la notificación de estos. El primero ocurre cuando se emite la evaluación definitiva del desempeño, frente a la cual procede el recurso de reposición y apelación. El segundo se da cuando, una vez en firme la calificación de servicios no satisfactorios, se emite la insubsistencia del nombramiento mediante acto motivado por el jefe de la entidad. Frente a este, procede el recurso de reposición. Una vez surtidas estas etapas, se inicia el conteo de la caducidad.

Motivación de los actos administrativos de retiro de los empleados

Es importante recordar que, según el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, la desvinculación de los empleos de carrera administrativa es reglada. Por esta razón, el retiro de estos empleados debe atender únicamente a las causales taxativas determinadas por la ley, las cuales deben estar suficientemente probadas como sustento del acto administrativo de retiro, en salvaguarda de la estabilidad laboral. Esta afirmación también aplica, en cierto grado, a los servidores que temporalmente ejercen empleos bajo nombramiento provisional. Aunque su acto de retiro también debe estar motivado, las razones para ello son diferentes a las causales preestablecidas para los servidores de carrera, dada la discrepancia en la naturaleza de sus nombramientos y la estabilidad relativa que los protege.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-917 del 16 de noviembre de 2010, dispuso:

En este orden de ideas, solo es constitucionalmente admisible una motivación donde la insubsistencia invoque argumentos puntuales como la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos respectivo, la imposición de sanciones disciplinarias, la calificación insatisfactoria “u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto”.

Con todo, la Corte debe insistir en que la necesaria motivación de los actos administrativos no puede conducir, en la práctica, a equiparar a los funcionarios nombrados en provisionalidad con aquellos que se encuentren en carrera. Tal equiparación terminaría por ser, paradójicamente, contraria al espíritu de la Constitución de 1991 en materia de función pública. Siendo ello así, la motivación que se exige para desvincular a un funcionario nombrado en provisionalidad no debe ser necesariamente la misma que aquella que se demanda para los funcionarios de carrera, para quienes la propia Constitución consagra unas causales de retiro ligadas a la estabilidad en el empleo, de la que no goza el funcionario vinculado en provisionalidad. Estos motivos pueden ser, por ejemplo, aquellos que se fundan en la realización de los principios que orientan la función administrativa o derivados del incumplimiento de las funciones propias del cargo, lo cuales, en todo caso, deben ser constatables empíricamente, es

decir, con soporte fáctico, porque de lo contrario se incurrirá en causal de nulidad por falsa motivación. En este sentido, como bien señala la doctrina, “la Administración es libre de elegir, pero ha de dar cuenta de los motivos de su elección y estos motivos no pueden ser cualesquiera, deben ser motivos consistentes con la realidad, objetivamente fundados”.

En consecuencia, el acto de retiro de los servidores de carrera y provisionales debe estar debidamente motivado, según razones legales que justifiquen dicha desvinculación. Esto evita actuaciones arbitrarias por parte de la administración, garantiza el principio de estabilidad y proporciona al servidor el derecho al ejercicio de su contradicción y defensa. Esto contrasta con los empleados de libre nombramiento y remoción, cuya facultad de remoción es discrecional y no requiere de acto motivado, siempre y cuando se observen los límites legales determinados por la Constitución y la Ley, en procura del buen servicio.

Dado lo anterior, se sugiere atender la Circular Externa n.º 17 del 3 de julio de 2024, expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que se relaciona con la actualización de lineamientos y recomendaciones para la expedición del acto administrativo que declara la insubsistencia del funcionario en provisionalidad.

Destitución como consecuencia de proceso disciplinario

Conforme al literal h del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, el numeral 7 del artículo 2.2.11.1.1 y el artículo 2.2.11.1.8 del Decreto 1083 de 2015, procede el retiro del servicio de los empleados públicos por destitución como consecuencia de un proceso disciplinario. La Ley 1952 de 2019 consagra los derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses que deben ser observados por todos los servidores públicos en cumplimiento de las funciones públicas asignadas. En consecuencia, también define las conductas legalmente establecidas como causales de falta disciplinaria, ya sea por acción u omisión de estas obligaciones.

Ahora bien, el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 dispone:

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público o del particular con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o

- b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o
- c) La terminación del contrato de trabajo; y
- d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo; y la exclusión del escalafón o carrera.

En los términos previamente descritos, la destitución implica la terminación de la relación laboral y la desvinculación del cargo como consecuencia de declarar al servidor público responsable de cometer alguna de las faltas dispuestas en el código disciplinario, luego de haber surtido el respectivo proceso sancionatorio.

No obstante, debe aclararse que el derecho disciplinario, a diferencia del derecho penal, funda un control sobre las actuaciones de la administración, enmarcado en los preceptos de responsabilidad en sentido amplio, utilizando criterios de interpretación afines a los intereses del Estado y conforme a los deberes funcionales y competencias asignadas a cada servidor. Al respecto, el Consejo de Estado, en la sentencia del 14 de agosto de 2020, dispuso lo siguiente:

El derecho disciplinario como expresión de la facultad sancionatoria del Estado observa los postulados propios del debido proceso, de manera que en atención a su naturaleza y bienes jurídicos protegidos deben observarse principios como el de legalidad y tipicidad que la conducta que constituye falta disciplinaria y, en consecuencia, sanción, previamente, haya sido consagradas por el legislador. Sin embargo, no puede desconocerse que en el ámbito del derecho disciplinario la descripción de la conducta sancionable requiere una interpretación flexible, ya que, generalmente, la norma disciplinaria no es autónoma y exige recurrir a cuestiones reglamentadas en normas específicas relativas a la materia.

De esta manera, toda vez que en el derecho disciplinario la conducta sancionable tiene que ver con el desconocimiento del servidor público ya sea de sus deberes, prohibiciones o el régimen de incompatibilidades e inhabilidades, la precisión de la conducta típica no es igual a la del derecho penal, en tanto que la misma se estructura a través del complemento normativo que rige la actividad, por lo que las faltas se

consagran en tipos abiertos, lo que se justifica en “[...] la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos”.

En este sentido, es pertinente para la administración, antes de determinar la ocurrencia de una falta disciplinaria, proceder en salvaguarda de los derechos fundamentales, como el debido proceso. También debe acatarse los principios aplicables al derecho administrativo sancionador, entre los cuales figuran la legalidad y proporcionalidad.

Pese a que, en algunas ocasiones, el retiro del servicio se produce como consecuencia de la conducta del funcionario, esta no puede confundirse con una actuación sancionable propia del derecho disciplinario. Esto se debe a que los objetivos de las causales de retiro atienden a fines diferentes, ya sea la selección del personal más idóneo y competente o la imposición de una sanción como consecuencia de una acción impropia. Así lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C-501 de 2005, del 17 de mayo de 2005:

El empleo del término “incumplimiento” conduce a un examen de la conducta de un funcionario en dos ámbitos posibles: (i) en el de la evaluación del desempeño y (ii) en el del régimen disciplinario. Dependiendo del sistema en el que se encuentre, ese incumplimiento puede tener un alcance totalmente distinto. Así, por ejemplo, en el ámbito disciplinario, el incumplimiento generalmente implica un juzgamiento de la conducta del funcionario frente a normas destinadas a proteger la eficiencia, la eficacia o la moralidad de la administración pública y está asociado a conductas cometidas con dolo o culpa del funcionario. En ese evento, la sanción o consecuencia negativa prevista en la norma –el retiro de la carrera–, tiene como finalidad prevenir y corregir la conducta del funcionario y establecer su responsabilidad individual, mediante la imposición de una sanción disciplinaria, y es por eso que además de la desvinculación, se generan antecedentes disciplinarios, e inhabilidades para el ejercicio de otros cargos. Igualmente, en este ámbito es procedente examinar si a pesar de la conducta del funcionario, existen situaciones que excluyen su responsabilidad.

Si por el contrario, se emplea el término “incumplimiento” en el contexto de una evaluación del desempeño del funcionario para referirse a la imposibilidad de alcanzar las metas y objetivos concretos definidos para cada cargo y función, dado que no hay dolo o culpa, el retiro del funcionario no tiene como finalidad sancionarlo, sino asegurar que la gestión pública sea eficiente y esté a cargo de personal calificado para que se cumpla la finalidad de “servir a la comunidad” de manera armónica con los mandatos constitucionales (Art. 2, CP). En ese evento, su retiro no es una sanción, ni produce antecedentes disciplinarios, ni apareja consecuencias tales como inhabilidades para el ejercicio de otros cargos. La determinación del incumplimiento puede ocurrir dentro de un periodo de tiempo específico, por ejemplo, el periodo de prueba, o al realizar las evaluaciones periódicas previstas por la entidad; pero también puede hacerse frente a un evento puntual que permita determinar que se ha afectado el servicio público en perjuicio de la comunidad a la cual todos los funcionarios del Estado deben servir.

Cualquiera que sea el ámbito al que se refiera una causal de retiro, y con el fin de garantizar los principios generales de estabilidad y de carrera administrativa consagrados en la Carta, así como el respeto de los derechos fundamentales, es preciso que el legislador establezca un debido proceso que excluya la arbitrariedad y brinde al funcionario la oportunidad de controvertir las razones de su desvinculación.

Declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono de este

El literal i del artículo 41 de la Ley 909 de 2005, en concordancia con el numeral 8 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, consagra la causal de retiro del servicio por la declaración de vacancia del empleo debido al abandono del mismo.

Ahora bien, el artículo 2.2.11.1.9 del Decreto 1083 de 2015 establece que el abandono de cargo procede cuando un empleado, sin justa causa:

1. No reasume sus funciones al vencimiento de una licencia, permiso, vacaciones, comisión, o dentro de los treinta

(30) días siguientes al vencimiento de la prestación del servicio militar.

2. Deje de concurrir al trabajo por tres (3) días consecutivos.

3. No concurra al trabajo antes de serle concedida autorización para separarse del servicio o en caso de renuncia antes de vencerse el plazo de que trata el presente decreto.

4. Se abstenga de prestar el servicio antes de que asuma el cargo quien ha de remplazarlo.

La primera de las causales se refiere al abandono del empleo luego de haber sido concedida alguna de las situaciones administrativas descritas, conforme a los términos del artículo 2.2.5.5.1 y siguientes del Decreto 1083 de 2015, sin que el empleado reasuma sus funciones una vez finalizada dicha situación.

La segunda alude a la inasistencia del servidor por tres días consecutivos a su lugar de trabajo. Esta causal guarda similitudes con una de las conductas establecidas en el Código Disciplinario como falta gravísima. No obstante, y como se explicará más adelante, esta corresponde a una causal autónoma, distinta de la sanción disciplinaria, pues su finalidad es proveer prontamente un cargo que ha sido abandonado, evitando así traumatismos en la administración. Su propósito no es la corrección o la sanción individual del funcionario.

La tercera causal procede cuando el empleado deja de asistir al trabajo antes de que se le conceda la respectiva autorización para separarse del servicio, o antes de que su renuncia haya sido aceptada mediante acto administrativo. Esto implica que el servidor se ausente del cargo antes de la fecha efectiva de su separación o antes de los 30 días de presentada la solicitud de renuncia, sin que esta haya sido decidida. Vencido este último término, el servidor puede separarse del empleo sin que la administración haya decidido sobre la renuncia, sin incurrir en abandono. En este caso, se genera la vacancia definitiva del empleo.

La cuarta causal se refiere al abandono del cargo y la no prestación de los servicios antes de que el reemplazo haya asumido el cargo.

La ocurrencia de estas conductas deberá ser determinada por el jefe de la respectiva entidad, mediante un procedimiento administrativo conforme a los términos establecidos en el artículo 34 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Dicho procedimiento debe garantizar el derecho al debido

proceso y el ejercicio del derecho de defensa. Así lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-1189 del 22 de noviembre de 2005:

41. No cabe duda de que en el ordenamiento jurídico colombiano ha sido constante y reiterada la consagración del abandono del cargo como causal autónoma de retiro del servicio para los empleados de la administración pública. Lo anterior, en atención a la necesidad de hacer más flexible y expedita la separación del cargo de aquellos empleados cuya conducta configure abandono del mismo, en detrimento del normal desempeño de las actividades que debe desarrollar la entidad. Allí precisamente encuentra justificación esta medida, pues no se puede perder de vista que la función administrativa debe tender al logro de los fines esenciales del Estado, regidos, entre otros, por los principios de eficiencia, eficacia y celeridad.

42. No obstante, es de vital importancia recordar que la decisión de retiro del servicio de un empleado público tiene lugar mediante un acto administrativo de carácter particular y concreto para cuya expedición debe cumplirse el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, esto es, que la actuación que de oficio inicie la administración, con el fin de retirar del servicio a un empleado –sea este de carrera o de libre nombramiento y remoción–, le debe ser comunicada, para efectos de que este pueda ejercer su derecho de defensa, al ser oído por la autoridad administrativa competente, así como para contar con la oportunidad de aportar y controvertir las pruebas que le sean adversas[39].

43. Estas garantías propias del derecho fundamental al debido proceso tienen una importancia enorme en el caso de retiro del servicio por abandono del cargo de los empleados de libre nombramiento y remoción, si se tiene en cuenta que el acto administrativo mediante el cual dicha desvinculación se produce no requiere ser motivada, lo cual imposibilita al empleado afectado controvertir la validez de la decisión mediante el agotamiento de los recursos de la vía gubernativa. No menos vital resulta, sin embargo, el respeto de las garantías enunciadas en el caso del retiro del servicio de los empleados de carrera, pues si bien esta resolución necesariamente debe estar motivada de manera suficiente y adecuada, se trata de una decisión que afecta directamente la estabilidad laboral reforzada con la que cuentan estos empleados

en condición de tales. Por lo anterior, la administración debe adelantar el procedimiento correspondiente y, eventualmente, expedir el acto administrativo de desvinculación, sin desconocimiento de los derechos de contradicción y defensa del empleado afectado.

44. Ahora bien, aún cuando es cierto que las consecuencias que se derivan del retiro del servicio por abandono del cargo y aquellas provenientes de la sanción impuesta al funcionario, posterior al adelantamiento del proceso disciplinario por la misma conducta son distintas, en cuanto a que en la primera hipótesis no se configura un antecedente disciplinario y no se impone una sanción, sino que el retiro se produce como consecuencia de una medida administrativa, lo anterior no implica que en la primera eventualidad no sea indispensable ofrecer al funcionario las garantías previas inherentes al debido proceso y que sea suficiente con la posibilidad de ejercer los controles posteriores al acto.

En este sentido, el abandono del cargo como causal autónoma de retiro del servicio solo procede una vez se ha garantizado al servidor su derecho a la defensa, de modo que quede probada su ausencia por alguna de las causales dispuestas en la norma, y que dicha ausencia sea injustificada.

El retiro del servicio como consecuencia del abandono del cargo puede producirse sin la necesidad de un procedimiento disciplinario, ya que es una causal autónoma de separación del servicio y no constituye, en los términos de la Ley 909 de 2004, una medida sancionatoria. No obstante, siempre debe garantizarse que el funcionario cuente con las garantías del debido proceso, del derecho a la defensa y de contradicción, antes de la expedición del acto administrativo. El funcionario debe tener la posibilidad de controvertir las razones de su eventual desvinculación antes de que esta se haga efectiva.

En efecto, y como se mencionó anteriormente, esta causal está estipulada como una falta gravísima en el Código General Disciplinario, en el numeral 5 del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019: “Ausentarse del cumplimiento de la función, cargo o servicio por un término igual o superior a cinco (5) días sin justificación”. No obstante, esto no se establece en garantía del ejercicio eficiente de la función administrativa, sino como una sanción impuesta al funcionario.

Esta situación no implica una violación al principio del *non bis in idem*, ya que una misma conducta puede tener consecuencias diferentes

para el servidor en distintos ámbitos. Así lo determinó la Corte Constitucional mediante la sentencia C-088 del 13 de febrero de 2002:

9. La anterior diferencia tiene implicaciones sobre la lógica y racionalidad de los dos regímenes cuando apartan a una persona del servicio que están prestando. Así, si un funcionario es separado de su cargo, en forma temporal o permanente, por razones disciplinarias, es claro que la razón es alguna falta que ese servidor cometió. En cambio, el régimen de carrera prevé el retiro del empleado en muchos eventos que no tienen ninguna connotación sancionatoria, sino que simplemente buscan mejorar la calidad y eficacia del servicio. Eso es obvio en los casos más objetivos, como cuando el empleado es retirado de la carrera por la supresión del empleo y la imposibilidad de incorporarlo en uno equivalente en un término prudencial, puesto que el servidor público no ha tenido ninguna responsabilidad en la ocurrencia del hecho que determinó la pérdida de sus derechos de carrera. Pero incluso en aquellas otras situaciones en donde la separación de la carrera puede tener vínculos más estrechos con la conducta del funcionario, como cuando este es retirado del servicio por bajo rendimiento, en realidad no se trata de una sanción, a pesar de la apariencia sancionatoria de la medida. La finalidad es simplemente mantener en el régimen de carrera a los más idóneos, pero ello no significa que quienes son apartados del régimen han cometido conductas impropias. Por ello, en esos casos, el hecho de que un empleado haya sido excluido de la carrera por resultados deficientes no hace parte de sus antecedentes disciplinarios, por la sencilla razón de que esa persona no fue sancionada disciplinariamente.

10. Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que el régimen de carrera y el derecho disciplinario tienen finalidades y funciones distintas, un mismo comportamiento puede implicar consecuencias negativas para el servidor público en ambos ámbitos, sin que eso signifique que hubo violación al non bis in ídem, por cuanto los propósitos de ambas normatividades son diversos, para efectos de la prohibición del doble enjuiciamiento. En tales circunstancias, nada hay de inconstitucional en que la norma acusada prevea que el abandono del cargo es una causal de retiro del servicio del

empleado, aunque el CDU hubiera ya establecido que esa misma conducta constituía una falta disciplinaria, por cuanto la finalidad de los dos regímenes es distinta.

La Corte reitera que un mismo comportamiento puede implicar consecuencias negativas para el servidor público en ámbitos distintos, sin que de ello se derive automáticamente que hubo violación al principio del non bis in ídem.

Dado lo anterior, se puede concluir que es viable que un único hecho de abandono o ausentismo del empleo derive en dos causales independientes con finalidades distintas y calificadas de forma disímil por la ley. La primera está relacionada con el régimen de carrera, donde la administración inicia el procedimiento para garantizar la continuidad del servicio mediante la declaratoria de vacancia del empleo. La segunda es una causal disciplinaria, cuyo objetivo es imponer sanciones en respuesta a la conducta negativa de los servidores.

Revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen

Según el literal j del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, el numeral 9 del artículo 2.2.11.1.1 y el artículo 2.2.11.1.11 del Decreto 1083 de 2015, la administración puede revocar el nombramiento del servidor que no acredite los requisitos para el desempeño del empleo, conforme a las disposiciones del artículo 5 de la Ley 190 de 1995. Esta normativa establece:

En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se solicitará su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.

Cuando se advierta que se ocultó información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años.

Es importante recordar que, para proceder con la expedición del acto administrativo de nombramiento, los servidores deben cumplir con todas las exigencias determinadas en el artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1083 de 2015. Entre estas exigencias se incluyen: cumplir con los requisitos y competencias establecidas en la Constitución, la ley, reglamentos y manuales de funciones para el cargo; no tener inhabilidades ni encontrarse en interdicción para el ejercicio de funciones públicas; no recibir pensión ni estar en edad de retiro forzoso (salvo excepciones legales); tener definida la situación militar cuando proceda; contar con el certificado de examen médico correspondiente; y tomar posesión del empleo. Estas verificaciones están a cargo del jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces, para garantizar que el aspirante cumpla con los requisitos.

De acuerdo con el artículo 2.11.1.11 del Decreto 1083 de 2015, la revocatoria del nombramiento debe desarrollarse en el marco del debido proceso y con respeto a la buena fe, conforme al procedimiento establecido en el artículo 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-672 del 28 de junio de 2001, dispuso:

En el marco de ese análisis sistemático ha de entenderse, entonces, que cualquier ciudadano o funcionario que advierta que se ha producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración, sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, deberá solicitar inmediatamente su revocación o terminación al funcionario competente para el efecto.

Recibida la solicitud, o advertida por el competente la ausencia de requisitos, este deberá proceder a aplicar el procedimiento respectivo según las circunstancias para revocar el acto de nominación o de posesión, o para dar por terminado el contrato.

En el primer caso el procedimiento aplicable se encuentra claramente establecido en el Código Contencioso Administrativo, en el segundo, este se señala en la ley 80 de 1993.

En uno y otro caso, como pasa a explicarse a continuación, se hace posible cumplir los objetivos fijados en la ley 190 de 1995 para la norma atacada, en el marco del debido proceso y el respeto al principio de buena fe que rige las actuaciones administrativas.

En este sentido, una vez la administración determine que el nombramiento recayó en una persona que no cumple con las calidades y competencias del empleo, ya sea de forma involuntaria o por haber presentado documentación falsa intencionalmente, debe revocar el acto administrativo a través de los procedimientos dispuestos en el Código Contencioso Administrativo.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 establece:

Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En lo que respecta a los actos administrativos de carácter particular y concreto, el artículo 97 de la misma normativa dispone:

Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la administración considera que el acto por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

Por lo tanto, es un deber de las entidades revocar directamente los actos administrativos que hayan expedido cuando estos sean

contrarios a la Constitución o las normas jurídicas, cuando afecten el interés público, o cuando con su emisión se cause agravio injustificado a una persona. Sin embargo, cuando el acto administrativo afecta una situación jurídica particular, este no podrá ser revocado de forma unilateral, sino mediante el consentimiento previo y expreso del titular, otorgándole así la oportunidad de controvertir la decisión. No obstante, si el servidor niega la autorización, la administración deberá demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme al artículo 97 de la Ley 1437 de 2011. Esta situación procede de forma inmediata cuando el acto se produjo por medios fraudulentos o ilegales. En estos casos, el principio de buena fe favorece a la administración, que no necesita recurrir a la conciliación previa, y podrá solicitar directamente la suspensión provisional ante la autoridad judicial.

Causales de retiro del servicio por cumplimiento de una situación jurídica cuya consecuencia acarrea la separación del cargo

Este título aborda las razones de retiro del servicio de los servidores públicos que ocurren como consecuencia de alcanzar una situación jurídica determinada, la cual implica la desvinculación del cargo y la cesación del ejercicio de actividades.

Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez

En los términos del literal e del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, y en consonancia con el numeral 4 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, procede el retiro del servicio cuando el servidor obtiene la pensión de vejez o jubilación, al cumplir con los requisitos de edad y semanas cotizadas exigidos por la ley.

El artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, establece los requisitos para obtener la pensión de vejez. Actualmente, estos son: i) haber cumplido 57 años para las mujeres y 62 para los hombres, y ii) haber cotizado un mínimo de 1300 semanas. El cómputo de este tiempo se realiza considerando el tiempo laborado en cualquiera de los regímenes pensionales, ya sea como empleado público o privado, incluyendo el tiempo de servicios prestado, incluso si hubo omisión de afiliación por parte del empleador. También se tiene en cuenta el número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que, antes de la Ley 100 de 1993, tenían a su

cargo el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación¹². Cabe señalar que ya no opera régimen de transición alguno, en virtud de lo dispuesto por el Acto Legislativo 1 de 2005.

Asimismo, el parágrafo 3 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 dispone:

Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión, si este no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel.

Lo dispuesto en este artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al sistema general de pensiones.

De manera concordante, el artículo 2.2.11.1.4 del Decreto 1083 de 2015 establece:

De conformidad con lo señalado en el parágrafo 3.º del artículo 9.º de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, se considera justa causa para dar por terminada la relación legal o reglamentaria del empleado público que cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión.

El empleador podrá dar por terminado la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del sistema general de

12 Según el artículo 1.º de la Ley 33 de 1985, el empleado oficial que sirva o haya servido 20 años continuos o discontinuos, y llegue a la edad de 55 tiene derecho a que la respectiva caja de previsión le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación. Esta debe ser equivalente al 75 % del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

pensiones, siempre y cuando además de la notificación del reconocimiento de la pensión, se le notifique debidamente su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión, si este no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel. Lo dispuesto en este artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al Sistema General de Pensiones.

En este sentido, es procedente dar por terminada la relación legal y reglamentaria con el servidor público que haya cumplido los requisitos para el reconocimiento de su pensión. No obstante, para proceder con el retiro efectivo, la pensión debe haber sido previamente reconocida y notificada por la administradora pensional. Además, el servidor debe haber sido incluido en la nómina de pensionados y notificado de dicha inclusión, con el fin de garantizar que no quede desprotegido y pueda disfrutar de los ahorros generados durante toda su vida laboral, asegurando así su remuneración vital.

Esta tesis ha sido reiterada por el máximo órgano constitucional como un prerequisite indispensable para el retiro del servidor pensionado, en la sentencia C-1037 del 5 de noviembre de 2003, donde se dispuso:

La Corte considera que el mandato constitucional previsto en el artículo 2.º de la Constitución, según el cual el Estado debe garantizar la “efectividad de los derechos”, en este caso del empleado, público o privado, retirado del servicio asegurándole la “remuneración vital” que garantice su subsistencia, su dignidad humana y los derechos de los trabajadores impone el deber de dictar una sentencia aditiva, esto es que agregue un supuesto de hecho o requisito a los señalados por el legislador con el fin de hacer compatible la norma con la Constitución Política. En este caso es necesario adicionar a la notificación de la pensión la notificación de su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente.

[...]

Esta circunstancia permite a la Corte concluir que no puede existir solución de continuidad entre la terminación de la relación laboral y la iniciación del pago efectivo de la

mesada pensional, precisamente para asegurar al trabajador y a su familia los ingresos mínimos vitales, así como la efectividad y primacía de sus derechos (C.P., arts. 2° y 5°). Por tanto, la única posibilidad de que el precepto acusado devenga constitucional es mediante una sentencia aditiva para que el trabajador particular o servidor público sea retirado solo cuando se le garantice el pago de su mesada pensional, con la inclusión en la correspondiente nómina, una vez se haya reconocido su pensión.

La Corte constata que con este condicionamiento no se incurre en la prohibición constitucional conforme a la cual no se pueden recibir dos asignaciones que provengan del tesoro público (C.P., art.128), en relación con los pensionados del sector público, pues una vez se incluye en la nómina correspondiente el pago de la mesada pensional respectiva debe cesar la vinculación laboral.

En consecuencia, el retiro del servidor que haya obtenido su pensión se produce una vez este haya sido notificado tanto del reconocimiento de dicha prestación como de la fecha exacta de su inclusión en la nómina de pensionados. Esto permite a la administración proceder de manera anticipada y organizada, garantizando los derechos del empleado.

Sin embargo, la situación de retiro se efectúa previa consulta al servidor, ya que es este quien tiene la facultad de decidir el momento en que se producirá su salida, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política. Esto se da, salvo situaciones excepcionales, como la llegada del servidor de carrera, donde goza de la facultad de decidir, conforme al principio de dignidad, si mejora las condiciones económicas de su pensión durante un lapso determinado. Así lo han reiterado los altos órganos judiciales en su jurisprudencia, como en el caso de la Corte Constitucional en la sentencia C-1037 del 5 de noviembre de 2003.

Retiro por invalidez absoluta del servidor público

Conforme a lo dispuesto en el literal f del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, y en correspondencia con el numeral 5 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, es procedente el retiro del servidor que reúna los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, debido a la pérdida del 50 % o más de su capacidad laboral, por cualquier causa de

origen no profesional, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993.

El artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, establece que tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado que sea declarado inválido a causa de una enfermedad de origen común o accidente. El afiliado debe haber cotizado “50 semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración” de la invalidez. Sin embargo, para los menores de 20 años, solo se requiere certificar que han cotizado “26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria”.

La calificación de invalidez debe ser certificada con base en los criterios establecidos en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional y vigente a la fecha de la calificación. En primera instancia, corresponde a las compañías que asumen riesgos de invalidez y muerte (Colpensiones, ARP y EPS) determinar la pérdida de la capacidad laboral y calificar el grado de invalidez, así como el origen de dicha situación. En segunda instancia, y en caso de desacuerdo por parte del interesado con el porcentaje de invalidez, la certificación de la disminución corresponde a las juntas regionales de calificación de invalidez, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales correspondientes.

Frente al estado de invalidez, el Consejo de Estado, en la sentencia n.º 2002-08000 del 1.º de septiembre de 2016, dispuso lo siguiente:

El ordenamiento jurídico confiere diferente tratamiento legal a la pensión de invalidez según si el hecho o causa que la originó tuvo relación con el trabajo o si se trató de una invalidez de origen común. En ese orden, se tiene que el sistema de pensiones de la seguridad social se ocupa de la pensión de invalidez, cuando esta es de origen común (sin relación con el trabajo), por su parte, cuando la invalidez es de origen profesional, los criterios normativos que se aplican son los del sistema de riesgos profesionales.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral. El estado de invalidez se determina con base en los criterios establecidos

en el manual único para la calificación de invalidez, expedido mediante el Decreto 692 de 1995, y posteriormente adoptado mediante el Decreto 917 de 1999, en el que se dispone que para efectuar la calificación integral del daño corporal se deben tener en cuenta tres criterios: la deficiencia, la discapacidad y la minusvalía.

En el sistema general de pensiones, cuando la calificación total es equivalente al 50% o más, se considera que hay estado de invalidez, las discapacidades que resulten inferiores a dicho porcentaje no originan derechos económicos para el afiliado.

En el sistema de riesgos profesionales se reconoce indemnización por incapacidad permanente parcial entre el 5% y el 49% de pérdida de capacidad laboral, y pensión de invalidez, por pérdida de capacidad laboral superior al 50%.

Las autoridades legalmente facultadas para efectuar la calificación de la invalidez con base en el manual único son, de una parte, las entidades del sistema –ISS, ARP, EPS y aseguradoras– y de otro lado, las juntas de calificación de invalidez, creadas por la Ley 100 de 1993.

El reconocimiento de la pensión de invalidez supone, en primer término, que el afiliado sea declarado inválido conforme al manual único de calificación y por decisión de las juntas de calificación. A su vez, los efectos del reconocimiento de la pensión de invalidez se traducen, entre otros, en la terminación del vínculo laboral, en tal sentido, para los empleados públicos, las normas generales sobre retiro del servicio señalan que la cesación definitiva de funciones se produce, entre otras, por invalidez absoluta (Decreto 2400 de 1968, artículo 25, literal e).

Cabe anotar que el retiro como consecuencia del reconocimiento de la pensión de invalidez, al igual que en el caso de la pensión de vejez o jubilación, procede únicamente cuando la administración verifica que el servidor recibirá la contraprestación correspondiente por el reconocimiento de su pérdida de capacidad laboral y su respectiva inclusión en la nómina de pensionados. Esta situación es vital, tratándose de personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, la administración, para la terminación del vínculo laboral de un empleado con discapacidad, debe obtener una autorización previa de la oficina del trabajo, so pena de pagar una indemnización. En consecuencia, en virtud del derecho fundamental a la estabilidad laboral, reforzado por la condición de las personas con alguna limitación, se debe garantizar su permanencia en el empleo con el pago de la seguridad social hasta que se defina su estado de invalidez. Estas medidas derivan del deber del Estado de proteger a las personas hasta el restablecimiento de sus condiciones.

Retiro del servicio por alcanzar la edad de retiro forzoso

De acuerdo con lo establecido en el literal g) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004 y el numeral 6 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, procede el retiro de los empleados públicos cuando alcanzan la edad de retiro forzoso determinada por la ley.

El artículo 1 de la Ley 1821 de 2016 establece que “la edad máxima para el retiro de las personas que desempeñan funciones públicas será de 70 años”. Al alcanzar esta edad, se procederá al retiro inmediato de los servidores, salvo las excepciones legales. Este límite pretende evitar la permanencia indefinida en el servicio público, fomentando la renovación de las plantas de personal y dando oportunidad a talentos jóvenes de vincularse al Estado.

El Decreto 1083 de 2015 contempla excepciones para el reintegro de funcionarios mayores de 70 años o retirados con derecho a pensión de vejez, cuando buscan ocupar altos cargos de dirección en el Estado, tales como:

1. Presidente de la República.
2. Ministro del despacho o director de Departamento Administrativo.
3. Superintendente.
4. Viceministro o secretario general de ministerio o departamento administrativo.
5. Presidente, gerente o director de entidades descentralizadas.
6. Miembro de misión diplomática no comprendida en la respectiva carrera.
7. Secretario privado de los despachos de los servidores anteriores.

8. Consejero o asesor.
9. Elección popular.
10. Las demás cargos que por necesidades del servicio determine el Gobierno nacional, siempre que no sobrepasen la edad de retiro forzoso.

La persona que se encuentre gozando de pensión de jubilación y que no haya llegado a la edad de 70 años, podrá ser reintegrada al servicio al empleo de:

1. Director general o subdirector de unidad administrativa especial con o sin personería jurídica.
 2. Subdirector de departamento administrativo.
 3. Secretario de Despacho código 020, de las gobernaciones y alcaldías.
 4. Subdirector o subgerente de establecimientos públicos.
 5. Secretario general de establecimiento público del orden nacional
 6. Presidente, gerente o subgerente de empresa oficial de servicios públicos del orden nacional o territorial.
 7. Rector, vicerrector general, vicerrector nacional, vicerrector de sede, secretario general, gerente nacional, directores nacionales y decanos de los entes universitarios autónomos.
- (Art. artículo 2.2.11.1.5)

En estos términos, las personas mayores de 70 años y con derecho a pensión solo podrán ser reintegradas al servicio para ocupar los cargos mencionados en el primer apartado del artículo 2.2.11.1.5, como presidente de la República o cargos de elección popular, entre otros. Mientras que los pensionados que no hayan cumplido los 70 años podrán ser reintegrados a los empleos mencionados en el segundo apartado de la normativa.

Aquellos que decidan acogerse a estas excepciones y permanecer activos en la función pública están obligados a seguir contribuyendo al sistema de seguridad social integral. Si están recibiendo remuneración pensional, este derecho deberá suspenderse, siendo solo procedente recibir el salario correspondiente al cargo ejercido. Posteriormente, la pensión podrá ser reliquidada. Esto se da en cumplimiento de la prohibición del artículo 128 de la Constitución Política, que establece que nadie puede “desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones con participación mayoritaria del Estado”.

Por último, no es viable la desvinculación automática de una persona que alcanza la edad de retiro forzoso sin verificar previamente su situación pensional. Así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia de tutela T-413 del 5 de septiembre de 2019:

No obstante, esta Corporación también ha establecido que dicha causal objetiva de retiro del servicio no puede ser aplicada automáticamente por las autoridades públicas, sino que su materialización debe ser razonable y ajustarse a las condiciones que suponen su exequibilidad, es decir, como ha sido expuesto en las sentencias de constitucionalidad citadas, que la persona reemplaza los ingresos provenientes del salario con la mesada pensional para financiar sus necesidades básicas. En contraste, si la causal se pone en marcha sin considerar que efectivamente así suceda, de manera que las personas enfrentan un cese intempestivo en los ingresos que venía percibiendo y sin un patrimonio que respalde su nueva situación, entonces surge una vulneración al derecho fundamental al mínimo vital.

[...]

Debido a que la Corte Constitucional ha considerado que las personas, aun cuando hayan alcanzado la edad de retiro forzoso, tienen derecho a permanecer en el cargo hasta que completen los requisitos para acceder a la pensión de vejez, cuando su mínimo vital dependía de su salario, esta Corporación, con el ánimo de delimitar en el tiempo la aplicación de esta regla por parte de las entidades públicas, inicialmente acudió al término de tres años previsto para la protección de los prepensionados en el marco de la política social denominada retén social, y posteriormente, estimó la protección constitucional de las personas que están próximas a pensarse desde la categoría de prepensionados en todos los contextos laborales, tanto públicos como privados.

Por consiguiente, la administración debe verificar la situación particular del servidor antes de su desvinculación, evitando dejarlo en situación de indefensión, en garantía de sus derechos fundamentales, como la estabilidad laboral reforzada del prepensionado, la seguridad social y el derecho al mínimo vital, especialmente en casos donde el salario constituye su única fuente de ingresos. Sin embargo, esta situación no será indefinida, ya que el servidor cuenta con un máximo de 3 años para lograr el reconocimiento de su pensión.

Causales de retiro del servicio como consecuencia de una causa externa o ajena a la decisión o atribución legal del nominador

Este apartado aborda las causales de retiro del servicio que dependen de una decisión ajena a la administración y que se originan en la voluntad directa del servidor o por una situación externa a los deberes y a la expresión de voluntad de las entidades estatales.

Retiro del servicio como consecuencia de la renuncia regularmente aceptada

En los términos del literal d del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, y el numeral 3 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, es causal de retiro del servicio la renuncia regularmente aceptada del servidor. Conforme al artículo 2.11.1.3 del Decreto 1083 de 2015, toda persona debe ejercer un empleo de forma voluntaria y, del mismo modo, tiene el derecho de renunciar libremente en cualquier momento. La renuncia se produce cuando el servidor manifiesta de forma espontánea e inequívoca, por escrito, su intención de separarse del servicio.

La administración, a través del nominador, debe aceptar la renuncia, incluso si considera que existen motivos de conveniencia pública para no hacerlo, en caso de que el servidor insista en su desvinculación. Esta aceptación se formaliza mediante la expedición de un acto administrativo que determina la fecha exacta de separación, la cual no podrá ser posterior a treinta (30) días desde la presentación de la renuncia. Si no se ha decidido dentro de este plazo, el servidor puede apartarse del cargo sin que su acción sea considerada como abandono. La renuncia regularmente aceptada es irrevocable.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia T-168 del 23 de abril de 2019, dispuso que no es necesario que el servidor manifieste las razones de su decisión. La ausencia de argumentación no puede ser considerada como causal para rechazar la aceptación de la renuncia:

La renuncia ha sido concebida como el acto en virtud del cual una persona hace manifiesta, de manera escrita, su voluntad espontánea, consciente e inequívoca de separarse de la labor que desempeña y cesar en el ejercicio del cargo que le había sido encomendado. En ese sentido, se tiene que, de conformidad con la normatividad aplicable, la renuncia es un acto formal, respecto del cual la voluntad se constituye en

un elemento esencial que no puede encontrarse viciado por algún tipo de presión, coacción o engaño.

El ordenamiento jurídico vigente ha contemplado ciertos lineamientos para que una renuncia pueda surtir efectos, estos son, que: (i) haya sido presentada de manera escrita; (ii) sea producto de una decisión libre de coacción por parte de quien la solicita; (iii) sea aceptada por el nominador dentro de los 30 días siguientes a su presentación, so pena de que, en el evento en el que la solicitud no sea resuelta, el trabajador se encuentre habilitado para ausentarse libremente de su puesto de trabajo; (iv) no se configure alguna de las prohibiciones legales, como lo son, a) renuncia en blanco, b) sin fecha determinada y c) que ponga en manos del nominador la suerte del empleado; y (v) finalmente, el empleador podrá solicitar, en una única ocasión, su retiro en los eventos en que considere que se configuran motivos de conveniencia pública, pero, en el evento en el que el trabajador insista en ella, esta deberá ser aceptada.

Es de destacar que las únicas prohibiciones que se han impuesto al ejercicio del derecho a renunciar del servicio público radican en que el documento presentado para este fin: (i) se encuentre en blanco, esto es, que no cuente con los elementos mínimos que permitan a) la identificación del trabajador y b) hagan manifiesta su voluntad de separarse del cargo; (ii) carezca de fecha a partir de la cual se haga efectiva; y (iii) que el acto que la contiene no exprese claramente la voluntad de renunciar, sino que ponga en manos del empleador la decisión de disponer del puesto.

Ahora bien, siendo las anteriores las únicas limitantes que el ordenamiento jurídico ha impuesto al ejercicio del derecho a renunciar al desempeño de cargos públicos, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en destacar que no resulta dable que la Administración restrinja la renuncia bajo la imposición de exigencias adicionales a las anteriormente descritas, lo cual, de igual manera, encuentra sustento en lo dispuesto por el artículo 84 Constitucional, en virtud del cual resulta ilegítimo que el normal ejercicio de los derechos se vea limitado por la imposición de requisitos o cargas adicionales a las establecidas en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la renuncia presentada de manera libre y inequívoca por parte del servidor, en cumplimiento de los requisitos formales, debe ser aceptada por la administración sin dilaciones y sin que se exijan requisitos adicionales a los legalmente establecidos. Se debe garantizar la continuidad del servicio y la salvaguarda de la información, como lo son la entrega del cargo y de los bienes públicos asignados.

Retiro del servicio por muerte del servidor

Otra de las causales para el retiro del servicio de los servidores es la establecida en el literal m del artículo 41 de la Ley 909 de 2004 y el numeral 12 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, que aluden a la muerte del servidor. Esta causal, lógicamente, constituye una vacancia definitiva del empleo y genera la cesación inmediata de cualquier obligación por parte del servidor.

No obstante, la administración debe proceder con la liquidación de las prestaciones causadas y no pagadas hasta el deceso del funcionario. Estas sumas recaerán en la masa sucesorial según el orden dispuesto por el Código Civil.

Cabe anotar que el “cónyuge o compañero o compañera permanente, o familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o segundo civil” del servidor fallecido tiene derecho a que se le conceda licencia por luto. Esto es en los términos del artículo 2.2.5.5.15 del Decreto 1083 de 2015 y la Ley 1635 de 2013, en el caso de que ostenten la calidad de servidores públicos. Para los trabajadores privados, el derecho a la licencia por luto está consagrado en el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, por un término de 5 días contados desde el fallecimiento.

Retiro del servicio por consecuencia de una orden judicial

En los términos del literal k del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, y en consonancia con el numeral 10 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, es procedente el retiro del servicio en cumplimiento de una orden o decisión judicial.

Esta causal está vinculada principalmente a situaciones que, por decisión judicial, y como consecuencia de una acción delictiva, implican el retiro del servicio y la interdicción en el ejercicio de funciones públicas. Esta condena se da como pena accesoria y adicional a la sanción disciplinaria, por ejemplo, en procedimientos penales.

No obstante, la norma no excluye otros ámbitos, como el fiscal o el disciplinario, donde la separación temporal del servidor puede ser consecuencia de una orden de una autoridad competente. Al respecto, el artículo 2.2.5.5.47 del Decreto 1083 de 2015 establece:

La suspensión provisional consiste en la separación temporal del empleo que se ejerce como consecuencia de una orden de autoridad judicial, fiscal o disciplinaria, la cual deberá ser decretada mediante acto administrativo motivado y generará la vacancia temporal del empleo.

El tiempo que dure la suspensión no es computable como tiempo de servicio para ningún efecto y durante el mismo no se cancelará la remuneración fijada para el empleo. No obstante, durante este tiempo la entidad deberá seguir cotizando al Sistema Integral de Seguridad Social, en la proporción que por ley le corresponde.

Para los casos en que el servidor fue suspendido provisionalmente, el artículo 2.2.5.5.48 del Decreto 1083 de 2015 señala que este cuenta con la posibilidad de ser reintegrado a su empleo y tiene derecho al reconocimiento y pago de los salarios dejados de percibir. Esto solo es posible cuando la investigación termina en fallo absolutorio, decisión de archivo, terminación del proceso, o cuando finaliza el término de suspensión sin haberse expedido fallo de primera o única instancia.

Asimismo, el artículo 6 de la Ley 190 de 1995 establece:

En caso de que sobrevenga al acto de nombramiento o posesión alguna inhabilidad o incompatibilidad, el servidor público deberá advertirlo inmediatamente a la entidad a la cual preste el servicio.

Si dentro de los tres (3) meses siguientes el servidor público no ha puesto final a la situación que dio origen a la inhabilidad o incompatibilidad, procederá su retiro inmediato, sin perjuicio de las sanciones a que por tal hecho haya lugar.

Este inciso fue revisado por la Corte Constitucional en la sentencia C-038 del 5 de febrero de 1996, en la que se declaró condicionalmente exequible el apartado. Se estableció que “solo será aplicable bajo el entendido de que la inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente no haya sido generada por dolo o culpa imputables al nombrado o funcionario público.”

Por su parte, el artículo 41 de la Ley 1952 dispone:

Las inhabilidades sobrevinientes se presentan cuando al quedar en firme la sanción de destitución e inhabilidad general o la de suspensión e inhabilidad especial o cuando se presente el hecho que las generan el sujeto disciplinable sancionado se encuentra ejerciendo cargo o función pública diferente de aquel o aquella en cuyo ejercicio cometió la falta objeto de la sanción. En tal caso, se le comunicará al actual nominador para que proceda en forma inmediata a hacer efectivas sus consecuencias.

El artículo 42 de esta normativa añade:

También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

Esta inhabilidad tendrá una duración igual al término de la pena privativa de la libertad.

[...]

3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.

De igual manera, el artículo 2.2.5.1.14 del Decreto 1083 de 2015 dispone:

En caso de que sobrevenga al acto de nombramiento o posesión alguna inhabilidad o incompatibilidad, la persona deberá advertirlo inmediatamente a la administración y presentar renuncia al empleo, de lo contrario, la administración procederá a revocar el nombramiento.

Cuando la inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente no se haya generado por dolo o culpa del nombrado o del servidor, declarado judicial, administrativa, fiscal o disciplinariamente, siempre que sus actuaciones se ciñan a la ley y eviten los conflictos de interés, el servidor público contará

con un plazo de tres (3) meses para dar fin a esta situación, siempre y cuando sean subsanables.

Por tanto, si alguna inhabilidad o incompatibilidad sobreviene en el ejercicio de las funciones públicas, el servidor deberá informar a la administración y buscar resolver la situación, siempre que no haya sido causada por dolo o culpa. De lo contrario, se procederá al retiro inmediato del servicio.

Finalmente, la Ley 599 de 2000, que expide el Código Penal, contempla penas privativas de derechos, dentro de las cuales se incluye la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas:

Artículo 43. Las penas privativas de otros derechos. Son penas privativas de otros derechos:

1. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.

2. La pérdida del empleo o cargo público.

[...]

Artículo 44. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. La pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales.

Artículo 45. La pérdida de empleo o cargo público. La pérdida del empleo o cargo público, además, inhabilita al penado hasta por cinco (5) años para desempeñar cualquier cargo público u oficial.

Según lo anterior, la persona condenada con la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas no puede ser elegida para un cargo público, ejercer funciones públicas ni desempeñar ninguna dignidad conferida por entidades estatales. El Código Penal establece la condena de pérdida del empleo o cargo público hasta por cinco años para el desempeño de cualquier designación como servidor público.

Ambas situaciones, si son ordenadas por la autoridad judicial competente a través de una sentencia debidamente ejecutoriada, conllevan el retiro del servicio, debido a la sobrevenida incompatibilidad que imposibilita al servidor ejercer funciones públicas.

Retiro del servicio por supresión del empleo

El literal i del artículo 41 de la Ley 909 de 2004 y el numeral 11 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015 disponen la supresión del empleo como causal de retiro del servicio. Esta causal responde a la necesidad de dinamizar el Estado y adecuar las entidades y plantas de personal a los cambios sociales y administrativos, permitiendo la modificación, creación o supresión de entidades para el cumplimiento de los fines estatales establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Así lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia n.º 2016-03082 del 9 de octubre de 2020, al considerar:

Dentro de esta concepción, la supresión de empleos se debe entender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio. En efecto, la supresión de cargos de carrera en la administración suele presentarse por varias circunstancias, bien por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos o bien por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público para el control del gasto público.

Así, cuando se retira a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario.

La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública puede acudir a la supresión de cargos en una entidad pública, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios, ya que, estos deberán ceder ante el interés general, como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M. P. doctor Carlos Gaviria Díaz:

[...] No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia

no obliga al Estado a mantener los cargos que estos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, “no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa [...]”.

En otras palabras, el derecho a la estabilidad no impide que la administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deben ceder ante el interés general.

En estos términos, la supresión de los empleos es procedente por razones justificadas en el interés general, relacionadas con la eficacia y eficiencia de la función pública. Esta situación no contraviene el derecho a la estabilidad de los servidores de carrera, ya que el ordenamiento jurídico les otorga la posibilidad de ser reincorporados en cargos similares o, en caso contrario, el derecho a ser indemnizados por la modificación de su situación laboral.

El artículo 44 de la Ley 909 de 2004, en consonancia con el artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1083 de 2015, establece que los empleados públicos de carrera administrativa tienen un derecho preferencial a ser reincorporados en empleos iguales o equivalentes en la nueva planta de personal o en otras entidades. Si no es posible reincorporarlos, pueden recibir una indemnización por la supresión de sus empleos, la cual se aplica en casos de “liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal”.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, un empleo es considerado equivalente cuando:

tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

En cuanto a la indemnización, esta procede cuando no ha sido posible reintegrar al servidor, conforme al párrafo 1 del artículo 44 de la Ley 909 de 2004. Según este y el artículo 2.2.11.2.4 del Decreto 1083 de 2015, la indemnización se liquida “con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios”. Su pago debe ser asumido por la entidad que retira al empleado y debe realizarse dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de liquidación (Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.11.2.5).

Por último, si se suprime el cargo de una empleada de carrera en estado de embarazo, además de la indemnización correspondiente, la administración deberá pagarle “los salarios que se causen desde la fecha de supresión del empleo hasta la fecha probable del parto”, y efectuar los pagos mensuales a la entidad promotora de salud que le corresponde. Estos pagos cubren toda la etapa de gestación y los tres meses posteriores, junto con la respectiva licencia de maternidad (Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.11.2.8).

Retiro como consecuencia de las demás causales que disponga la Ley

Esta última causal, dispuesta en el literal n del artículo 41 de la Ley 909 de 2004 y el numeral 13 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, corresponde a una disposición abierta para el establecimiento de futuras normativas o lo que se disponga para los regímenes específicos y especiales de carrera administrativa. Un ejemplo de ello es lo establecido en el artículo 57 del Decreto Ley 91 de 2007.

Preguntas frecuentes

I. ¿Qué pasa si el servidor se aparta de sus labores sin que se haya decidido sobre su renuncia?

El servidor público puede separarse de sus funciones sin incurrir en abandono del cargo si, transcurridos 30 días desde la presentación de su solicitud de renuncia, esta no ha sido decidida. En este caso, el servidor tiene la facultad de apartarse de su empleo sin consecuencias legales. Si el retiro ocurre antes de dicho plazo de 30 días, se considerará abandono del cargo.

II. ¿El servidor con estatus de pensionado que es reintegrado al servicio en alguno de los cargos dispuestos como excepción a la edad de retiro forzoso tiene derecho a que su mesada pensional le siga siendo reconocida?

No. Conforme al artículo 128 de la Constitución Política, nadie puede recibir más de una asignación que provenga del erario público. Por lo tanto, si un exservidor pensionado es reintegrado al servicio después de los 70 años de edad, deberá suspender el pago de su pensión, recibiendo únicamente el salario correspondiente a su cargo como servidor público.

III. ¿La administración, para proceder con el retiro del servidor por abandono del cargo, requiere de la decisión previa de un proceso disciplinario?

No. La causal de abandono del cargo es una causal autónoma de retiro y, al mismo tiempo, una causal de falta disciplinaria. Por tanto, la administración no necesita esperar la resolución de un proceso disciplinario para proceder con el retiro. Sin embargo, en el procedimiento administrativo que se adelante para tal fin, se deben garantizar los derechos de defensa y contradicción del servidor, asegurando que su ausencia fue injustificada.

IV. ¿Puede la administración proceder con el retiro inmediato del servidor que adquiere el estatus de pensionado?

No. La administración debe certificar no solo que la pensión ha sido reconocida y notificada, sino también que el servidor ha sido incluido en la nómina de pensionados y se le ha notificado una fecha exacta de su inclusión. Además, el servidor tiene la posibilidad de decidir si desea continuar ejerciendo su labor hasta la edad de retiro forzoso, en garantía de su derecho a la libertad de elección de profesión y oficio, y con el objetivo de mejorar su mesada pensional.

Referencias

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (3 de julio de 2024). Circular Externa n.º 17. *Actualización lineamientos y recomendaciones para la expedición del acto administrativo que declara la insubsistencia de funcionario en provisionalidad*. <https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202024/DispForm.aspx?ID=17&ContentTypeId=0x01009B05B34A211CED46B573B41AF432CD74>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (03 de julio de 2024). Circular Externa n.º 16. *Lineamiento para la prevención del daño antijurídico generado por ilegalidad del acto administrativo que declara insubsistente a funcionarios(as) de libre nombramiento y remoción*. <https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202024/DispForm.aspx?ID=16&ContentTypeId=0x01009B05B34A211CED46B573B41AF432CD74>
- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia* [C.P.] (1991). Bogotá, Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (10 de octubre de 2018). Acuerdo 6176 de 2018. *Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90685>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de enero de 2019). Ley 1952 de 2019. *Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario*,

- se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.* 28 de enero de 2019 [Ley 1952 de 2019]. D. O. 50.850.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* 18 de enero de 2011. Ley [1437 de 2011]. D. O. 47.956.
- Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.* [Ley 909 de 2004]. D. O. 45.680.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). *Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.* [Ley 599 de 2000]. D.O. 44.097.
- Congreso de la República de Colombia. (11 de febrero de 1997). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.* [Ley 361 de 1997] D.O. 42.978.
- Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.* [Ley 100 de 1993]. D.O.: 41.148. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (19 de marzo de 2021). Sección Tercera. Subsección. Radicado n.º 2020-01480. [C.P: Yepes, N].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (18 de febrero de 2021) Sección Segunda. Subsección B. Radicado n.º 2017-00193. [C.P: Ibarra, S].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (9 de octubre de 2020). Sección Segunda. Subsección B. Radicado n.º 2016-03082. [C.P: Ibarra, S.].
- Consejo de Estado, S. Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección B. (14 de agosto de 2020). Radicado n.º 2017-00876. [C.P:Ibarra, S.].
- Consejo de Estado, S. Sala de lo Contencioso Administrativo. (9 de marzo de 2017). Sección Segunda. Subsección B. Radicado n.º 2013-00447. [C.P: Ibarra, S.]
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (1.º de septiembre de 2016). Sección Segunda. Subsección B. Radicado n.º 2002-08000. [C.P: Palomino, C.]
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (17 de mayo de 2012). Sección Segunda. Subsección A. Radicado n.º 1999-03276. [C.P: Vergara, L.].

- Corte Constitucional de Colombia. (13 de febrero de 2022) Sentencia C-088 de 2022. [M. P.: Montealegre, E.].
- Corte Constitucional de Colombia. (05 de septiembre de 2019). Sentencia T-413 de 2019. [M. P.: Pardo, C.].
- Corte Constitucional de Colombia. (26 de mayo de 2011). Sentencia SU 448 de 2011 [M. P.: González, M.].
- Corte Constitucional de Colombia. (16 de noviembre de 2010). Sentencia SU-917 de 2010. [M. P.: Palacio, J.].
- Corte Constitucional de Colombia. (22 de noviembre de 2005). Sentencia C-1189 de 2005. [M. P.: Sierra, H.]
- Corte Constitucional de Colombia. (17 de mayo de 2005). Sentencia C-501 de 2005. [M. P.: Cepeda, M.].
- Corte Constitucional de Colombia. (5 de noviembre de 2003). Sentencia C-1037 de 2003. [M. P.: Araújo Rentería, J].
- Corte Constitucional de Colombia. (28 de junio de 2001). Sentencia C-672 de 2001. [M. P.: Tafur, A.]
- Corte Constitucional de Colombia. (5 de febrero de 1996) Sentencia C-038 de 1996. [M. P.: Cifuentes, E].
- Dueñas Quevedo, C.C (2013). *Derecho Administrativo Laboral*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Presidencia de la República de Colombia.(17 de enero de 2017). *Por el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración de personal*. [Decreto Ley 91 de 2007]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66561>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. [Decreto 1083 de 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>
- Corte Constitucional de Colombia. (28 de mayo de 2013) Sentencia T-317 de 2013. [M. P.: Pretelt, J].
- Corte Constitucional de Colombia. (13 de agosto de 1992) Sentencia C-479 de 1992. [M. P.: Hernandez, J y Martinez, A].
- Corte Constitucional de Colombia. (01 de febrero de 2007) Sentencia T-064 de 2007. [M. P.: Escobar, R].
- Corte Constitucional de Colombia. (12 de febrero de 2015) Sentencia SU-053 de 2015. [M. P.: Ortiz, G].

CAPÍTULO 5.

LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: REFERENCIA AL PERIODO 2004-2024

Sixta Zúñiga Lindao
César A. Correa Martínez
Ruth Melisa Mattos Rodríguez
Éder Alberto Rentería Moreno

A partir de la revisión de las decisiones de la Corte Constitucional sobre el empleo público, la carrera administrativa y sus principios, así como la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), el presente capítulo tiene como objetivo analizar el papel que ha jugado la jurisprudencia constitucional en el desarrollo tanto de la CNSC como del sistema de carrera administrativa bajo su vigilancia y control, con un énfasis especial en los últimos 20 años. De esta manera, se busca, en primer lugar, estudiar la evolución del empleo público y los acercamientos que, antes de su materialización, evidenciaban la necesidad de implementar un sistema meritocrático y crear la entidad ya prevista en el artículo 130 de la Constitución. Este proceso se desarrolló inicialmente en la Ley 443 de 1998, la cual fue posteriormente declarada inconstitucional en sus apartados sobre la CNSC, al considerar que se vulneraban los principios que justificaban su inclusión como una entidad autónoma dentro de la estructura del Estado.

Este primer periodo cubre desde 1992, cuando la Corte dictó la primera sentencia sobre empleo público, hasta 2004, cuando se formalizó la creación de la CNSC mediante la Ley 909 de aquel año, así como su puesta en marcha. Desde ese momento, las decisiones tanto

de constitucionalidad como de revisión de amparos invocados mediante la acción de tutela han permitido delinear los aspectos, derechos y principios básicos sobre los que descansa la carrera administrativa en Colombia.

Constitucionalización de la Comisión Nacional del Servicio Civil y del sistema de carrera administrativa

La primera sentencia de la Corte Constitucional sobre la CNSC fue la C-073 de 1993, en la que se destacaron los principios de mérito y objetividad en el ingreso, ascenso, situaciones administrativas y retiro del servicio público. Posteriormente, se expidió la Sentencia C-391 de 1993, en la que se analizó parte de la Ley 27 de 1992. Aunque sobre el empleo público ya existía jurisprudencia constitucional, como la Sentencia C-479 de 1992 sobre los principios en el ejercicio de la función pública y la estabilidad laboral.

Durante esos primeros años, la Corte fijó los principios de la función pública ejercida mediante el empleo público, configurando los derechos adscritos al sistema de carrera administrativa y aclarando los deberes del Estado conforme al espíritu de la Constitución Política de 1991. Desde entonces, empezaron a aclararse aspectos como la posición meritatoria y el puesto de elegibilidad como criterios de ingreso al servicio público. Asimismo, en la Sentencia T-372 de 1995 se destacó la obligatoriedad de las reglas de los concursos tanto para la administración como para los ciudadanos, subrayando especialmente que:

Al señalarse por la administración las bases del concurso, estas se convierten en reglas particulares obligatorias tanto para los participantes como para aquella; es decir, que a través de dichas reglas la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada, de modo que no puede actuar en forma discrecional al realizar dicha selección (Corte Constitucional, Sentencia T-372 de 1995).

De igual manera, la Corte aclaró la importancia de que las reglas de los concursos se encuentren previamente fijadas, así como el derecho de ser nombrado de quien ocupe el primer lugar en una lista de elegibles.

En 1996 se definió el derecho a la estabilidad laboral reforzada, vinculado con la permanencia en el empleo, salvo que, por razones objetivas y determinadas en la ley, la persona deba ser removida de este. Esto se estableció en la Sentencia C-011 de 1996, en la que se aprovechó para perfilar los derechos de los empleados en carrera administrativa, como el derecho a la preferencia en la provisión de los empleos en vacancia temporal o definitiva, con funcionarios adscritos a la planta de personal de la entidad que ostenten derechos de carrera administrativa.

En 1998, dos decisiones de la Corte fueron importantes para la definición de los derechos de los servidores públicos en el país: la Sentencia C-202 y la Sentencia C-233. En la primera, se decretó la constitucionalidad de una norma que preveía que, ante vacíos en las normas específicas de los trabajadores oficiales, se aplicarían las reglas previstas para los empleados públicos en carrera, bajo los principios de lo que hoy se conoce como favorabilidad de la ley laboral:

que la protección debida al trabajo y la exigencia de las obligaciones anejas a la función pública permiten la aplicación de unos mismos principios al conjunto de servidores estatales, no siendo válido sostener que esos principios cobijan tan solo a un sector de estos servidores o que son distintos como distintas son las categorías de empleos y las modalidades de vinculación.

Por otro lado, en la segunda sentencia se abordó el derecho a la igualdad de los distintos tipos de empleos públicos y regímenes, basados en la capacidad del legislador para establecer determinaciones y diferenciaciones.

En total, se encontraron 66 providencias que mencionan a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el periodo comprendido entre 1992 y septiembre de 2004. De estas, 41 son sentencias de constitucionalidad, 23 son sentencias de tutela, y 2 son autos. Durante este periodo, se definieron las reglas de los sistemas especiales y específicos de carrera, como el sistema de carrera docente (Sentencias C-313 de 2003, C-743 de 2003 y Auto n.º 053 de 1998), el sistema del INPEC

(Sentencia C-507 de 1995), el de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Sentencias C-011 de 1996 y C-758 de 2001), y el de la DIAN (Sentencias C-493 de 1994 y C-758 de 2001), entre otros.

Sin embargo, merece especial mención la Sentencia C-372 de 1999, en la cual la Corte estudió la exequibilidad de varias disposiciones contenidas en la Ley 443 de 1998. Se declaró la inexecuibilidad de varias de estas disposiciones por no ajustarse a los artículos 125 y 130 de la Constitución Política de 1991.

El Estado colombiano tenía pendiente la organización de la burocracia pública a partir de la modernización de la administración pública, que se materializaría con la expedición de la Ley 27 de 1992, la Ley 443 de 1998 y la Ley 489 de 1998. Si bien la Ley 27 de 1992 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil y las comisiones seccionales en su artículo 12 y siguientes, no fue hasta la expedición de la Ley 443 de 1998 que la Corte se refirió a ella, aclarando la naturaleza jurídica de esta entidad y el deber de respeto a los principios constitucionales que debía observar el legislador en su configuración.

La expedición de estas normas se dio en medio de una crisis institucional marcada por la falta de organización de los principios definidos en la administración pública, el exceso normativo a nivel reglamentario, la centralización de funciones, la ineficiencia en la distribución de estas, y las desigualdades entre el centro y la periferia del país. Esto llevó, como señaló Carlos Ariel Sánchez, a que:

“[F]rente a esta crisis la Constitución de 1991 reivindica para el Estado una nueva legitimidad fundada en la eficacia del Estado” (Sánchez Torres, 1999, p. 33), mediante la expedición de normas que organizaran y aclararan el panorama de la administración pública.

Según la Ley 27 de 1992, la CNSC estaba conformada, de acuerdo con el artículo 12, de la siguiente manera:

El Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien la presidirá. Sus ausencias las suplirá el Secretario General del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

El Director de la ESAP;

Dos (2) representantes de los empleados del Estado, designados por el Presidente de la República;

Un representante de la Federación de Municipios;

Un representante de la Confederación de Gobernadores; y

Un miembro designado por el Presidente de la República.

La modificación introducida por la Ley 443 de 1998 estableció, según el artículo 44, la siguiente conformación:

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El Director Nacional de la ESAP.

El Procurador General de la Nación sin voto.

El Defensor del Pueblo sin voto.

Un delegado del Presidente de la República.

Dos (2) representantes de los empleados de carrera.

Por otro lado, se destacaba el papel consultor y asesor del ejecutivo asignado a la CNSC en la Ley 443 de 1998, además de las atribuciones como directora del sistema de carrera administrativa.

Por estas razones, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varios apartados de la Ley 443 de 1998 mediante la Sentencia C-372 de 1998. Posteriormente, se estudiaron otras disposiciones de la misma ley en sentencias como la C-470 de 1998, C-302 de 1999, C-746 de 1999, C-109 de 2000, C-560 de 2000, C-563 de 2000 y C-994 de 2000.

La Corte destacó los principios de autonomía de la CNSC, al incluir la coadyuvancia en algunas de sus funciones, como el registro de empleados de carrera, en colaboración con entidades del Gobierno nacional, como el DAFP. También se delegaron funciones en comisiones regionales, con la participación de las autoridades de la rama ejecutiva departamental. En relación con el registro, la Corte aclaró que la Constitución no preveía la creación de registros autónomos por entidad territorial, sino un único registro nacional bajo la dirección directa de la CNSC, aunque señaló lo siguiente:

Lo dicho no se opone, desde luego, a que la propia Comisión, a través de delegados suyos y bajo sus propias directrices, en los términos que señale la ley, organice la forma y métodos en que se hará efectiva la inscripción en el registro en cada entidad territorial, su actualización y funcionamiento práctico, en el entendido de que el conjunto, con plena independencia frente a las autoridades departamentales y distritales, se integra como uno solo, bajo la dirección y responsabilidad exclusivas del mencionado organismo, al cual deben reportar sus delegados (Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 1999).

De igual manera, la Corte ordenó la unificación de un sistema nacional de empleo público, en concordancia con lo descrito en el artículo 130 de la Constitución, ya que la Carta de 1991 no distribuía el sector del empleo público por niveles territoriales. Esto llevó a la centralización de la función de la CNSC en una única entidad.

Finalmente, la Corte aclaró la naturaleza de la CNSC, indicando que no debía ser un órgano consultivo ni delegado del ejecutivo, dada la autonomía que le corresponde. En su lugar, el legislador estaba obligado a dotar a la CNSC de los criterios necesarios para ser un órgano autónomo, independiente de los organismos que integran las ramas del poder público, especialmente de la rama ejecutiva. Esto fue clave en el proceso de definición de la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil

La estructura del Estado colombiano –el aspecto más destacado de lo que se denomina la constitución orgánica, en contraposición, pero también como complemento de la constitución dogmática– se instituyó a partir del diseño institucional creado por la Constitución Política de 1991. Este diseño estableció un criterio dual que combina la teoría tradicional de la tridivisión del poder público organizado en ramas y la inclusión de organismos autónomos e independientes, que responden a una necesidad contemporánea. De esta manera, el Estado colombiano se compone de tres ramas del poder público, dos tipologías de organizaciones, un régimen territorial, un régimen económico, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y cinco organismos autónomos, entre los cuales se incluye a la CNSC (Quinche Ramírez, 2020, p. 421).

Diego Younes (2021) también aborda esta división entre lo tradicional y lo novedoso en la Carta de 1991, afirmando: “el nuevo ordenamiento constitucional conserva las tres ramas tradicionales del poder: legislativa, ejecutiva y judicial, las cuales tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado” (p. 244). A la vez, agrega que: “Existen otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado” (Younes Moreno, 2021, p. 243).

Esta organización responde a criterios que han consolidado al Estado desde una perspectiva burocrática, permitiendo la distribución

de las funciones a su cargo, la coordinación en el ejercicio de la función pública y el cumplimiento de los objetivos públicos con garantía de neutralidad, objetividad y eficiencia. Además, se prevé la necesidad de que algunas funciones queden a cargo de instituciones, organizaciones o sistemas diferentes del poder ejecutivo, para vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las metas, obligaciones y la distribución de los recursos públicos.

De acuerdo con Quinche Ramírez (2020):

La estructura y el funcionamiento del Estado [colombiano] no se agotan en el ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional. El artículo 113 de la Constitución previó la existencia de otros órganos “autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado” (p. 427).

En relación con lo anterior, la Ley 909 de 2004 definió la naturaleza jurídica de la CNSC en su artículo 7, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 130 constitucional y los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Esta última exhortó al legislador a que, dentro de su libertad de configuración normativa delegada por la Constitución de 1991, respetara los principios rectores. Así, la CNSC se define de la siguiente manera:

La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (Ley 909 del 2004, art. 7).

Ya la Corte Constitucional había señalado que la CNSC debía considerarse como una entidad autónoma e independiente, especialmente en relación con la rama ejecutiva. Por ende, puede gozar de la autonomía de los otros organismos no adscritos a las ramas del poder público, como los de control, las organizaciones fiscal y electoral, la banca central, los entes universitarios autónomos y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

En la Sentencia C-372 de 1999, la Corte declaró la inexecutable de las disposiciones de la Ley 443 de 1998 que condicionaban algunas funciones de la CNSC, relegándola a un rol consultor o subordinado a la vigilancia de entidades del sector central de la rama ejecutiva, como el Departamento Administrativo de la Función Pública. Sobre esto, sostuvo la Corte:

El propósito de las normas fundamentales al respecto no es otro que el de sustraer la carrera y su desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, de la conducción de la Rama Ejecutiva del poder público, que tiene a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos –según los resultados de los concursos–, mas no la función de manejar la carrera, privativa del ente creado por la Carta Política con las funciones muy específicas de administrarla y vigilarla en todas las dependencias estatales, excepto las que gozan de régimen especial, obrando siempre sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales. (Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 1999).

En esta decisión, se precisaron algunos de los elementos esenciales del sistema de empleo público en el país, delimitando los principios de provisión de los empleos a través de un sistema de carrera administrativa neutral, objetivo, meritocrático, de jurisdicción nacional, especializado, técnico y eficiente. Asimismo, se enfatizó en la necesidad de sustraer este sistema de la esfera de la rama ejecutiva:

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 (Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 1999).

En consecuencia, la Corte conminó al legislador a organizar la Comisión Nacional del Servicio Civil como una verdadera entidad autónoma, con presupuesto propio, personería jurídica, de carácter permanente y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Jurisprudencia constitucional sobre carrera administrativa y la CNSC a partir de 2004

De acuerdo con su sistema de información, la Corte Constitucional ha expedido 493 decisiones relacionadas con la CNSC, entre sentencias de unificación, revisión de tutela, constitucionalidad y autos. De estas, 141 son sentencias de constitucionalidad, 13 sentencias de unificación, 185 sentencias de tutela y 156 autos. A diferencia del periodo anterior (1992 a 2004), el número de sentencias de tutela superó al de control abstracto de constitucionalidad, lo que evidencia un crecimiento significativo en la resolución de casos concretos mediante la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución, donde se debaten posibles vulneraciones o amenazas a derechos fundamentales de los ciudadanos o entidades. Sin embargo, el elevado número de sentencias de constitucionalidad también refleja un aumento en las demandas contra normas de rango inferior a la Constitución de 1991.

En esta parte del trabajo, se hará un breve análisis de la doctrina constitucional que ha fijado parámetros de interpretación y consolidado conceptos y principios relacionados con la actividad de la CNSC, especialmente el debido proceso, el mérito, la igualdad, la objetividad y el derecho de acceso a cargos públicos. Se revisarán decisiones de la Corte Constitucional, en sede de revisión o de constitucionalidad, en las que uno de los actores sea la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La carrera administrativa

La carrera administrativa es un principio, un valor y un derecho, tal como lo establece la Sentencia T-294 de 2011. Este sistema surgió en 1938, con la expedición de la Ley 165 de ese año, aunque ascendió a nivel constitucional por medio del Plebiscito de 1957, que incorporó los conceptos de mérito y carrera administrativa en el servicio civil del Estado. La Constituyente de 1991 continuó en esta dirección, reafirmando el compromiso del Estado con la meritocracia a través de la carrera administrativa y la creación de una entidad autónoma e independiente de las ramas del poder público.

En la misma línea de la Ley 909 de 2004, la Sentencia C-1122 de 2005 define la carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia en el servicio público, basado en principios como la objetividad, la igualdad y el mérito. El artículo 125 de la Constitución es el principal referente,

estableciendo dos reglas generales: los empleos públicos son de carrera, salvo las excepciones legales y constitucionales, y se accede a ellos mediante concursos públicos.

A través de diversas decisiones, la Corte ha dado contenido a las disposiciones constitucionales y legales. La primera parte del artículo 125 de la Constitución señala que los empleos públicos son de carrera, excepto aquellos que la Constitución y la ley determinan. Bajo este esquema, la carrera administrativa se constituye en una regla general, cuyo contenido es precisado en la Sentencia C-588 de 2009:

- El artículo 125 establece un régimen ordinario.
- Las excepciones solo pueden estar contenidas en la Constitución o en una ley, excluyendo la creación de excepciones mediante reglamentos.
- La provisión de empleos se realiza mediante concursos públicos de méritos.
- Se deben cumplir los requisitos específicos para cada empleo.
- El ingreso y retiro del servicio deben basarse en el mérito y bajo condiciones objetivas.
- Se eliminan criterios como la filiación política en la provisión de empleos.

Como regla general, la Corte destaca que la carrera no puede ser marginal y que las excepciones al régimen ordinario deben interpretarse de manera restrictiva y limitada:

Cabe apuntar que la competencia para excepcionar, mediante ley, la carrera administrativa ha sido objeto de una amplia jurisprudencia en la cual, reiteradamente, la Corte ha reivindicado el carácter de regla general que le corresponde a la carrera y llamado la atención acerca de la necesaria limitación del legislador al fijar los cargos exceptuados, para evitar que el ordenamiento constitucional resulte alterado por una multiplicación de las excepciones que reduzca a extremos marginales el ámbito de la carrera administrativa, pues esta, en cuanto regla general, está llamada a predominar cuando se trate de la provisión de los empleos estatales, de la permanencia en el cargo, de los ascensos y del retiro. (Sentencia C-588 del 2009).

En decisiones posteriores, la Corte ha aclarado las características de la carrera administrativa:

I. Es la norma general para proveer los empleos de órganos y entidades del Estado, cuyas excepciones se encuentran en la Constitución y la ley;

II. El sistema de nombramiento se realiza mediante concurso público;

III. El ingreso y el ascenso se desarrollan de acuerdo con las condiciones, los méritos y las calidades de los aspirantes;

IV. El retiro de la carrera solo es posible por el bajo desempeño, por el incumplimiento del régimen disciplinario y por las demás causas previstas en la ley. (Sentencia T-682 del 2012).

V. Mide las más altas competencias de quienes aspiren a ocupar un empleo público (Sentencia C-172 del 2021).

De esta manera, la carrera administrativa es hoy un sistema técnico de selección de personal que cumple un rol central en la institucionalidad pública. Fomenta el logro de los objetivos del Estado, promueve la mejora de la función pública y los intereses generales, y garantiza condiciones de igualdad y objetividad en la evaluación de competencias, aptitudes, experiencia y calidades académicas de los mejores candidatos para el servicio público.

Debido proceso

El debido proceso es un derecho y principio consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que vincula tanto a las autoridades judiciales como administrativas. En virtud de esto, la Corte ha precisado el alcance de este derecho para los administrados, independientemente de su situación, frente a los procedimientos que realizan las autoridades públicas, entre los que se encuentran los propios de la CNSC.

En materia de concursos públicos de méritos, la Corte Constitucional ha subrayado la importancia del respeto a las reglas de las convocatorias en reiterados pronunciamientos, así como el derecho de los concursantes a conocer y que les sean respetadas las etapas y procesos propios de los concursos. Según la Corte: “El debido proceso, visto desde la fijación de reglas y criterios de selección objetivos y transparentes, previamente conocidos por los aspirantes” (Sentencia T-340 de 2020).

Además, derivado de este derecho, la Corte ha insistido en la legalidad de las actuaciones conforme a las reglas previamente establecidas:

De tal suerte, las actuaciones que se realicen en el concurso deben someterse de manera escrupulosa a los estrictos términos que hayan sido previstos en la convocatoria, so pena de infringir valiosos principios constitucionales como el debido proceso, la igualdad y la buena fe (Sentencia SU-067 del 2022).

No obstante, bajo los principios del debido proceso, la Corte ha delimitado sus elementos estructurales y características o manifestaciones, las cuales se evidencian en un procedimiento administrativo. Entre estos elementos están: el derecho de defensa, la contradicción, el derecho a presentar y controvertir pruebas, la impugnación y la publicidad. El debido proceso debe ser respetado por todos los participantes e intervinientes en los concursos de méritos bajo los siguientes parámetros:

- Fijar de manera precisa y concreta las condiciones, pautas y procedimientos del concurso.
- Presentar un cronograma definido para los aspirantes.
- Desarrollar el concurso con estricta sujeción a las normas que lo rigen, especialmente las que se fijan en la convocatoria.
- Garantizar la transparencia del concurso y la igualdad entre los participantes.
- Asegurar que los participantes y otras personas con un posible interés en los resultados tengan derecho a ejercer control sobre la forma en que se ha desarrollado el proceso.
- Evitar someter a los participantes a una espera indefinida y dilaciones injustificadas (Sentencia T-425 de 2019).

Así, el debido proceso se configura como un elemento esencial en los concursos públicos, garantizando la objetividad, igualdad y transparencia en la selección de los servidores públicos.

Principio del mérito

La Corte Constitucional ha entendido el mérito como la espina dorsal de los procesos de selección (Sentencia C-1122 de 2005), el elemento central para medir las capacidades de los funcionarios (Sentencia C-588 de 2009) y como el principio rector para el acceso a la función pública (Sentencia T-340 de 2020). Declaró que una manifestación de este principio es el derecho a ser nombrado de quien ocupa el primer lugar en un proceso de selección, ya que, de lo contrario,

carecería de sentido la organización y ejecución de un concurso público de acceso a empleos de carrera.

La forma en que se materializa el mérito es, entre otras, a través de los concursos públicos. Esto se deriva del artículo 125 de la Constitución: “El Constituyente lo previó como un mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a este sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa” (Sentencia C-588 de 2009).

El mérito, entendido como la adecuación de una persona sobre las demás después de una medición objetiva, se mide a través de los concursos públicos, en los cuales se evalúa en igualdad de condiciones. En palabras de la Corte Constitucional:

El concurso es así un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios “subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen [...], motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante” (Sentencia C-211 del 2007).

Esta postura ha sido reafirmada en decisiones posteriores, consolidando la doctrina que señala al mérito como el criterio y regla general para el ingreso al servicio público:

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha reiterado ampliamente que la carrera administrativa se fundamenta exclusivamente en el principio del mérito, que constituye, al igual que la carrera, la regla general para acceder a la misma. Por tanto, ha puesto de relieve que el principio del mérito constituye el criterio o factor definitorio para el acceso, permanencia, ascenso y retiro del empleo público, de conformidad con el artículo 125 Superior. (Sentencia C-294 del 2011).

El mérito también otorga un margen de maniobra al legislador y a las administraciones públicas para establecer los requisitos y

condiciones de un empleo antes de su provisión mediante concurso (Sentencia T-294 de 2011). Dichos criterios deben ser objetivos y medir la experiencia profesional, las condiciones académicas y las competencias. La finalidad de los concursos es conformar una lista de elegibles en orden ascendente, lo que obliga a la entidad nominadora a nombrar a la persona que ocupe el primer lugar.

En cuanto a la evolución del principio del mérito, la Sentencia C-249 de 2012 reafirmó su centralidad en la Constitución, considerándolo uno de los criterios identificatorios de la Carta de 1991. En una sentencia posterior, la C-172 de 2021, la Corte sostuvo que el mérito es el “mecanismo general de vinculación [a la función pública]”.

La importancia del mérito y su transversalidad en la Constitución Política de 1991 es tal que la Corte ha insistido en su prevalencia sobre otros principios como el de igualdad material a partir de la protección de personas de especial protección constitucional. Esto debido al problema que ha surgido relacionado con la provisión definitiva de empleos sometidos al régimen general.

Objetividad

El mérito como principio base de los procesos de selección elimina criterios subjetivos en el acceso a cargos públicos. Según la Corte Constitucional, esto garantiza que se consideren factores como la capacidad, experiencia y educación de los aspirantes:

La inclusión de los factores dotados de un componente subjetivo dentro de la evaluación propia del concurso tiene la finalidad de evitar eventuales abusos, dado que, sin desconocer el matiz subjetivo que caracteriza a la solvencia moral, la aptitud física o el sentido social, lo cierto es que del ámbito de la carrera administrativa “es preciso desterrar la arbitrariedad y, justamente, para ese propósito se ha ideado el concurso” (Sentencia C-588 del 2009).

El principio de objetividad ha establecido limitaciones en los concursos públicos, como la restricción de que la ponderación de la entrevista no supere el 15 % del total, en aquellas convocatorias que justifiquen su uso.

Derecho de acceso a cargos públicos

La obligación del Estado de proveer los empleos de manera objetiva mediante concursos públicos surge de la interpretación del artículo 125 constitucional (Sentencia C-588 de 2009). En este sentido, la Corte identificó las dimensiones del derecho de acceso a cargos públicos:

I. el derecho a posesionarse, reconocido a las personas que han cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley para acceder al cargo;

II. la prohibición de establecer requisitos adicionales para tomar posesión de un cargo, diferentes a las establecidas en el concurso de méritos;

III. la facultad de elegir, de entre las opciones disponibles, aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos; y

IV. la prohibición de remover de manera ilegítima a quien ocupa el cargo público (Sentencia T-405 del 2022).

En la Sentencia T-340 de 2020, la Corte sigue la línea de reconocimiento del derecho de acceso a cargos públicos como derivado del principio del mérito. Este principio busca garantizar que quienes ocupen cargos públicos sean los mejor calificados, a partir de procesos imparciales y objetivos, cumpliendo así los fines del Estado.

Derecho de igualdad de oportunidades

La Corte Constitucional ha enfatizado que el ingreso al empleo público mediante concursos meritocráticos garantiza la igualdad. En el estudio de la constitucionalidad del Acto Legislativo n.º 001 del 2008, la Corte destacó la sustitución de los preceptos de mérito e igualdad al permitir el acceso a la carrera administrativa de manera distinta al concurso público (Sentencia C-588 del 2009).

La igualdad, según la Corte, tiene dos vertientes: la no discriminación y la oportunidad de ser evaluado bajo los mismos criterios en los procesos de selección. Cada empleo público debe tener definidos los requisitos para su correcto ejercicio, y la igualdad se manifiesta en que todos los candidatos pueden presentarse y ser evaluados de acuerdo con esos requisitos. La Corte explicó que:

El vínculo entre el derecho establecido en el artículo 13 de la Carta y la carrera administrativa se manifiesta como igualdad de trato y de oportunidades, ya que, en primer término, el ingreso a los empleos de carrera se debe ofrecer sin discriminación de ninguna índole y, en segundo lugar, todas las personas han de tener la ocasión de “de compartir la misma posibilidad de conseguir un empleo, así luego, por motivos justos, no se obtengan las mismas posiciones o no se logre la aspiración deseada” (Sentencia C-588 del 2009).

El sistema de carrera administrativa se opone a la evaluación de capacidades basada en factores distintos al mérito. La Corte consideró que prácticas como el favoritismo o la recomendación contravienen el mérito y la igualdad, lo que llevó a la declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo n.º 1 de 2008, que permitía el ingreso a la carrera administrativa sin concurso público de méritos¹³:

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, también se quebranta la igualdad cuando se permite el acceso automático a la carrera administrativa, esto es, cuando a determinadas personas se les autoriza el ingreso a la carrera sin necesidad de pasar por un proceso orientado a valorar sus capacidades o méritos y con fundamento en la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera [...]. (Sentencia C-588 del 2009).

En 2020, la Corte amplió el concepto de “igualdad de oportunidades”, al afirmar que este derecho implica la posibilidad de que cualquier persona que cumpla los requisitos pueda participar, sin que existan criterios injustificados de desigualdad. En palabras del Alto Tribunal:

ya que con el establecimiento de concursos públicos, en los que el mérito es el criterio determinante para acceder a un cargo, cualquier persona puede participar, sin que dentro de

13 Bajo el presupuesto de la reproducción de una norma previamente declarada inconstitucional o inexecutable, la Corte volvió a declarar la inconstitucionalidad de otro acto legislativo, el n.º 04 del 2011k mediante la Sentencia C-249 del 2012.

este esquema se toleren tratos diferenciados injustificados, así como la arbitrariedad del nominador (Sentencia T-340 del 2020).

Este aspecto del principio de igualdad, como aclaró la Corte en 2021, también se alinea con los compromisos internacionales del Estado, donde el concurso público para el acceso a empleos públicos es un mecanismo para materializar la igualdad:

De conformidad con los enunciados e interpretaciones mencionadas, es claro que desde los instrumentos internacionales y regionales vinculantes para el Estado colombiano existe un mandato sobre el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, y la prohibición de establecer tratos discriminatorios. También debe advertirse que el Estado es competente para establecer las regulaciones que estime adecuadas, siempre que no se desconozca, por ejemplo, la prohibición de no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Sentencia C-077 del 2021).

Así, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), como ente autónomo garante de la carrera administrativa, surgió con la Constitución de 1991 como un agente de cambio en el Estado. Este organismo revolucionó el servicio público al terminar con las malas prácticas enraizadas en el aparato estatal. La autonomía de la CNSC ha sido crucial para la construcción de un servicio público inclusivo, eficiente y transparente, impulsando la meritocracia y la lucha contra la corrupción.

En este contexto, la Corte Constitucional ha jugado un papel clave en la defensa de la carrera administrativa, consolidando la Constitución como marco legal para un servicio público basado en los principios de meritocracia e igualdad. La Corte ha ampliado el alcance de la carrera administrativa, estableciendo un conjunto de principios que incluyen el mérito, la igualdad y el debido proceso. Estos principios son una barrera frente a prácticas como el favoritismo, nepotismo y las recomendaciones, que históricamente han deteriorado el servicio público en Colombia.

Además, la jurisprudencia de la Corte ha fortalecido la participación ciudadana en los concursos de mérito, garantizando la aplicación

de criterios objetivos en la selección de empleados públicos. A pesar de los avances, persisten desafíos para consolidar la carrera administrativa en Colombia, como el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la promoción de una cultura basada en el mérito en todos los ámbitos del servicio público.

Preguntas frecuentes

I. ¿Qué tipo de entidad es la CNSC?

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es una entidad autónoma e independiente, creada por la Constitución Política de 1991 y organizada mediante la Ley 909 de 2004. Es independiente de las ramas del poder público en Colombia y cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

II. ¿Por qué fueron declarados inconstitucionales algunos artículos de la Ley 443 de 1998, a pesar de que reorganizaban a la CNSC?

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia n.º C-372 de 1999, consideró que la Ley 443 de 1998 y la Ley 27 de 1994 limitaban la autonomía de la CNSC al convertirla en un órgano consultor del ejecutivo, lo cual contradecía el espíritu del constituyente que la estableció como un organismo autónomo e independiente.

Referencias

Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. [Ley 909 de 2004].

Corte Constitucional de Colombia. (17 de noviembre de 2022). Sentencia T-405 del 2022. [M. P.: Meneses, P].

Corte Constitucional de Colombia. (24 de febrero de 2022). Sentencia SU-067 del 2022. [M. P.: Herrera Meneses, PH]. <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2022/SU067-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (25 de marzo de 2021). Sentencia C-077 del 2021. [M. P.: Herrera, H; Fajardo, D.]. <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2021/C-077-21.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (21 de agosto de 2020). Sentencia T-340 del 2020. [M. P.: Herrera Guerrero, L]. <https://www.corte-constitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-340-20.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (12 de septiembre de 2019). Sentencia T-425 del 2019. [M. P.: Herrera Bernal, P]. <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2019/T-425-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (29 de marzo de 2012). Sentencia C-249 del 2012. [M. P.: Henao, J]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-249-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012), Sentencia T-682 del 2012. [M. P.: Herrera, H; Pinilla, N]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2012/T-682-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (14 de abril de 2011). Sentencia T-294 del 2011. [M.P.: Herrera, L]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2011/T-294-11.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (27 de agosto de 2009). Sentencia C-588 del 2009. [M.P.: Herrera, H.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-588-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (21 de marzo de 2007). Sentencia C-211 del 2007. [M. P.: Tafur, A.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-211-07.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1.º de noviembre de 2005). Sentencia C-1122 del 2005. [M. P.: Monroy, M.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1122-05.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (28 de agosto de 2003). Sentencia TC-743 del 2003. [M. P.: Herrera, H]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-743-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (22 de abril de 2003). Sentencia C-313 del 2003. [M. P.: Tafur, A.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-313-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (17 de septiembre de 2002). Sentencia C-758 del 2002. [M. P.: Herrera, H]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-758-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2 de agosto de 2000). Sentencia C-994 del 2000. [M. P.: Martínez, A.]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14519>
- Corte Constitucional de Colombia. (17 de mayo de 2000). Sentencia C-563 del 2000. [M. P.: Morón, D]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-563-00.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (17 de mayo de 2000). Sentencia C-560 del 2000. [M. P.: Beltrán, A]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-560-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (9 de febrero de 2000). Sentencia C-109 del 2000. [M. P.: Beltrán, A]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-109-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (6 de octubre de 1999). Sentencia C-746 de 1999. [M. P.: Beltrán, A]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-746-99.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (26 de mayo de 1999). Sentencia C-372 de 1999. [M. P.: Hernandez, J]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-372-99.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (5 de mayo de 1999). Sentencia C-302 de 1999. [M. P.: Gaviria, D.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-302-99.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (11 de septiembre de 1998). Auto n.º 053 de 1998. [M.P.: Morón, D]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/1998/A053-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de septiembre de 1998). Sentencia C-470 de 1998. [M. P.: Naranjo, V]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-470-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (20 de mayo de 1998). Sentencia C-233 de 1998. [M. P.: Hernandez, G]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-233-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (13 de mayo de 1998). Sentencia C-202 de 1998. [M. P.: Morón, D]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4348>
- Corte Constitucional de Colombia. (10 de enero de 1996). Sentencia C-011 de 1996. [M. P.: Herrera, H]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-011-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de noviembre de 1994). Sentencia C-493 de 1994. [M. P.: Herrera, H]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-493-94.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena de Constitucionalidad. (25 de febrero de 1993). Sentencia C-073 de 1993. [M.P.: Martínez, A.]. <https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/PUBLICACIONES%20PERIODICAS/TEXTO%20COMPLETO%20Y%20TABLAS%20DE%20CONTENIDO%20PP/Gaceta%20de%20la%20Corte%20Constitucional/Tomo%202%201%20Parte%20de%201993.pdf>

- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena de Constitucionalidad. (13 de agosto de 1992). Sentencia C-479/92. [M. P.: Hernández, G.; Martínez, A.]. https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional,_sentencia_de_control_de_constitucionalidad_no_479_de_1992.aspx#/de1992
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (16 de septiembre de 1993). Sentencia C-391 de 1993. [M. P.: Hernández, J.]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva//gestornormativo/norma_pdf.php?i=11730
- Quinche Ramírez, M. F. (2020). *Derecho constitucional colombiano*. Temis.
- Sánchez Torres, Carlos Ariel. (1999). Ley 489 de 1998: Un desafío para la administración pública. *Estudios Socio-Jurídicos*, 1(2), 32-41. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05791999000200005&lng=en&tlng=es
- Younes Moreno, D. (2021). *Derecho Constitucional Colombiano. Edición Especial por los 30 años de la Carta de 1991*. Legis.

CAPÍTULO 6.

DOCTRINA DE LA CNSC: 20 AÑOS DE UNA VENTANA A LA INNOVACIÓN

Jhonatan Daniel Alejandro Sánchez Murcia
Diana Milena Silva Fuquen

Este capítulo expone la competencia legal de la CNSC para guiar la aplicación e interpretación de normas, demostrando la capacidad técnica desarrollada durante 20 años. Se abordan diversas jurisprudencias que refuerzan su rol como órgano consultivo, así como las directrices implementadas, entre ellas conceptos y criterios sobre el encargo, uso de listas y vigilancia de la carrera administrativa. También se analiza el desarrollo del micrositio de doctrina como herramienta de dinamización normativa. Finalmente, se detallan criterios relevantes expedidos por la sala plena de la CNSC sobre carrera administrativa.

Competencia legal de la CNSC para expedir criterios

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, surge la CNSC como un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado colombiano. El objetivo del constituyente fue dotar a una entidad de la función de responsabilidad de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

La Ley 909 de 2004 estableció las normas para la integración de la CNSC, después de dos intentos previos. En la antedicha norma, encontramos la definición de su estructura y funciones, así como el régimen de sus integrantes. De igual manera, se encuentran normas sobre carrera administrativa y desarrollos específicos relacionados con el empleo y la gerencia

pública. Esta ley proporciona herramientas para la transformación y modernización del sistema de carrera. El artículo 7 de la ley establece que la CNSC es responsable de administrar y vigilar las carreras administrativas, excluyendo las carreras especiales de origen constitucional, y garantiza la protección del sistema de mérito en el empleo público.

El artículo 11 asigna a la CNSC varias funciones clave, entre ellas, la administración y vigilancia de las carreras administrativas.

Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.

[...]

c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento;

[...]

h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;

Artículo 12. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa.

[...]

h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

De esta manera, la CNSC ha establecido criterios para la interpretación y aplicación de la carrera administrativa, respaldada por reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional. Entre ellos, la Sentencia C-242 de 2020 reafirma la competencia de la CNSC para emitir criterios uniformes y obligatorios, destacando que deben ser “claros, precisos y completos”. Asimismo, la Sentencia C-387 de 2023 confirmó que la CNSC tiene competencia para expedir criterios sobre el uso de listas de elegibles para proveer vacantes de cargos no convocados.

Por tanto, los criterios emitidos por la CNSC son vinculantes y obligatorios para todas las entidades del Estado, tanto en el sector central como en el descentralizado, en todos los niveles del orden nacional y territorial. También lo son para los aspirantes y todas las partes que intervienen en los procesos de selección.

Avances tecnológicos en la búsqueda de la doctrina relacionada con carrera administrativa

La CNSC continúa avanzando en materia de tecnología con procesos de actualización y mejoras. Se busca optimizar los diferentes datos recibidos y producidos, así como en la utilización de herramientas, como el sistema de información Doctrina, creado en 2016, que recopila criterios, conceptos y demás normatividad relacionada con el campo de acción de la Comisión. Este es un repositorio del conocimiento de la CNSC, creado con el objetivo de resaltar la importancia de conocer la posición jurídica y técnica de los comisionados y de la Sala Plena, respecto de los asuntos de competencia de la entidad.

Esta herramienta sistematiza y recoge los pronunciamientos sobre aspectos a cargo de la CNSC en temas de procesos de selección, provisión definitiva de empleos, reincorporación y vigilancia del cumplimiento de las normas de carrera, entre otros. Facilita el acceso de consulta para el usuario interno y externo de la CNSC, al constituir el repositorio de la doctrina expedida por la CNSC. Esta es representada en criterios unificados, conceptos, acuerdos, circulares y resoluciones. Igualmente, se puede acceder a sentencias tanto en materia propia de la competencia de la CNSC como a temas de interés para la carrera administrativa. Este repositorio cuenta con más de 700 documentos y permite la consulta tanto de usuarios internos como externos.

Compendio de criterios expedidos por la CNSC

Durante sus 20 años de trayectoria, la CNSC ha emitido criterios sobre diversos aspectos de la carrera administrativa. Algunos de los más relevantes son:

El Acuerdo n.º 93 de 2023, que establece directrices para acreditar instituciones como operadoras de procesos de selección de la CNSC.

El Criterio unificado de verificación de requisitos mínimos y valoración de antecedentes (CNSC, 2024a), que establece los parámetros para que las certificaciones de experiencia sean válidas en los procesos de selección.

El Criterio unificado sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019 (CNSC, 2024b), que regula la vigencia de las listas de elegibles en el sistema específico de carrera de las superintendencias y en el sistema especial de carrera de sector Defensa” (CNSC, 2024b). Este se relaciona con la vigencia de las listas de elegibles que se profieren en el marco de los procesos de selección para proveer por mérito los empleos de carrera administrativa en vacancia definitiva del Sistema Específico de Carrera de las Superintendencias y del Sistema Especial de Carrera Administrativa. Este organismo rige para los empleados públicos no uniformados que prestan sus servicios al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y sus entidades descentralizadas adscritas al sector Defensa, cuya administración y vigilancia compete a la CNSC.

El Criterio unificado sobre la figura de encargo en el Sistema Específico de Carrera de los Cuerpos Oficiales de Bomberos (CNSC, 2024c), que proporciona lineamientos sobre el encargo en este sistema específico de carrera.

TABLA 1. Algunos criterios recientes

Tema	Asunto	Radicado de salida	Fecha	Comisionado	Tema
Encargo	Criterio unificado “Derecho Preferencial a encargo en entidades pertenecientes al sistema especial de carrera administrativa del Sector Defensa”.	Criterio Unificado	22/08/2022	Mauricio Liévano Bernal	Vigente
Otras doctrinas	Reubicación de servidores con derechos de carrera administrativa por razones de violencia o seguridad en el marco de la Ley 909 de 2004.	Criterio Unificado	6/10/2022	Mónica María Moreno Bareño	Vigente
Lista de elegibles	Uso de listas de elegibles para empleos equivalentes en el Sistema Especial de Carrera Docentes y Directivos Docentes y lista general nacional y listas departamentales en los Procesos de Selección n.º 2150 a 2237 de 2021, 2316 y 2406 de 2022.	Criterio Unificado	5/09/2023	Mauricio Liévano Bernal	Vigente

CAPÍTULO 6. DOCTRINA DE LA CNSC: 20 AÑOS DE UNA VENTANA A LA INNOVACIÓN

Tema	Asunto	Radicado de salida	Fecha	Comisionado	Tema
Comisiones de personal	Competencia de la Comisión de Personal de orden nacional para solicitar exclusiones de listas de elegibles ante la CNSC.	Criterio Unificado	26/10/2023	Sixta Zúñiga Lindao	Vigente
Concurso público de méritos	Alcance del artículo 2.2.6.21 del Decreto 1083 de 2015, en relación con el envío de listas de elegibles por parte de la CNSC a las entidades, cuando el proceso de selección prevé la realización de audiencias públicas para escogencia de vacantes.	Criterio Unificado	16/11/2023	Mauricio Liévano Bernal	Vigente
Concurso público de méritos	Complementación del criterio unificado "verificación de requisitos mínimos y prueba de valoración de antecedentes de los aspirantes inscritos en los procesos de selección que realiza la CNSC para proveer vacantes definitivas de cargos de carrera administrativa".	Criterio Unificado	12/03/2024	Mauricio Liévano Bernal	Vigente
Lista de elegibles	Criterio unificado aplicación de la Ley 1960 de 2019, vigencia de las listas de elegibles en el sistema específico de carrera de las superintendencias y en el sistema especial de carrera de sector Defensa.	Criterio Unificado	21/05/2024	Sixta Zúñiga Lindao	Vigente
Verificación requisitos mínimos	"Valoración de estudios y títulos obtenidos en el exterior en la etapa de verificación de requisitos mínimos-VRM y la prueba de valoración de antecedentes-VA, en el marco de los procesos de selección que realiza la CNSC para la provisión de vacantes definitivas de empleos de carrera administrativa".	Criterio Unificado	4/06/2024	Mauricio Liévano Bernal	Vigente
Encargo	Figura de Encargo en el Sistema Específico de Carrera de los Cuerpos Oficiales de Bomberos.	Criterio Unificado	11/06/2024	Sixta Zúñiga Lindao	Vigente

Fuente: elaboración propia.

Preguntas Frecuentes

I. ¿Cómo se realiza la consulta a través de Doctrina CNSC?

Ingresando a la página web de la CNSC (www.cns.gov.co) y seleccionando el ícono “Doctrina” en el menú de sistemas de información. Puede buscarse con palabras clave o utilizando filtros por año y tipo de documento. La herramienta ofrece acceso a más de 700 documentos, como acuerdos, conceptos y fallos judiciales relevantes.

II. ¿Por qué las entidades o ciudadanos deben pagar a la CNSC en un concurso de méritos?

Según el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006, los pagos financian los costos asociados a la organización de los concursos, asegurando eficiencia, transparencia y mérito en la selección.

III. ¿Por qué son válidas únicamente las certificaciones de estudio inferiores a 10 años?

Para garantizar la actualización de conocimientos y habilidades, asegurando que los aspirantes cuenten con competencias vigentes que respondan a las exigencias de alta calidad en el servicio público.

Referencias

- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2024). *Complementación del Criterio Unificado “Verificación de Requisitos Mínimos y Prueba de Valoración de Antecedentes de los aspirantes inscritos en los procesos de selección que realiza la CNSC para proveer vacantes definitivas de cargos de carrera administrativa.* (a)
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2024). Criterio unificado aplicación de la Ley 1960 de 2019 -- vigencia de las listas de elegibles en el sistema específico de carrera de las superintendencias y en el sistema especial de carrera de sector Defensa. (b)
- Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC]. (2024). Figura de Encargo en el Sistema Específico de Carrera de los Cuerpos Oficiales de Bomberos. (c)

- Comisión Nacional del Servicio Civil. (2023). (6 de diciembre de 2023). Acuerdo n.º 93. *Por medio del cual se adopta la Guía Técnica Versión 4.0 y se determinan los costos y vigencia por concepto de la acreditación y reacreditación de Universidades Públicas y Privadas e Instituciones de Educación Superior - IES -, como idóneas para la ejecución de los procesos de selección que realiza la CNSC para proveer las vacancias definitivas de los empleos pertenecientes a los Sistemas de Carrera que administra y vigila.*
- Corte Constitucional. (1.º de abril 2009). Sentencia C-242. [M. P.: González Cuervo, M]. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-242-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (09 de julio de 2020). Sentencia C-242 de 2020. [M. P.: Pardo, C. y Guerrero, L].
- Corte Constitucional de Colombia. (04 de octubre de 2023). Sentencia C-387 de 2023. [M. P.: Linares, A].

CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las principales conclusiones del presente libro, organizadas numéricamente de acuerdo con el mismo patrón de los capítulos. Estas reflejan los aspectos más relevantes a destacar:

Capítulo 1

1. El avance en los procesos de selección ha permitido la vinculación de personal idóneo en las entidades públicas administradas y vigiladas por la CNSC, mejorando cada una de las etapas en un trabajo articulado con las entidades sometidas a concurso.
2. En consonancia con la fase de expedición de listas de elegibles, y teniendo en cuenta la dinámica propia de movilidad en las entidades, se generan vacantes que deben ser provistas con los elegibles que integran dichas listas durante su vigencia. Para mejorar la transparencia y publicidad en este proceso, se ha optimizado el módulo BNLE, lo que permite a los elegibles hacer seguimiento a las listas y solicitar su uso a través del mismo sistema, mejorando así la eficiencia en la provisión de vacantes.
3. La finalización de un proceso de selección para un elegible ocurre una vez culmina el período de prueba, donde se demuestra la capacidad para desempeñar las labores para las cuales concursó. Este periodo es clave para que la entidad evalúe las habilidades e idoneidad del elegible antes de su vinculación definitiva, garantizando que sea un servidor idóneo para cumplir con las metas y objetivos institucionales.

Capítulo 2

1. La normatividad vigente en Colombia en materia de Evaluación del Desempeño Laboral (EDL) ha avanzado significativamente, lo que ha permitido clarificar criterios de evaluación y reducir imprecisiones en el proceso. Sin embargo, persisten áreas

críticas que requieren mejoras, como la relación entre la evaluación y la toma de decisiones administrativas.

Es necesario enfocarse en mecanismos que utilicen los resultados de la EDL para fomentar el desarrollo profesional, la capacitación continua y la gestión de situaciones administrativas, como encargos y comisiones. Además, la normativa debe adaptarse a las diversas realidades de las entidades públicas, promoviendo la participación de los servidores en el proceso evaluativo.

2. En línea con lo anterior, los sistemas propios de EDL en Colombia son instrumentos cruciales para medir y mejorar el desempeño de los empleados públicos. Estos sistemas incorporan enfoques holísticos que evalúan dimensiones como la orientación a resultados, el enfoque al ciudadano y el compromiso con el servicio público. Su implementación fortalece la profesionalización de los funcionarios y eleva los estándares de calidad en la gestión.
3. Asimismo, el sistema EDL-APP proporciona datos significativos sobre los servidores públicos en las entidades del país. Además, la puesta en marcha del Acuerdo 2210 de 2021 ha generado efectos positivos en la administración de los municipios priorizados.
4. Finalmente, este capítulo contribuirá a mejorar los procesos evaluativos de las entidades públicas y se convierte en un recurso valioso para que los distintos actores involucrados en la EDL –evaluadores, evaluados, jefes de personal, entre otros– desarrollen con éxito las actividades que les corresponden dentro del marco de la evaluación y sus usos.

Capítulo 3

1. La función de vigilancia a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) busca garantizar el cumplimiento de las normas de carrera administrativa y la observancia de las instrucciones y órdenes de la entidad dentro del marco de las competencias constitucionales y legales que le han sido asignadas. En este contexto, la CNSC ejerce acciones preventivas, correctivas y sancionatorias para preservar el principio del mérito como pilar fundamental del Estado social de derecho en Colombia.

2. Las Comisiones de Personal son órganos esenciales en la carrera administrativa en Colombia, pues garantizan la participación de los servidores con derechos de carrera y la administración en decisiones que los afectan. A través de estas, se asegura el cumplimiento de las normas de carrera mediante mecanismos de control legislados, como la solicitud de exclusión de las listas de elegibles, decisiones en única instancia de reclamaciones por inconformidades laborales, y decisiones en primera instancia de otras reclamaciones laborales.
3. Este organismo busca un acercamiento entre las entidades regidas por la Ley 909 de 2004 y la CNSC, fomentando un diálogo más cercano y un mejor entendimiento de los asuntos relevantes para la carrera administrativa. Esto permite una relación más estrecha entre las entidades vigiladas y la Comisión, mejorando el conocimiento y el tratamiento de temas de carrera administrativa.
4. Finalmente, el procedimiento especial derivado de las reclamaciones laborales permite materializar la función de vigilancia de la CNSC, pues revisa los procedimientos y decisiones adoptadas por las entidades. Además, este procedimiento promueve mejoras en los procesos laborales de las entidades administradas y vigiladas por la CNSC, analizando tanto las pretensiones de los reclamantes como los procedimientos internos de las entidades, imponiendo medidas correctivas cuando es necesario.

Capítulo 4

1. Conforme a los principios normativos de la Constitución Política, las causales de retiro del servicio de los servidores públicos son taxativas, lo que garantiza tanto los derechos fundamentales de los empleados del Estado como los fines esenciales establecidos en el artículo 209 de la Constitución. Estas causales permiten asegurar que las personas más capacitadas sean seleccionadas y permanezcan en el servicio público.
2. La taxatividad normativa para el ingreso y retiro de los servidores públicos permite al Estado contar con el personal más idóneo y asegurar el cumplimiento de sus labores en términos previamente establecidos por la ley. El retiro de los servidores ocurre

solo en casos de incumplimiento de sus labores o en virtud de hechos jurídicos, como la adquisición del estatus de pensionado.

Capítulo 5

1. La Comisión Nacional del Servicio Civil, como ente autónomo garante de la carrera administrativa, surgió con la Constitución de 1991 como un agente de cambio en el Estado. Su autonomía ha sido clave para construir un servicio público incluyente, eficiente y transparente, impulsando la meritocracia y combatiendo la corrupción.
2. La Corte Constitucional ha desempeñado un papel fundamental en la defensa de la carrera administrativa, consolidando la Constitución como marco legal para un servicio público basado en principios de meritocracia e igualdad. La Corte ha ampliado el alcance de la carrera administrativa, estableciendo principios como el mérito, la igualdad y el debido proceso, que se oponen a prácticas como el favoritismo, el nepotismo y las recomendaciones.
3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha sido crucial para fortalecer la participación ciudadana en los concursos de mérito, asegurando el cumplimiento de criterios objetivos en la selección de personal. A pesar de los avances, aún existen retos para consolidar la carrera administrativa en Colombia, como fortalecer la CNSC y promover una cultura de mérito en todos los ámbitos del servicio público.

Capítulo 6

1. Este capítulo recopila los principales cambios en materia constitucional, legislativa, y jurisprudencial, así como en las normativas y doctrinas elaboradas por la CNSC para la correcta aplicación de las normas de carrera administrativa. Además, busca posicionar el sistema Doctrina CNSC como una herramienta especializada en temas de carrera administrativa, con el objetivo de alcanzar una cobertura y usabilidad nacional por parte de operadores judiciales y la ciudadanía.
2. El empleo público no puede permanecer al margen de los avances tecnológicos, como la inteligencia artificial y la ciencia de datos. La idea del Servidor 4.0 apunta a utilizar herramientas

que mejoren la productividad y la gestión pública. En este sentido, el micrositio Doctrina avanza hacia un posicionamiento tecnológico que permita la unificación de criterios y conceptos para una administración y vigilancia más eficiente de la carrera administrativa.

SOBRE LOS AUTORES

Sixta Zúñiga Lindao

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogada con una maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Militar, con especializaciones en Derecho Administrativo, Gerencia y Finanzas Públicas. Se desempeña como comisionada nacional del servicio civil de la CNSC, de la que es su actual presidente. Cuenta con amplia experiencia en entidades públicas nacionales como el Ministerio de Defensa y la Superintendencia de Servicios Públicos, así como en el ámbito territorial en la alcaldía y Personería Municipal de Uribia. Ha asesorado y liderado procesos relacionados con derechos humanos, empleo público, meritocracia y carrera administrativa. También ha sido consultora en el sector privado y docente universitaria, con publicaciones en temas de empleo público y política de paz.

Correo electrónico: szuniga@cns.gov.co;
sixta.1980@hotmail.com

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002249989

Mauricio Liévano Bernal

Comisión Nacional del Servicio Civil

Actualmente se desempeña como comisionado nacional del servicio civil. Es ingeniero industrial de la Universidad de América y administrador público del Politécnico Grancolombiano. Es especialista

en Sistemas de Control Organizacional y Gestión de la Universidad de los Andes, en Gestión Pública (ESAP), en Derecho Administrativo (Universidad Santo Tomás), además de tener maestrías en Gerencia de la Innovación Empresarial (Universidad Externado de Colombia) y en Dirección de la Gestión Pública (Universidad de la Rioja). Cuenta con más de 20 años de experiencia en planeación estratégica, prospectiva e innovación, y ha trabajado en entidades como el Icetex, el SENA y el Ministerio de Agricultura.

Correo electrónico: mlievanobernal@gmail.com;
mlievano@cncs.gov.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1810-6337>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002255444

Mónica María Moreno Bareño

Comisión Nacional del Servicio Civil

Administradora pública de la ESAP y abogada de la Universidad La Gran Colombia, con especializaciones en Planificación y Administración del Desarrollo Regional (Universidad de los Andes) y en Derecho Administrativo (Universidad Militar Nueva Granada). Ha trabajado como asesora en el Ministerio de Salud y en el Concejo de Bogotá, y ha desempeñado cargos como directora de Gestión Administrativa y subgerente financiera en diversas entidades públicas. Se desempeña actualmente como comisionada de la CNSC.

Correo electrónico: monicamariamorenob@gmail.com;
mmmoreno@cncs.gov.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9558-4317>

Shirley Johana Villamarín Insuasty

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogada egresada de la Universidad de Nariño, con especializaciones en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada y Gestión Pública (ESAP), y estudios de Maestría en Dirección de la Gestión Pública (Universidad de la Rioja). Tiene experiencia en el

sector público, donde ha desempeñado roles en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el Ministerio de Educación Nacional, y la Secretaría Distrital de la Mujer, entre otras entidades.

Correo electrónico: shirleyv0102@gmail.com;
svillamarin@cncs.gov.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9044-7053>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002255389

Edna Patricia Ortega Cordero

Comisión Nacional del Servicio Civil

Profesional en Administración Pública de la ESAP y abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia. Tiene especializaciones en Gobierno y Gestión del Desarrollo Regional y Municipal, en Derecho Laboral y Seguridad Social, y en Derecho Administrativo. Su experiencia abarca diversas áreas de Talento Humano en entidades como la Personería de Bogotá, la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Educación Nacional. Actualmente es Directora de Carrera Administrativa en la CNSC.

Correo electrónico: patricia.ortega.esap@gmail.com;
eortega@cncs.gov.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1011-508X>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002249498

Nicolás Romero Sáenz

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogado de la Universidad del Rosario, con especialización y maestría en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana. Tiene más de 17 años de experiencia profesional en el sector público, habiéndose desempeñado en entidades como la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en áreas como derecho laboral-administrativo, derecho disciplinario y contratación estatal.

Correo electrónico: nromero@cncs.gov.co;
niromsaenz@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8226-3411>

CvLAC: <https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/EnRecursoHumano/inicio.do>

Julián Andrés Flórez Saldarriaga

Comisión Nacional del Servicio Civil

Administrador Público y Magíster en Administración Pública de la ESAP, con estudios en *Public Management* (Universidad Internacional de la Florida, EE. UU.) y en Evaluación de Políticas Públicas (ENAP, Uruguay). Tiene experiencia como consultor organizacional, conferencista, docente universitario e investigador en diversas organizaciones públicas y privadas de Colombia y la región.

Correo electrónico: jianfors@gmail.com; jaflorez@cns.gov.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9462-2725>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000004777

Claudia Lucía Ortiz Cabrera

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogada y Magíster en Derecho del Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, candidata a Magíster en Dirección de la Gestión Pública (Universidad Internacional de la Rioja), especialista en Derecho Laboral, Relaciones Industriales y Derecho Contencioso Administrativo. Actualmente es docente de la Universidad Externado de Colombia y asesora externa de la CNSC.

Correo electrónico: cortizc@cns.gov.co; roxin1998@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5717-9451>

Rafael Ricardo Acosta Rodríguez

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogado de la Universidad Libre de Colombia, con especialización en Alta Dirección del Estado (ESAP) y una maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Libre. Su experiencia incluye el rol de Asesor en el despacho de la Comisionada Sexta Zúñiga Lindao, donde laboral actualmente.

Correo electrónico: rracosta@cns.gov.co;
rariacos13@hotmail.com

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002249772

Humberto Luis García Cárcamo

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogado y magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Bogotá, especialista en Gestión Pública y Alta Gerencia. Actualmente es director de Vigilancia y Registro Público de Carrera Administrativa de la CNSC, con amplia trayectoria en la gestión pública.

Correo electrónico: hlgarcia@cncs.gov.co;
humbertolgarciac@hotmail.com

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001433607

Jhonatan Daniel Alejandro Sánchez Murcia

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogado, especialista en Derecho Administrativo y Derecho Contractual, con una maestría en Derecho. Ha trabajado como jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la CNSC y como asesor de magistrado en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Además, ha sido docente de posgrados y asesor en entidades como el Ministerio de Educación Nacional y la APC Colombia.

Correo electrónico: jsanchez@cncs.gov.co;
jhonatandanielalejandrogmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4978-7708>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002250050

Daniela Castellanos Marulanda

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogada bilingüe, especialista en Derecho Administrativo y Constitucional, candidata a magíster en Derecho Constitucional. Con más de 8 años de experiencia en el sector público, ha trabajado en Colpensiones y el Consejo Nacional Electoral. Actualmente, es profesional de carrera administrativa en la CNSC.

Correo electrónico: dcastellanosm@cncs.gov.co;
danisc275@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9780-7506>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001710559

César A. Correa Martínez

Comisión Nacional del Servicio Civil y Universidad Cooperativa de Colombia

Abogado de la Universidad Santo Tomás, especialista en Derecho Médico de la Universidad del Rosario, magíster en Derecho Público y doctor en Derecho (*cum laude*) de la Universidad Carlos III de Madrid y doctorando en Filosofía. Es docente e investigador de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC), así como en otras universidades de Colombia y Latinoamérica, y autor de libros sobre derecho a la salud, derecho administrativo y económico.

Correo electrónico: ccorream@cncs.gov.co;
cesarcorrea.m@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1242-4922>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001325566

Ruth Melisa Mattos Rodríguez

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogada, especialista en Derecho Administrativo y Derecho Contractual de la Universidad Libre, especialista en Gestión Pública y Magíster en Derecho Público de la Universidad de los Andes. Ha liderado concursos públicos de alto impacto en la CNSC y otras entidades públicas.

Correo electrónico: rmattos@cncs.gov.co;
melissamattos17@hotmail.com

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002250009

Éder Alberto Rentería Moreno

Comisión Nacional del Servicio Civil

Economista de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, especialista en Cooperación Internacional y Proyectos para el Desarrollo de la Universidad Externado de Colombia, y en Derecho Público. Ha trabajado en entidades como la Alcaldía de Medellín y la Federación de Municipios.

Correo electrónico: earenteria@cncs.gov.co;
eder1renteria@gmail.com

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001334385

Diana Milena Silva Fuquen

Comisión Nacional del Servicio Civil

Abogada de la Universidad INCCA de Colombia, especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social, con más de 15 años de experiencia en entidades públicas como Cajanal EICE (en Liquidación), Colpensiones y la CNSC.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9170-5317>

Correo electrónico: dsilva@cns.gov.co;
abogadadianasilva@gmail.com

ÍNDICE TEMÁTICO

A

acto administrativo 19, 23, 27, 28, 29, 32, 51, 53, 54, 56, 60, 96, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 116, 117, 121, 122, 123, 127, 128, 129, 132, 133, 134, 143, 146, 149, 153
administración pública 11, 12, 14, 16, 56, 58, 59, 71, 92, 114, 115, 125, 128, 160

C

carrera administrativa 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 46, 47, 49, 52, 54, 57, 59, 60, 65, 66, 67, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 107, 108, 109, 117, 118, 122, 126, 149, 150, 151, 153, 157, 158, 159, 161, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 179, 180, 181, 182, 183, 188, 189, 190, 191
competencias laborales 19, 21, 24, 38, 40, 46, 83, 87, 99, 100, 101, 102, 103, 118, 151

concursos de mérito 173, 191
Constitución Política 13, 17, 18, 36, 48, 65, 70, 76, 108, 113, 114, 124, 133, 136, 137, 141, 147, 149, 152, 158, 160, 162, 163, 167, 170, 174, 179, 189
Corte Constitucional 15, 16, 23, 65, 69, 72, 76, 82, 96, 99, 115, 122, 125, 128, 130, 132, 137, 142, 143, 146, 149, 157, 158, 161, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 180, 190

D

derecho administrativo 72, 125
desempeño laboral 14, 15, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 60, 67, 81, 83, 84, 85, 87, 90, 99, 100, 103, 104, 109, 117, 118, 119, 120, 187

E

Empleado(s) público(s) 14, 16, 47, 52, 54, 57, 68, 77, 93, 95, 109, 114, 123, 128, 134, 135, 136, 139, 140, 150, 159, 174, 180, 182, 188

CNSC en perspectiva

entidades públicas 28, 45, 52, 67, 75,
76, 82, 91, 99, 108, 142, 149, 150,
187, 188

evaluación del desempeño laboral (EDL)
14, 15, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52,
53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 67,
81, 83, 84, 85, 86, 90, 99, 100, 103,
104, 109, 117, 118, 120, 187, 188

F

función pública 13, 53, 63, 107, 114, 122,
124, 141, 147, 148, 149, 150, 158,
159, 161, 163, 164, 167, 168, 170

J

jurisprudencia constitucional 11, 15, 19,
116, 157, 158, 165, 169, 172

L

libre nombramiento y remoción 36, 48,
58, 59, 77, 78, 98, 103, 106, 113,
114, 115, 116, 117, 123, 128, 153

M

mérito 11, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 22, 27,
30, 35, 36, 39, 40, 45, 46, 48, 52,
58, 59, 68, 84, 90, 113, 158, 163,
165, 166, 168, 169, 170, 171, 172,
173, 174, 180, 182, 184, 188, 190

N

normas de carrera administrativa 35, 65,
67, 68, 72, 73, 74, 91, 188, 190

P

procedimiento administrativo 29, 50,
69, 72, 73, 74, 97, 108, 127, 132,
152, 168

R

reclamaciones laborales 15, 76, 79, 81,
91, 94, 95, 96, 189

S

servicio civil 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20,
28, 29, 35, 45, 47, 52, 56, 65, 66,
68, 69, 72, 78, 79, 80, 91, 92, 95,
96, 107, 110, 153, 157, 158, 159,
160, 162, 163, 164, 165, 173, 174,
180, 185, 188, 190

servicio público 11, 12, 13, 14, 15, 45,
52, 58, 59, 126, 140, 144, 149, 158,
165, 167, 169, 173, 174, 184, 188,
189, 190

servidor(es) público(s) 11, 12, 15, 18, 20,
35, 37, 45, 46, 55, 56, 57, 59, 60,
65, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 88, 96,
98, 99, 100, 101, 102, 104, 105,
106, 107, 108, 109, 113, 115, 121,
123, 124, 125, 130, 131, 134, 135,
136, 137, 145, 146, 147, 148, 152,
159, 168, 179, 188, 189



CNSC en perspectiva: Evolución, doctrina y servicio civil hace parte de la colección Biblioteca del Servicio Público. Para su composición se usaron caracteres de la familia Bagatela. Su cuidado estuvo a cargo de Editorial ESAP, sello editorial de la Escuela Superior de Administración Pública, y del Despacho de la Presidencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Se imprimió en los talleres de la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN DIDÁCTICA

Matemáticas I. Precálculo y cálculo diferencial con aplicaciones a las ciencias administrativas y económicas

| Luis Miguel Cabrera González,
David Julian Molina Beltran, Gabriel Villalobos Camargo (2024)

Estadística I: Análisis de datos para la toma de decisiones informadas en la administración | Jeammy Julieth Sierra Hernández (2024)

COLECCIÓN SUPERIOR

El euro y la integración de la Unión Europea: Implicaciones en el comercio con Colombia | Luis Nelson Beltrán Mora (2024)

Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020) |

Javier Cadavid Ramírez, Juan Carlos Quintero Calvache (2024)

«En esta publicación, elaborada con motivo de los 20 años de funcionamiento de la CNSC, se refleja el cumplimiento de la misión encomendada por la Constitución Política, y el trabajo continuo para construir una sociedad más justa y equitativa, a partir del posicionamiento del mérito, la igualdad, la transparencia, la excelencia y la democratización de la provisión y permanencia en el empleo público. Sea esta la oportunidad para reconocer y exaltar sus aportes en desarrollo de los fines del Estado.»

Dr. Milton Chaves García
Presidente del Consejo de Estado

