

CONCURSOS DE MÉRITOS EN COLOMBIA: LAS COMPLICACIONES DE LA CONVOCATORIA 428/2016 DE LA CNSC

Lucila Reyes-Sarmiento¹
Mónica María Fuentes Mancipe²

¹ Doctora en Investigación Transdisciplinar de la Universidad de Valladolid, Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, Abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia. Contacto: lucila.reyes@ugc.edu.co OR- CID: 0000-0002-7999-142X

² Doctoranda en Derecho Romano, Teoría de los ordenamientos y derecho privado de los mercados y Magíster en Derecho Comercial internacional “International Business Law” de la Universidad Sapienza de Roma y Especialista en Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Abogada y Docente investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia. Contacto: monica.fuentes@ugc.edu.co OR- CID: 0000-0002-3695-8144.

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

Contenido

CONCURSOS DE MÉRITOS EN COLOMBIA: LAS COMPLICACIONES DE LA CONVOCATORIA 428/2016 DE LA CNSC	1
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I	¡Error! Marcador no definido.
METODOLOGÍA Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	¡Error! Marcador no definido.
1.1 Contexto de la investigación.	¡Error! Marcador no definido.
1.2 Pregunta de investigación.	¡Error! Marcador no definido.
1.3 Objetivos de Investigación.....	¡Error! Marcador no definido.
1.3.1 Objetivo General.....	¡Error! Marcador no definido.
1.3.2 Objetivos Específicos.....	¡Error! Marcador no definido.
1.4 Metodología	¡Error! Marcador no definido.
1.5. Técnica de Análisis de la información	¡Error! Marcador no definido.
1.6 Instrumento.....	¡Error! Marcador no definido.
1.7 Método.....	¡Error! Marcador no definido.
1.8 Técnica.....	¡Error! Marcador no definido.
PARTE I	¡Error! Marcador no definido.
REFERENTE CONCEPTUAL	¡Error! Marcador no definido.
CAPITULO II	¡Error! Marcador no definido.
LA CARRERA ADMINISTRATIVA	¡Error! Marcador no definido.
2.1 Nociones preliminares de Carrera Administrativa. .	¡Error! Marcador no definido.
2.2 Antecedentes de la Carrera Administrativa.....	¡Error! Marcador no definido.
2.3 La Carrera Administrativa en la Constitución Política de 1991. .	¡Error! Marcador no definido.
2.4 Enfoques de la Carrera Administrativa.....	¡Error! Marcador no definido.
CAPÍTULO III	¡Error! Marcador no definido.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

..... ¡Error! Marcador no definido.

3.1 La Carrera Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Colombiano. ¡Error! Marcador no definido.

3.2 Sistemas de carrera Administrativa en Colombia ¡Error! Marcador no definido.

3.3 Principios de la Carrera Administrativa. ¡Error! Marcador no definido.

3.3.1 Ingreso. ¡Error! Marcador no definido.

3.3.2 Permanencia. ¡Error! Marcador no definido.

3.3.3 Retiro. ¡Error! Marcador no definido.

CAPÍTULO IV ¡Error! Marcador no definido.

PROCEDIMIENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y SUS DEBILIDADES ¡Error! Marcador no definido.

4.1 Procedimientos de los concursos. ¡Error! Marcador no definido.

4.2 Debilidades del sistema de las convocatorias. ¡Error! Marcador no definido.

PARTE II ¡Error! Marcador no definido.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN ¡Error! Marcador no definido.

CAPITULO V ¡Error! Marcador no definido.

ACTORES EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA ¡Error! Marcador no definido.

5.1 La Comisión Nacional del Servicio Civil. ¡Error! Marcador no definido.

5.2 Departamento Administrativo de la Función Pública. . ¡Error! Marcador no definido.

5.3 Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). ¡Error! Marcador no definido.

5.4 Las entidades públicas. ¡Error! Marcador no definido.

CAPÍTULO VI ¡Error! Marcador no definido.

ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO DE LA CONVOCATORIA 428 DE 2016 CNSC
..... ¡Error! Marcador no definido.

6.1. Contexto de la Convocatoria 428 de 2016 de la CNSC ¡Error! Marcador no definido.

6.2 Demanda de inconstitucionalidad parcial del artículo 31 de la Ley 909 de 2004.
Expediente 11001-03-25-000-2017-00326-00. ¡Error! Marcador no definido.

6.3 Complejidad del concurso en sede administrativa. ¡Error! Marcador no definido.

6.4 Acciones en sede judicial. ¡Error! Marcador no definido.

6.5 Autos de cumplimiento ordenados a la CNSC. ¡Error! Marcador no definido.

CONCLUSIONES..... ¡Error! Marcador no definido.

Referencias..... ¡Error! Marcador no definido.

Referencias Normativas ¡Error! Marcador no definido.

Referencias Jurisprudenciales..... ¡Error! Marcador no definido.

Referencias Comisión Nacional del Servicio Civil ¡Error! Marcador no definido.

ANEXO 1. Matriz de categoría de análisis (Adjunta)..... ¡Error! Marcador no definido.

Listado de tablas y figuras

Pieza Grafica	Nombre	Pagina
Cuadro 1	Elaboración propia. con base en el artículo 28 de la Ley 909 de 2004.	36
Cuadro 2	Elaboración propia con base en la Ley 909 de 2004.	49
Cuadro 3	Problemas de la gestión del empleo público. Creación propia con base en (Maite Careaga Tagueña, Ob. Cit. pág. 110.)	56
Cuadro 4	Entidades vinculadas a la Convocatoria 428 de 2016 con base en el Acuerdo 20161000001296 del 29 de septiembre de 2016.	58
Cuadro 5	Derechos más alegados mediante acción de tutela. Elaboración Propia a partir de la Base de datos creada a partir de la información de la página de la Rama Judicial de las acciones judiciales interpuestas a la Convocatoria 428 de 20016	70
Figura 1	Principales escuelas que han orientado la carrera administrativa en Colombia. Creación propia con base en (Rincón Córdoba, 2009).	25
Figura 2	Elaboración propia formas de empleo Fuente: creación propia a partir de Empleo público en Colombia.	28
Figura 3	Sistema de carreras en Colombia. Fuente: creación propia a partir de con base en la Ley 909 de 2004.	32
Figura 4	Elaboración propia. Pilares de la carrera administrativa.	33
Figura 5	Elaboración propia criterios de profesionalización de la carrera administrativa.	37
Figura 6	Elaboración propia Formas de desvinculación de los empleados públicos	41

Figura 7	Criterios para abrir concursos de ascenso. Elaboración propia con base en el artículo 29 de la Ley 1960 de 2019.	45
Figura 8	Criterios para abrir concursos de ascenso. Elaboración propia con base en el artículo 29 de la Ley 1960 de 2019.	53
Figura 9	Actores de la gestión del empleo público. Elaboración propia.	54
Figura 10	Elaboración propia Requisitos que exige el CPACA para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo con base en el artículo 231 del CPACA	60
Figura 11	Elaboración propia. mapa de actores expediente 11001-03-25-000-2017-00326-00.	62
Figura 12	Elaboración propia, etapas del concurso de méritos según el artículo 31 de la Ley 909 de 2004.	64
Figura 13	Elaboración propia. Itinerario de la Convocatoria N°428 de 2016 de la CNSC (Documento Compilatorio de los Acuerdos Contentivos de la Convocatoria No. 428 de 2016 - Grupo de Entidades Del Orden Nacional).	66

INTRODUCCIÓN

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

Durante más de ocho décadas el Estado colombiano ha hecho esfuerzos para modernizar el servicio público. El Plebiscito de 1957 elevó a rango constitucional la

carrera administrativa, pero en todos los casos los intereses clientelistas encontraron formas de evadir el mandamiento del constituyente primario. Para los constituyentes de 1991, el tema fue de tal importancia que en la Carta Política de 1991 quedó plasmado un título dedicado a la función pública. El artículo 130 determinó que “[L]os empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera” y así mismo creó la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como “responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”. A partir de ese momento ha habido importantes avances normativos con la expedición de las leyes 909 de 2004 y 1960 de 2019 y decretos reglamentarios.

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

La CNSC es un organismo autónomo, con personería jurídica y autonomía administrativa, técnica y jurídica. Ha sido una constante que la Comisión Nacional del Servicio Civil abra concursos de méritos, pero que paralelamente se inicien demandas, se interpongan derechos de petición, tutelas, quejas ante los órganos

de control contra las decisiones y los procesos de méritos. Durante los años 2015 y 2016 estas convocatorias fueron particularmente polémicas y generaron una gran cantidad de litigios contra la CNSC y las entidades respectivas. Algunos de los motivos, según las demandas, están relacionados con la omisión de artículos 31 de la Ley 909 de 2004, y los artículos 38 y 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, pero hubo otras causas.

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

Con el deseo de aportar a la discusión sobre la meritocracia en Colombia, la Universidad La Gran Colombia, escogió esta convocatoria como uno de los objetos de estudio, razón por la cual este trabajo busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron las causas jurídicas y políticas que dificultaron el desarrollo de la Convocatoria 428 de 2016 suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la ventana de tiempo de octubre de 2018 a octubre de 2019?

Con el fin de dar respuesta a la pregunta se planteó como objetivo de investigación analizar las causas jurídicas y políticas que dificultaron el desarrollo de la Convocatoria 428 de 2016, del orden nacional, suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil.