

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**



LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS

**WILSON ALEXIS MARTIN CRUZ
HOMERO SÁNCHEZ NAVARRO**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
MAESTRÍA DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C.
2012**

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**



LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS

**WILSON ALEXIS MARTIN CRUZ
HOMERO SÁNCHEZ NAVARRO**

TRABAJO DE GRADO

**DIRECTOR TEMÁTICO
Dr. JAIRO SANDOVAL CARRANZA
Coordinador Maestría Derecho Administrativo**

**ASESORA METODOLÓGICA
Dra. LUISA FERNANDA GARCIA LOZANO
Profesora de metodología e investigación**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
MAestría DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C.
2012**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, D.C., 26 de septiembre de 2012

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	6-11
1. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS	12-14
1.1 LA CARRERA ADMINISTRATIVA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	14-16
1.2 LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA CARTA DE 1991	16-20
1.3 DESARROLLOS LEGALES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA POSTERIORES A 1991	20-27
1.4 EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS	27-40
2. EL INGRESO Y LA PROMOCIÓN EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LAS SUPERINTENDENCIAS	41
2.1 NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DE LAS SUPERINTENDENCIAS	42-46
2.2 EL EMPLEO PÚBLICO	47

2.3 LOS EMPLEOS EXISTENTES EN LAS SUPERINTENDENCIAS	48-50
2.4 CLASES DE NOMBRAMIENTOS	50
2.4.1 Nombramiento ordinario	50-52
2.4.2 Nombramiento en período de prueba	52
2.4.3 El Nombramiento provisional	52-53
2.4.4 El encargo	53-55
2.5 COMPETENCIA PARA PROVEER LOS EMPLEOS EN LAS SUPERINTENDENCIAS	55-58
2.6 CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS	59
2.6.1 Principios del concurso de méritos	59-61
2.6.2 Etapas del concurso de méritos	62-74
2.7 LA PROMOCIÓN EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA DE LAS SUPERINTENDENCIAS	75-79
3. LA PERMANENCIA Y EL RETIRO EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS	80-81
3.1 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	81-83
3.2 CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	83-86

3.3 LOS INSTRUMENTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL	86-89
3.4 EFECTOS DE LA EVALUACIÓN	89-91
3.5 EL RETIRO DEL SERVICIO EN EL RÉGIMEN ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS	91-98
CONCLUSIONES GENERALES	99-102
BIBLIOGRAFÍA	103-112
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112-117

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, se realizó dentro de la marco de la Maestría de Derecho Administrativo, con las pautas trazadas en la metodología de investigación que establece la universidad, y se denominó: “LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS”.

La temática de la investigación hace parte del derecho administrativo en Colombia, específicamente al área del derecho administrativo laboral; y dentro de éste contexto, desarrolla el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias.

De acuerdo con las guías tutoriales que la universidad realiza en las cátedras de investigación y metodología; se planteó inicialmente el anteproyecto del trabajo, y con posterioridad, se consolidó el proyecto de investigación.

La investigación se centra en el estudio legal y jurisprudencial para posibilitar una construcción teórica respecto de un tema con escasa o nula producción bibliográfica.

Contempló cinco aspectos claves de la investigación: i) el planteamiento del problema de la investigación; ii) la pregunta del problema; iii) la hipótesis; iv) el objetivo general; y v) los objetivos específicos.

Se preparó en detalle los marcos referenciales del proyecto, los cuales incluyen el histórico, el conceptual, el jurídico y el teórico; todos ellos necesarios para el desarrollo de la investigación.

Así mismo se revisó el estado del arte, con evidencia de la no existencia de investigaciones adelantadas en ésta y en otras universidades, sobre el desarrollo de la temática específica de que se ocupa el proyecto.

Dentro de los marcos jurídicos y entre éstos, el constitucional, el legal y el jurisprudencial, se identificaron alrededor de cien fuentes bibliográficas, las cuales fueron el punto de partida.

La investigación tiene un carácter jurídico y en ella se desarrollan los sistemas de integración e interpretación establecidos por la Corte Constitucional.

Según los objetivos específicos trazados y la tabla de contenido, el trabajo aborda temas sobre la carrera administrativa en las superintendencias, como un aspecto novedoso que le permite a la Universidad Militar Nueva Granada y a su Maestría de Derecho Administrativo, ser una de las primeras comunidades académicas en profundizar sobre el sistema que rige a los servidores públicos de las diez superintendencias que existen hoy en Colombia.

En el estado del arte, se realizó una labor de investigación en distintas universidades, confirmándose la no existencia de un trabajo específico sobre la carrera administrativa en las superintendencias.

Las referencias bibliográficas hacen énfasis o en la carrera administrativa régimen general, o en las superintendencias, pero ninguna aborda el tema específico de la carrera administrativa de las superintendencias.

Se verificó que el tema del trabajo de investigación, estuviera previsto dentro de las líneas de investigación existentes dentro del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, específicamente en la LÍNEA DE DERECHO PÚBLICO, GRUPO DE DERECHO PÚBLICO.

La investigación consideró la existencia de varios sistemas de carrera administrativa, entre ellos, un sistema general de carrera administrativa, y otros especiales de carrera de origen constitucional.

Se advierte que adicional a los sistemas de carrera administrativa de rango constitucional, existen en Colombia, otros especiales que se caracterizan por tener un origen legal y que se han denominado regímenes o sistemas específicos de carrera administrativa.

Dentro de los denominados sistemas específicos de carrera administrativa, la investigación se circunscribe a la carrera administrativa en Colombia para las superintendencias, a la luz de la Constitución Política de 1991 y su evolución hasta el año 2011.

El Decreto-Ley 775 de 2005, estableció las características generales de la carrera administrativa de las superintendencias. Sin embargo, el esquema planteado en el Decreto-Ley 775, se afectó en forma grave por el pronunciamiento efectuado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1230 de 2005.

En efecto, la Corte Constitucional examinó el artículo cuarto de la Ley 909 de 2004, que determinaba las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y dispuso que era ese órgano especial, el competente por mandato de la Constitución Política para administrar y vigilar todos los sistemas de carrera, salvo los sistemas especiales de carrera previstos en la carta política.

Sin referirse al Decreto-Ley 775 de 2005 en forma específica, la Corte Constitucional determinó que todas las normas que bajo el amparo de un régimen específico le sustrajeron a la Comisión Nacional del Servicio Civil su capacidad para administrar los sistemas de carrera, no se ajustaban a la constitución, y en ese sentido, la sentencia C-1230 de 2005, así lo afirmó.

De suerte que, para las superintendencias, su nuevo y aún no consolidado régimen específico de carrera quedó con una vigencia formal y una inconstitucionalidad sustancial, ya que todas las normas que preveían el control de la carrera administrativa por parte de los superintendentes quedaron sin fundamento.

El vacío creado entonces fue mayúsculo; por un lado, por mandato de la ley, las superintendencias ya no hacían parte del régimen general de carrera

administrativa, por gozar de un régimen específico; pero por el otro lado, las normas de ese régimen específico eran en su gran mayoría inconstitucionales.

Conforme éste planteamiento, el problema jurídico se formuló en los siguientes términos: ¿Cuál es el sistema de carrera administrativa, aplicable a los servidores públicos de las superintendencias en Colombia para el año 2011?

Para resolver dicho problema, la investigación trazó el siguiente objetivo general: “Establecer cómo se integra el sistema específico de carrera administrativa, aplicable a los servidores públicos vinculados a las superintendencias en Colombia para el año 2011”.

El logro del objetivo general, se alcanza a través del desarrollo en tres objetivos específicos que son el cuerpo del presente trabajo de investigación:

i) El primer objetivo de la investigación y, a la vez el primer capítulo de éste trabajo, es el marco general de la carrera administrativa, como antecedente inmediato del tema que se aborda y que toma la carrera administrativa desde lo general hasta llegar al tema específico aplicable a las superintendencias. Se comienza con sus antecedentes antes de la Constitución de 1991 y los desarrollos legales y jurisprudenciales posteriores a la carta, teniendo en este capítulo el cuidado de seguir por unidad de materia la línea de investigación aprobada.

ii) El segundo objetivo de la investigación y, a la vez el segundo capítulo de éste trabajo, es determinar cómo se integra el sistema de carrera administrativa aplicable a las superintendencias en los aspectos relacionados con el ingreso al servicio y la promoción de los servidores públicos de carrera en las superintendencias, en el cual se examinan todos los mecanismos relacionados con la provisión de los empleos de carrera en estas entidades, incluidos los concursos de méritos, los ascensos, los encargos y los concursos de ascenso.

iii) El tercer objetivo de la investigación y, a la vez el tercer capítulo de éste trabajo, es establecer cómo se integra el sistema de carrera administrativa aplicable a las superintendencias en los aspectos relacionados con la permanencia y el retiro del servicio de los servidores públicos de carrera en las superintendencias, en el cual se examinan los mecanismos relacionados con la evaluación del desempeño, los estímulos y la capacitación en las superintendencias y las distintas modalidades de retiro del servicio.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación, donde se agrupan las conclusiones que arroja cada capítulo y en se verifica la hipótesis que se planteó y siguió en la investigación; la cual se desarrolló a partir del cómo se integra y se aplica el sistema de carrera administrativa de las superintendencias en Colombia a 2011.

1. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS

Para determinar cuál es el sistema de carrera administrativa, aplicable a los servidores públicos de las superintendencias en Colombia para el año 2011, se hace necesario determinar el contexto general que orienta en Colombia, la carrera administrativa.

Por ello, se aborda en este capítulo la carrera administrativa, con criterios tanto de la investigación jurídica descriptiva, como la comparativa y explicativa. Se utiliza el análisis de las fuentes, en el orden constitucional, legal y jurisprudencial, con un objetivo de contextualización, teniendo en cuenta que la unidad de análisis es el sistema de carrera aplicable a los servidores de las superintendencias.

Para el examen se ha determinado aplicar los distintos métodos de interpretación jurídica vigentes en la legislación colombiana y se han considerado los conceptos fundamentales de las líneas jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha trazado sobre esta materia, para lo cual se utiliza los métodos que la propia Corte ha determinado para el uso y análisis de los antecedentes, es decir la ratio decidendi y el obiter dicta, de sus sentencias. En éste sentido ha dicho la Corte:

4.2. ¿Cómo resultan vinculantes las decisiones judiciales?

22. Si la parte de las sentencias que tiene fuerza normativa son los principios y reglas jurídicas, ello significa que no todo el texto de su motivación resulta obligatorio. Para determinar qué parte de la motivación de las sentencias tiene fuerza normativa resulta útil la distinción conceptual que ha hecho en diversas oportunidades esta Corporación entre los llamados obiter dicta o afirmaciones dichas de paso, y los ratione decidendi o fundamentos jurídicos suficientes, que son inescindibles de la decisión sobre un determinado punto de derecho. [20] Sólo estos últimos resultan obligatorios, mientras los obiter dicta, o aquellas afirmaciones que no se relacionan de manera directa y necesaria con la decisión, constituyen criterios auxiliares de la actividad judicial en los términos del inciso 2º del artículo 230 de la Constitución. Por supuesto, la definición general de dichos elementos no es unívoca, y la distinción entre unos y otros en cada caso no resulta siempre clara. Sin embargo, la identificación, interpretación y formulación de los fundamentos jurídicos inescindibles de una decisión, son labores de interpretación que corresponden a los jueces, y principalmente a las altas Cortes. La

ratio decidendi de un caso, por supuesto, no siempre es fácil de extraer de la parte motiva de una sentencia judicial como tal, y por lo tanto, su obligatoriedad no implica la vinculación formal del juez a determinado fragmento de la sentencia descontextualizado de los hechos y de la decisión, aun cuando resulta conveniente que las altas Cortes planteen dichos principios de la manera más adecuada y explícita en el texto de la providencia, sin extender ni limitar su aplicabilidad, desconociendo o sobrevalorando la relevancia material de aquellos aspectos fácticos y jurídicos necesarios para su formulación en cada caso concreto.

23. Con todo, los obiter dicta o dichos de paso, no necesariamente deben ser descartados como materiales irrelevantes en la interpretación del derecho. En efecto, en muchos casos permiten interpretar cuestiones jurídicas importantes en casos posteriores que tengan situaciones de hecho distintas, aunque no necesariamente deban ser seguidos en posteriores decisiones. Así, puede ocurrir que carezcan completamente de relevancia jurídica, que contengan elementos importantes pero no suficientes ni necesarios para sustentar la respectiva decisión, que sirvan para resolver aspectos tangenciales que se plantean en la sentencia, pero que no se relacionan directamente con la decisión adoptada, o que pongan de presente aspectos que serán esenciales en decisiones posteriores, pero que no lo sean en el caso que se pretende decidir.

24. Adicionalmente, el juez puede observar que a pesar de las similitudes entre el caso que debe resolver y uno resuelto anteriormente existen diferencias relevantes no consideradas en el primero, y que impiden igualarlos, y en consecuencia, estaría permitido que el juez se desviara de la doctrina judicial que en apariencia resulta aplicable. A contrario sensu, puede haber dos casos que en principio parezcan diferentes, pero que, observados detalladamente, tengan un término de comparación – tertium comparationis- que permita asimilarlos en algún aspecto. En esa medida, resulta adecuado que el juez emplee criterios de igualación entre los dos, siempre y cuando la equiparación se restrinja a aquellos aspectos en que son equiparables, y solamente en la medida en que lo sean. En este caso, el juez debe hacer explícitas las razones por las cuales, a pesar de las similitudes aparentes, los casos no merezcan un tratamiento igualitario o, a la inversa, debe argumentar porqué, a pesar de las diferencias aparentes, los casos deben recibir un trato idéntico o similar. Tanto en una como en otra hipótesis, los criterios de igualación o de diferenciación deben ser jurídicamente relevantes, y el trato debe ser proporcional a la diferencia en la situación de hecho¹.

En la contextualización de éste capítulo se examinan los antecedentes de la carrera administrativa antes de la Constitución de 1991, el esquema constitucional de la carrera administrativa, los desarrollos legales de la carrera posteriores a la carta de 1991 y hasta el año 2011; los sistemas específicos de carrera y dentro de estos el aplicable a las superintendencias. Este último, hace necesario que dentro de la justificación de la existencia de éste sistema específico, se analice la

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-836. (9, agosto, 2001). Referencia: Expediente D-3374. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la ley 169 de 1.896. Actor: Carlos Alberto Maya Restrepo. M. P. Mauricio González Cuervo. Bogotá, D. C.

naturaleza de las funciones de las superintendencias, como fundamento técnico de los empleos existentes en las tales entidades.

1.1 LA CARRERA ADMINISTRATIVA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Los orígenes de la carrera administrativa en Colombia se encuentran en Ley 165 de 1938², la cual creó la carrera administrativa para los empleados que prestaran sus servicios administrativos, en forma permanente en el nivel nacional, departamental y municipal.

Sin embargo, no hay evidencia de desarrollo alguno de esta materia en el país en la década de los cuarenta, lo cual, es explicable sólo a la luz, de las condiciones sociopolíticas de Colombia en dicha década.

El primer desarrollo significativo de la carrera administrativa, se encuentra en la década de los cincuenta. Efectivamente, fue el constituyente primario, citado en el Plebiscito de 1957, el cual recogió varios de los postulados de la carrera administrativa.

La Corte Constitucional, sobre éste particular, en la sentencia C-588 de 2009, observa entre los antecedentes de la Carrera Administrativa en Colombia, los artículos 5, 6 y 7 del acto plebiscitario, en aspectos básicos para la carrera administrativa como son: el hecho que el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes, y en general todos los funcionarios que tuvieran la facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podían hacerlo, sino con sujeción a las normas que expidiera el Congreso de la República, para

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 165. (29, octubre, 1938). Por la cual se crea la carrera administrativa. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1938. no. 23930.

establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, el ascenso por mérito, la antigüedad, la jubilación, el retiro y el despido.

Además, a los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les estaba prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio que pudieran ejercer libremente su derecho al sufragio.

En el artículo séptimo del plebiscito, se estableció, que en ningún caso, la filiación política de los ciudadanos podía determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa o su destitución o promoción.

La Ley 19 de 1958 desarrolló los postulados anteriores, creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública; esta última, diseñada para la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas referentes a la administración pública y a la preparación del personal al servicio del estado.

Con base en las facultades conferidas por la Ley 19 de 1958, se expidió el Decreto-Ley 1732 de 1960 que distribuyó en dos grupos, los empleos públicos: i) Los de Carrera Administrativa, como regla general; ii) Los de libre nombramiento y remoción.

Posteriormente, el Decreto-Ley 2400 de 1968, fue dictado con base en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 65 de 1967, para modificar las normas que regulaban la clasificación de los empleos.

El Decreto 1950 de 1973, reglamentó el Decreto-Ley 2400 de 1968, y definió por primera vez la carrera administrativa como un mecanismo de administración de

personal que sólo reconoce para el acceso al servicio y para la permanencia y promoción dentro de él, factores inherentes al mérito personal, demostrados mediante en un serio proceso de selección, el cual estaría integrado por la convocatoria, el reclutamiento, la oposición, la lista de elegibles, el período de prueba y el escalafonamiento.

La Ley 61 de 1987 fue el antecedente normativo vigente en Colombia antes de la expedición de la Constitución de 1991, sobre la carrera administrativa tenía prevista una clasificación de los cargos de carrera y de los de libre nombramiento y remoción; igualmente determinaba, cómo operaba la pérdida de los derechos de carrera; la calificación de servicios por evaluación del desempeño y la forma de realizar nombramientos provisionales.

Dicha norma establecía un antecedente que después la constitución junto con la ley retomarían; conforme al cual, la regla general son los empleos de carrera administrativa, siendo la excepción los empleos de libre nombramiento y remoción.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 al establecer la carrera administrativa en rango constitucional, determinó cuáles eran sus principios básicos y los elevó a norma constitucional, entre ellos el del mérito para el ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro.

1.2 LA CARRERA EN LA CARTA DE 1991

La Constitución Política de 1991 previó los principios de la carrera administrativa aplicables a los servidores públicos en Colombia. La carta a la vez determinó la existencia de un sistema general de carrera administrativa, unos sistemas

especiales de origen constitucional y viabilizó la existencia de los sistemas específicos de carrera administrativa, los cuales tiene un origen de carácter legal.

La Constitución Política confirió a rango constitucional la denominación de los servidores públicos así como su clasificación, y determinó los principios generales de la carrera, y la existencia de una Comisión Nacional del Servicio Civil, a cuyo cargo estaba la administración y vigilancia de la carrera administrativa.

Examinada la carta, el título quinto, referido a la organización del Estado, y en su capítulo dos, a la función pública, se estableció en el artículo 125, como uno de los principios básicos de la organización constitucional, la regla general según la cual los empleos tanto en los órganos, como en las entidades que conforman el Estado son de carrera administrativa.

Determina en primer término que todos los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y aquellos que determine la ley, lo cual respeta la regla general. Y advierte que aquellos funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la constitución o la ley, deberán ser nombrados por concurso público de méritos.

En segundo término, consagra el principio del mérito como rector de la carrera administrativa y conforme al cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, y el ascenso sólo es posible previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para valorar los méritos de los aspirantes. En este mismo sentido el retiro sólo procede por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las causales previstas en la constitución o la ley.

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

Igualmente la Carta se refiere a algunos de los cargos que se exceptúan y determina que corresponde a la ley definir cuáles otros empleos no son de carrera administrativa, donde la carrera administrativa es la regla general y los exceptuados de ella, son excepcionales.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional, sobre este punto:

"De manera reiterada, esta Corporación ha establecido que la Constitución Política prescribe, en su artículo 125, que, por regla general, la vinculación laboral a los órganos y entidades estatales debe realizarse mediante el Sistema de la carrera administrativa. Asimismo, ha precisado que la misma Constitución determina que se exceptuarán de esta regla "los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley." Ello significa que el legislador está facultado para excluir algunos cargos de la aplicación del régimen de carrera.

Sin embargo, la Corte también ha señalado que el uso de la atribución otorgada al legislador para clasificar algunos empleos como de libre nombramiento y remoción "no puede contradecir la esencia misma del Sistema de Carrera, es decir, [que] la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en la excepción." Por lo tanto, esta Corporación ha determinado que la decisión legislativa de ordenar un puesto público dentro de la categoría de los de libre nombramiento y remoción debe responder "a un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la Carrera Administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada."

Además, se refiere la Corte Constitucional en dicho fallo a que:

Con base en lo anterior, se ha establecido que los cargos de libre nombramiento y remoción "no pueden ser otros que los creados de manera específica (...) para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades." Así, cuando se evalúa si un cargo debe ser de libre nombramiento y remoción debe observarse si él comporta funciones de dirección institucional o una relación especial de confianza con un funcionario que desempeñe tareas de conducción institucional. Con todo, en

relación con el factor confianza importa recordar que la misma Corte ha advertido que cuando se habla de ella no se hace referencia "a la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública", sino a la que responde "al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere cierto tipo de funciones, en especial, aquéllas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata..."³.

Hay que tener en cuenta que el mencionado artículo 125, establece además, el eje fundamental de la carrera administrativa y del acceso de todos los ciudadanos colombianos interesados en laborar con el Estado; es el principio del mérito, de forma tal, que tanto el ingreso a los cargos de carrera, como el ascenso en la carrera, se hará en atención a los méritos y calidades de los aspirantes, situación que deberá verificarse mediante concurso público de méritos.

En ese mismo orden, la Constitución establece que el mérito determinará la permanencia en la carrera, al establecer que el retiro procede por la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo.

Sin embargo se puede distinguir en el ordenamiento superior, la existencia de más de un sistema de carrera administrativa, si se observan en su conjunto las normas previstas en el capítulo dos del título quinto, se tiene el denominado sistema general de carrera administrativa, pero la Constitución se ocupa además de otros sistemas denominados especiales, que son de origen constitucional ligados a las entidades para quienes se prevé.

Es así como la carta establece sistemas especiales de carrera administrativa para los entes universitarios; para las fuerzas militares; para el cuerpo de policía; para la Fiscalía General de la Nación; para la rama judicial; para Procuraduría General

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-368. (26, mayo, 1999). Referencia: Expedientes acumulados D-2175, D- 2179 y D-2195. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 10, 23 y 37 (parciales) de la Ley 443 de 1998. Actor es: Andrés Zubiria Samper y Otros. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D. C.C-368/99

de la Nación; y para la Contraloría General de la República, cuyos alcances en la órbita constitucional han sido previstos ya por la Corte Constitucional⁴; en donde se ha dejado en claro los conceptos de las carreras especiales de origen constitucional y en los sistemas especiales de origen legal denominados específicos⁵.

1.3 DESARROLLOS LEGALES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA POSTERIORES A 1991

La Ley 27 de 1992⁶, la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, son los tres desarrollos legislativos posteriores a la Constitución Política de 1991, sobre el Sistema General de Carrera Administrativa en Colombia, ellas son los antecedentes históricos más recientes del desarrollo de los sistemas específicos, del papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y del sistema aplicable a las superintendencias, antes de la expedición del Decreto-Ley 775 de 2005.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-588. (27, agosto, 2009). Referencia: Expediente D-7616. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008, "Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política", Actor; Mauricio Bedoya Vidal. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D. C.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-1230. (29, noviembre, 2005). Referencia: Expediente D-5791. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones". Actor: Jairo Villegas Arbeláez. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 27. (23, diciembre, 1992). Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1992. no. 40700.

Bajo el amparo de la carta política, el legislador se ocupó de la carrera administrativa del denominado régimen general; primero, mediante la Ley 27 de 1992⁷, y posteriormente, mediante la Ley 443 de 1998.

Se analizará, como antecedente y en forma especial en su relación con la unidad de análisis, la Ley 443 de 1998, como el primer esfuerzo sistémico que hizo para delinear las reglas generales de la carrera administrativa en Colombia.

La definición legal de la carrera administrativa entre la Ley 27 de 1992 y la Ley 443 de 1998, difiere en forma mínima, pero coinciden en lo básico, la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal, fundamentado en el principio del mérito.

En tal sentido señala la Corte Constitucional:

En este aspecto, la armonización de los dos principios analizados -la eficiencia y la eficacia de la función pública- con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto) el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos, en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.

En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública. Conduce a la instauración de la carrera administrativa como Sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y,

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-041. (9, febrero, 1995). Referencia: Expediente D-796. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 (parcial) del Decreto 1222 de 1993 "Por el cual se desarrollan los numerales 3 y 4 del artículo 29 de la Ley 27 de 1992". Actor: Arvey Lozano Suelto. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D. C.

por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.

En ese orden de ideas, los fines propios de la Carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere⁸.

La Ley 27 de 1992, en su artículo primero, determina la carrera administrativa:

Un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera conforme a las disposiciones mencionadas en el artículo 20 de la presente ley.

Para alcanzar estos objetivos el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que en ellos la filiación política de una persona o consideraciones de otra índole pueda tener influjo alguno⁹.

Ley 443 de 1998, en su artículo primero, a su vez, define la carrera administrativa:

Un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se harán exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación, sin embargo, no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política¹⁰.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-391. (16, septiembre, 1993). Referencia: Expediente D-267. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º -inciso 2º- y 4º - numeral 4º- de la Ley 27 de 1992. Actor: Uriel Alberto Amaya Olaya. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D. C.

⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 27. (23, diciembre, 1992). Op. cit., artículo 1º.

¹⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 443. (11, junio, 1998). Por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43320.

Siguiendo el norte de la unidad de análisis, es de anotar que aún antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia, paralelo al sistema general de carrera administrativa y a los sistemas especiales, todos de origen constitucional, existían otros sistemas especiales denominados sistemas específicos de carrera administrativa, los cuales se caracterizaban por tener un origen en la ley.

La Ley 27 de 1992 en el tercer inciso del artículo segundo, disponía que para los servidores públicos que prestaran sus servicios en la Presidencia de la República; el Congreso de la República; el Ministerio de Defensa; la organización electoral y aquellas entidades y sectores que por virtud de la ley gozaran de sistema de carrera especial o sistemas específicos de administración de personal, deberían continuar rigiéndose por las normas vigentes para estos en la constitución y la ley.

La Ley 443 de 1998, en forma más clara se refiere a los sistemas específicos de carrera. Y los definía como “aquellos que en razón de la naturaleza de las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan el sistema general”¹¹.

Pero en forma especial en dicha norma, se enunciaba de forma taxativa que los sistemas específicos existentes, a saber los correspondientes a: i) El Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; ii) El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC; iii) La Registraduría Nacional del Estado Civil; iv) La Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN; v) La carrera diplomática y consular; vi) La carrera docente; vii) y además creó la correspondiente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

¹¹ *Ibid.*, artículo 4.

El carácter taxativo y categórico está en la parte final del segundo inciso del artículo 4, de la Ley 443 de 1998: “Las normas legales que contienen estos sistemas continuarán vigentes; los demás no exceptuados en la presente ley perderán su vigencia y sus empleados se regularán por lo dispuesto en la presente normatividad”.

Es decir, salvo los siete sistemas específicos mencionados, los demás sistemas específicos existentes quedaron derogados y los empleados por ellos cobijados deberían regresar al sistema general de carrera administrativa.

El párrafo primero del artículo cuarto de la Ley 443 de 1998, disponía que la administración y la vigilancia de los sistemas específicos de carrera, correspondía a la Comisión Nacional del Servicio Civil, aspecto fundamental para la carrera administrativa.

Conforme a lo anterior y para todos los efectos de la unidad de análisis de este trabajo de investigación, las superintendencias hacían parte del sistema general de carrera administrativa, y es claro que los sistemas específicos eran únicamente los siete primeros; los cuales en razón a su especificidad habían desarrollado unos regímenes con las características específicas de las entidades anunciadas, aún antes de la expedición de la Constitución Política de 1991.

No obstante, al haber sido la Ley 443 de 1998 un avance frente a la Ley 27 de 1992, en el sentido que permitió en el proceso de organizar en forma sistémica, articulada y coherente las normas de carrera administrativa del régimen general al que pertenecían en esa época las superintendencias, fue examinada en distintas oportunidades por la Corte Constitucional.

Al igual que la Ley 27 de 1992, algunas de sus reglas fueron declaradas inexequibles, pero el más significativo de todos los pronunciamientos fue el previsto en la sentencia C-372 de 1999¹², mediante la cual se declaró la inexequibilidad de, entre otros, el artículo 45, y se determinó que la Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollada en dicha ley tanto en el nivel central, como en el nivel descentralizado, no se correspondía con la prevista en el artículo 130 de la Constitución¹³.

Para la Corte, la Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130, era un organismo, único, con competencia en todo el territorio, con el carácter de los entes autónomos que prevé la constitución y con la capacidad de administrar y vigilar los sistemas de carrera existentes salvo los sistemas especiales de origen constitucional.

Expedido este fallo, el conjunto normativo de la Ley 443 de 1998, sufrió un revés significativo por cuanto al ser inconstitucional la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la carrera administrativa tanto en el sistema general como en los sistemas específicos, quedo sin la entidad que tenía la capacidad de administrar y vigilar el cumplimiento de las normas de carrera.

Ese vacío, fue el antecedente directo de la expedición de la Ley 909 de 2004, la cual regula en forma integral entre otros aspectos la carrera administrativa del sistema general.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-372. (26, mayo, 1999). Referencia: Expedientes acumulados D-2246 y D-2252. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 44, 45, 48 (todos en forma parcial), 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998. Actor s: Edelmira Villarraga González y Jairo Villegas Arbeláez. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D. C.

¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Legis Editores S.A. Bogotá, D.C. ISBN 958-653-081-7. Artículo 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

A diferencia de sus antecesoras, la Ley 909 de 2004 no define la carrera administrativa, y establece como su objeto, el de regular el sistema de empleo público y los principios básicos de la gerencia pública.

Lo que si hace en forma efectiva la Ley 909 de 2004, es definir los regímenes específicos de carrera administrativa, como: "...aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública"¹⁴.

En ese sentido la Ley 909 de 2004 realizó un cambio significativo en este tema, incluyó además de los existentes previstos ya en la Ley 443 de 1998, y en normas específicas¹⁵ y adicionó unos nuevos sistemas específicos de carrera administrativa a saber: el aplicable a las superintendencias; el que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; y el aplicable a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Adicional a la ampliación de los sistemas específicos, también determinó de manera taxativa que la Comisión Nacional del Servicio Civil, solo realizaría la vigilancia de estos sistemas.

¹⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 909. (23, septiembre, 2004). Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2004. no. 45680. Artículo 4 numeral 1.

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1350. (6, agosto, 2009). Por la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulen la Gerencia Pública. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2009. no. 47433.

Este cambio era sustantivo, frente a lo previsto en la Ley 443 de 1998 que previó la administración y vigilancia de los sistemas de carrera administrativa con excepción hecha de los sistemas especiales previstos en la constitución. Pero este cambio era claramente contrario al mandato del artículo 130 superior.

1.4 EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS

Como el artículo cuarto de la Ley 909 de 2004, dispuso que las superintendencias no seguirían haciendo parte del sistema general de carrera administrativa, la misma norma en su artículo 53¹⁶ concedió al gobierno nacional facultades extraordinarias, para que en un plazo máximo de seis meses, estableciera, entre otros, el sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la administración pública nacional. Dispuso además que mientras se expedían estos decretos con fuerza de ley, continuarían las superintendencias rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa, vigentes al momento de la promulgación de la Ley 909 de 2004.

En cumplimiento de dicha delegación, el 17 de marzo de 2005 se expidió el Decreto-Ley 775, mediante el cual se establece el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias de la administración pública nacional.

¹⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 909. (23, septiembre, 2004). Op. cit., artículo 53. "FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:
4. El Sistema Específico de Carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil".

Al igual que en su momento la Ley 443 de 1998 y luego la Ley 909 de 2004, el Decreto-Ley 775 de 2005, reguló en forma integral un nuevo sistema de carrera administrativa, en este caso el sistema específico de las superintendencias.

Este decreto-ley estableció las características generales de la carrera administrativa de las superintendencias, en donde la administración de la carrera era una competencia de cada superintendente; lo cual incluía las condiciones de ingreso a la carrera administrativa de las superintendencias, mediante la celebración de concursos de méritos diseñados, organizados y ejecutados por cada superintendencia. A su turno, en las condiciones de permanencia cada superintendente podía establecer los mecanismos de evaluación del desempeño y su periodicidad; y en las condiciones de retiro se contempló incluso el retiro por necesidades del servicio.

En síntesis, en el esquema del Decreto-Ley 775 de 2005, la Comisión Nacional del Servicio Civil, sólo realizaba funciones de vigilancia, con notables restricciones y el control real de la carrera administrativa en las superintendencias correspondía a cada superintendente, como administrador del sistema.

Conforme con las directrices trazadas en el artículo cuarto de la Ley 909 de 2004, el Decreto-Ley 775 de 2005 edificó todo el sistema específico de las superintendencias bajo el principio que la administración del sistema era competencia de cada superintendencia y que a la Comisión Nacional del Servicio Civil, sólo le correspondía la vigilancia.

Como desarrollo de la competencia para administrar como propio su sistema, para citar un solo ejemplo, los concursos o procesos de selección debían ser adelantados por cada superintendencia; en donde el superintendente era el

competente para diseñar y suscribir la convocatoria¹⁷, y el secretario general de cada superintendencia el de ejecutar el proceso de selección¹⁸.

Con este diseño, el objetivo de orden constitucional previsto para que existiera un ente autónomo del ejecutivo, llamado Comisión Nacional del Servicio Civil, a cargo de administrar la carrera administrativa, fuera de cualquier signo de orden político o clientelista, se malograba por cuanto por la vía de crear regímenes específicos se buscaba que un mayor número de entidades y empleos de carrera administrativa estuvieran fuera del control de la Comisión y daba a los jefes de estas entidades un margen de maniobra mayor, al ser ellos los que diseñaban, ejecutaban y controlaban sus concursos.

Sin embargo, el artículo 4 de la Ley 909 de 2004 fue demandado, entre otros fundamentos, por la creación de nuevos regímenes específicos y por las limitaciones de las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de ellos.

La Corte Constitucional, precisó en la sentencia C-1230 de 2005¹⁹ respecto a los sistemas específicos que son viables constitucionalmente, pero no lo es, excluirlos de la órbita de la Comisión Nacional del Servicio Civil, toda vez que según la carta, es la facultada para administrar y vigilar los sistemas de carrera, con excepción de los sistemas especiales previstos en la Constitución Política. De

¹⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las superintendencias de la Administración Pública Nacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45855. 12 p. Artículo 14. Competencia para adelantar los concursos. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por cada Superintendencia, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

¹⁸ *Ibíd.* artículo 15. Organización y ejecución de los concursos. La organización y ejecución de los concursos en cada Superintendencia estará a cargo de la Secretaría General o de la dependencia que haga sus veces.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-1230. (29, noviembre, 2005). *Op.cit.*

dicha decisión se deben resaltar conforme a la unidad de análisis de la investigación, los siguientes aspectos:

Los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera administrativa, deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La exclusión de competencia prevista en el artículo 130 superior para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva, por tanto, debe entenderse que sólo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional.

La competencia de la Comisión sobre las carreras de los servidores públicos tiene un alcance general y que, por tanto, no se agota en sistema de general carrera, sino que incluye los sistemas especiales de origen legal.

Las funciones de la Comisión para administrar y vigilar las carreras en ese es un mandato constitucional que no se puede desatender o fraccionar.

Para la Corte Constitucional, el legislador goza de un amplio margen de configuración política para desarrollar lo concerniente a la implementación del sistema de la carrera, ya sea la carrera general y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, pero no puede modificar la competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras que le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por ser éste un punto definido directamente la Constitución Política.

Al declarar la Corte Constitucional la exequibilidad condicionada del numeral tercero del artículo cuatro de la Ley 909 de 2004, solo en el entendido que la administración de los sistemas específicos de carrera administrativa también corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, todos los sistemas que se conformaron durante la vigencia de ésta, en el sentido contrario, sufrieron un retroceso significativo.

Con lo dicho y sin necesidad que se refiriera en forma directa al Decreto-Ley 775 de 2005, el sistema de carrera administrativa específico establecido para las superintendencias en dicho decreto-ley, debía examinarse con dos criterios distintos:

- En primer lugar, era el régimen propio de las superintendencias, ya que regulaba en su integridad un sistema para ellas por mandato expreso de la Ley 909 de 2004, y a su vez por mandato de la misma, las superintendencias no hacían parte ya del régimen general de carrera administrativa.
- En segundo término, la totalidad de las reglas que conforman el sistema específico de las superintendencias, debían examinarse en forma individual para determinar si en cada una de ellas se vislumbraba el ejercicio de la facultad de administración del sistema por parte de las superintendencias y como consecuencia de ello, eran inaplicables.

Sin un pronunciamiento concreto sobre su exequibilidad, algunas reglas contenidas en el Decreto-Ley 775 de 2005, se hicieron inaplicables por inconstitucionalidad, y otras, la mayoría, debían entenderse con el sentido de la sentencia C-1230 de 2005.

Sin referirse al Decreto-Ley 775 de 2005 en forma específica, la Corte evidenció que todas las normas que bajo el amparo de un régimen específico le sustrajeron a la Comisión Nacional del Servicio Civil su capacidad para administrar los sistemas de carrera no se ajustaban a la constitución, y en ese sentido, la sentencia C-1230 de 2005, así lo dispuso.

De suerte que, para las superintendencias, su nuevo y aun no consolidado régimen específico de carrera quedó con una vigencia formal y una inconstitucionalidad sustancial, ya que todas las normas que preveían el control de la carrera administrativa por parte de los Superintendentes quedaron sin fundamento.

El vacío creado con la sentencia de la Corte significó que; por un lado, por mandato de la ley, las superintendencias ya no hacen parte del régimen general de carrera administrativa, por gozar de un régimen específico; pero por el otro lado, las normas de ese régimen específico eran en su gran mayoría inconstitucionales.

Esta situación generó un complejo sistema de interpretación, del que se ocupó la investigación, sobre el régimen específico, por ejemplo el artículo 23 del Decreto-Ley 775 de 2005, establece las pruebas o instrumentos de selección; ello se ajusta a la carta, en cuanto a su definición y su finalidad. En el inciso primero de dicho artículo indica que “tienen como finalidad evaluar la capacidad, adecuación, competencia, idoneidad y potencialidad del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad y eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios que respondan a

criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados”²⁰.

Sin embargo, el inciso segundo de ese mismo artículo establece que “los medios de valoración serán determinados por cada superintendencia de acuerdo con la naturaleza y el perfil de los empleos a ser provistos”²¹; conforme a ello los medios de selección para las superintendencias se deben ajustar a la definición de su régimen específico señalado; pero, se debe entender que conforme a la sentencia C-1230 de 2005, que dichos medios serán señalados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que si bien las superintendencias pueden plantear ante ésta, sus necesidades y propósitos, es finalmente la Comisión conforme con los principios generales que rigen la carrera administrativa la que debe determinar cuáles son las pruebas o instrumentos de selección a utilizar en un concurso de méritos.

En ese sentido, el Decreto-Ley 775 de 2005, que estableció un sistema específico para las superintendencias, para que fuera administrado por los superintendentes en conjunto con sus secretarios generales, con reglas claramente direccionadas con ese propósito, perdió con la administración del mismo su columna central, lo que pretendía ser un sistema armónico, coherente y organizado dirigido exclusivamente a las superintendencias, se convirtió en todo lo contrario, es decir en un sistema precario, incompleto e insuficiente para regular todas las situaciones administrativas de sus servidores de carrera administrativa .

Esta situación no solo se convirtió en una problemática para las superintendencias, sino además para la Comisión Nacional del Servicio Civil, otro ejemplo de ello es que la Ley 909 de 2004, previó para el régimen general la existencia en cada entidad de una comisión de personal, que entre otras funciones

²⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 23.

²¹ *Ibid.*

debía resolver en primer instancia reclamaciones en aspectos atinentes a la carrera administrativa, en dicho sentido participaba del proceso de vigilancia para el cumplimiento de las normas de carrera de cada entidad, correspondiéndole a la Comisión Nacional del Servicio Civil la facultad de decidir en segunda instancia y de sancionar a los jefes de entidad que incumplieran dicha normatividad.

Sin embargo, esto que resulta claro y lógico en el régimen general, en el Decreto-Ley 775 de 2005, en donde el control de la carrera se diseñó para ser administrada por cada superintendente se previó: “Para los solos efectos del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias no se conformarán comisiones de personal”²².

Es decir, la comisión de personal que es institucional para cada entidad, que vela por el cumplimiento de las normas de carrera y que es sede de instancia para la Comisión Nacional del Servicio Civil, no estaba llamada a existir en un régimen específico para las superintendencias controlado por los superintendentes.

Pero un vez expedida la sentencia C-1230 de 2005, donde ya los Superintendentes no administraban la carrera, la Comisión Nacional del Servicio Civil se encontró que por mandato de una norma específica, la sede de instancia de las comisiones de personal ya no existía en las superintendencias, la forma como la Comisión Nacional del Servicio Civil, resolvió vía concepto esta problemática, es un claro desacierto, dado que conforme al desarrollo de la investigación la solución debió plantearse con base en la forma como la Corte Constitucional²³ resolvió ya un caso similar en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica, AEROCIVIL.

²² Ibid. Artículo 48.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-895. (1, noviembre, 2006). Referencia: Expediente D-6283. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Decreto 790 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad

Ahora bien, si se examina conceptualmente la naturaleza de las superintendencias, para determinar si su especificidad y su especialidad, hacen razonable técnicamente, que se pueda justificar la existencia de un régimen específico de carrera para ellas, se tiene que concluir que no existían razonamientos suficientes para que se le excluyera a las superintendencias del sistema general de carrera, aspecto que se reitera en los dos capítulos centrales de la ésta investigación

La conclusión sobre pertinencia o no del sistema específico para las superintendencias, debe ser fruto de la valoración crítica, de los dos capítulos siguientes, previa validación de las posiciones adoptadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para dar solución parcial a la problemática de los servidores públicos de carrera administrativa de las superintendencias.

En este punto, se verifica que las superintendencias conforme a la Ley 489 de 1998²⁴, hacen parte de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

Pero dentro de ellas es necesario precisar que existen superintendencias en el sector central, cuya característica principal, es la de no contar con personería jurídica. Y otras superintendencias en el nivel descentralizado por servicios, cuya característica principal es la de contar con dicha personería jurídica²⁵.

Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL". Actor: Antonio Várela Ardila. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-727. (21, junio, 2000). Referencia: Expediente D-2696. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 párrafo (parcial), 9 párrafo (parcial), 12 párrafo, 14, 38 numeral 1 literal b y numeral 2 literal c (parcial), 49 (parcial), 52 numeral 6 (parcial), 56 párrafo (parcial), 61 literal h (parcial), 63 (parcial), 68 (parcial), 71 (parcial), 78 párrafo (parcial), 82 y 85 (parcial) de la Ley 489 de 1998. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

²⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (29, diciembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43464.

El artículo 66 de la Ley 489 de 1998, define las superintendencias como: "... organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal. La dirección de cada superintendencia estará a cargo del Superintendente"²⁶.

En su artículo 82 y dada la doble posibilidad establecida para las superintendencias, la Ley 489 de 1998, prevé que: "Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos."

Sin embargo y no obstante lo anterior, las superintendencias con o sin personería jurídica cumplen las funciones de inspección, vigilancia y control que les hayan sido atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República.

Es precisamente y conforme al ámbito de sus funciones, que el Decreto-Ley 775 de 2005, dispuso que su aplicación en lo atinente al sistema específico de carrera administrativa previsto en él, era aplicable a los servidores públicos de las superintendencias de la administración pública nacional. Decreto que fue reglamentado²⁷ en aspectos puntuales a su aplicación, pero por metodología nos referiremos únicamente al decreto-ley.

Dicho decreto agrega una definición propia de lo que son las superintendencias y un principio unificador del servicio que prestan, el artículo segundo del Decreto-

²⁶ Ibid. Artículo 66.

²⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2929. (25, agosto, 2005). Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 775 de 2005. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 46012. 14 p.

Ley 775 de 2005, establece que “Las superintendencias son organismos de carácter técnico, que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público y prestan el servicio de supervisión, mediante el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas por la ley o mediante delegación del Presidente de la República. Para el ejercicio de dichas funciones, el presente decreto establece las normas para el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro de sus servidores.”

Como la unidad de análisis de la investigación no son las superintendencias, sino el sistema específico de carrera administrativa que le es aplicable a sus servidores, no se profundizará sobre ellas, sin perjuicio que al examinar los capítulos dedicados al ingreso, el ascenso, la permanencia, y el retiro de los servidores de carrera administrativa se deban analizar los aspectos relacionados a la especialidad y la especificidad de las funciones atribuidas a estas entidades.

Pero aun así, se debe indicar que al momento de expedir un régimen específico de carrera administrativa para las superintendencias, consecuente y técnico no solo requería de un análisis técnico de la especialidad y especificidad de sus funciones, si no que debió examinar el desarrollo normativo y jurisprudencial que sobre la carrera administrativa la Corte Constitucional produjo desde 1991.

Por ello, el establecer un sistema específico donde no existe un objetivo distinto al hecho que las superintendencias, administraran la carrera administrativa, por fuera de la órbita de la Comisión Nacional del Servicio Civil, trajo como consecuencia que este nuevo sistema, no se ha podido desarrollar en forma integral. Sólo un proceso de selección de personal por concurso de méritos, en el año 2009, cuatro años después de crear el régimen específico, a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil²⁸, para cuatro de las diez superintendencias, los cuales no han

²⁸ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdos 111, 112, 113 y 114. (29, septiembre, 2009). Por los cuales se expiden las Convocatorias No. 123, 124, 125, 126 de 2009, para la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Economía Solidaria,

concluido y han dado lugar por su largo período de su realización, al hecho que los cargos de carrera se han provisto mediante el mecanismo de los nombramientos provisionales.

En los capítulos siguientes se validará la hipótesis que en Colombia para el 2011, las superintendencias no cuentan con un verdadero sistema de carrera administrativa, integral, articulado, uniforme y vigente para resolver todas las situaciones jurídicas de los servidores públicos vinculados a ellas como lo pretendió la ley al crearles un régimen específico y en consecuencia se examina el alcance de la aplicación subsidiaria de la Ley 909 de 2004, a las superintendencias, en los aspectos positivos que hacen prevalecer los principios de la carrera administrativa y los negativos que desnaturalizan en su aplicación subsidiaria la especialidad y la especificidad de las superintendencias.

Donde se tiene que el sistema de carrera administrativa de las superintendencias, está integrado primero por algunas normas aun vigentes de su régimen específico formulado en el Decreto-Ley 775 de 2005; en segundo lugar por normas del régimen general que regulan figuras similares a las previstas en el régimen específico, o previstas en él y declaradas inexequibles, o previstas con contenidos contrarios a la Constitución; en tercer lugar por lo dispuesto por la Comisión Nacional del Servicio Civil en temas específicos de su competencia como administradora del sistema; y finalmente por las orientaciones de orden constitucional que la Corte Constitucional ha expedido sobre esta materia y que permean tanto el sistema específico y como el sistema general de carrera administrativa.

la Superintendencia de Subsidio Familiar y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2009.

El problema ha encontrado solución en la complementariedad de los muchos vacíos del régimen específico con las reglas de régimen general, es decir, por aplicación subsidiaria de la Ley 909 de 2004.

Pero cuando la aplicación subsidiaria implica una cobertura tan amplia, la solución desdice de las características técnicas que justificaron la existencia de un régimen específico para las superintendencias y que sustentaron su exclusión del régimen general de carrera administrativa.

De hecho se puede afirmar que en Colombia en el 2011, hace falta una normatividad integral, articulada, uniforme y vigente para resolver las situaciones jurídicas de los servidores públicos de carrera administrativa en las superintendencias.

Más aún si la carrera administrativa solo puede entenderse como un sistema, las superintendencias no cuentan con él, toda vez que deben consultar para la aplicación de normas sobre carrera administrativa: i) las normas aun vigentes de su régimen específico formulado en el Decreto-Ley 775 de 2005; ii) las normas del régimen general de carrera administrativa ; iii) las directrices que la Comisión Nacional del Servicio Civil ha expedido en temas específicos de su competencia como administradora del sistema general; y iv) finalmente por lo dispuesto en el orden constitucional, conforme al hecho que la Corte Constitucional ha fijado en sus sentencias criterios sobre la carrera administrativa que permean tanto el sistema específico y como el sistema general de carrera administrativa.

En virtud de lo anterior se concluye:

- El sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias no se encuentra integrado en su totalidad en el Decreto-Ley 775 de 2005.

- Para la aplicación del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias se debe realizar un proceso de integración con las fuentes y reglas que describimos a continuación:
 - Por las normas aun vigentes de su régimen específico formulado en el Decreto-Ley 775 de 2005.
 - En subsidio las normas del régimen general de carrera administrativa que regulan figuras no previstas en el régimen específico, o previstas en él y declaradas inexequibles, o previstas con contenidos contrarios a la Constitución.
 - Por las directrices que la Comisión Nacional del Servicio Civil ha expedido en temas específicos de su competencia como administradora del sistema.
 - La jurisprudencia de orden constitucional que la Corte Constitucional ha expedido sobre la carrera administrativa que permean tanto el sistema específico, como el sistema general de carrera administrativa.

2. EL INGRESO Y LA PROMOCIÓN EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LAS SUPERINTENDENCIAS

Para determinar cuáles son las condiciones para el ingreso y para la promoción dentro del sistema específico de carrera administrativa, aplicable a los servidores públicos de las superintendencias en Colombia para el año 2011, se hace necesario abordar el tema, desde tres conceptos a saber: el empleo público, la naturaleza de las funciones de las superintendencias y la naturaleza de los empleos existentes en ellas.

Dentro de este marco, se presentan las clases de nombramientos existentes en las superintendencias, y se aborda los nombramientos ordinarios, los nombramientos en período de prueba, los nombramientos provisionales y la figura del encargo.

Se analiza el concurso público de méritos, como mecanismo por excelencia para determinar el ingreso al sistema de carrera, a efectos de señalar los objetivos de los procesos de selección, los principios de la libre concurrencia e igualdad en el ingreso, y el registro público del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias.

Para finalizar se examina la promoción en el sistema de carrera administrativa de las superintendencias, desde las figuras del ascenso, el encargo y el concepto de los denominados concursos cerrados o concursos de ascenso.

Cada tema se plantea bajo criterios jurídicos descriptivos, comparativos y explicativos. Para ello, se estudian las fuentes en el orden constitucional, legal y jurisprudencial, teniendo en cuenta la unidad de análisis, la cual permite validar la hipótesis que desarrolla el trabajo y que genera las respectivas conclusiones.

2.1 NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DE LAS SUPERINTENDENCIAS

El artículo 150 de la Constitución, dispone que corresponde al Congreso por medio de la ley, determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar superintendencias, y señalar sus objetivos y estructura orgánica²⁹.

El artículo 189 numerales 22 y 24, señala que corresponde al Presidente de la República, ejercer la inspección, vigilancia y control de la prestación de los servicios públicos, y sobre quienes realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y de manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, igualmente sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles³⁰.

La carta en su artículo 211, establece que corresponde a la a ley señalar las funciones que el Presidente de la República puede delegar a los Superintendentes, aclara que la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente³¹.

La constitución en su artículo 370 prevé además que corresponde al Presidente de la República señalar con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten³².

²⁹ LEGIS EDITORES S.A. Op. cit., p. 270.

³⁰ *Ibid.*, p. 332-334.

³¹ *Ibid.*, p. 362.

³² *Ibid.*, p. 609.

En concordancia con tales mandatos la Ley 489 de 1998, sobre la estructura y organización de la administración pública, en su artículo 38 consagró la existencia de dos clases distintas de superintendencias³³.

Unas son las superintendencias que hacen parte la rama ejecutiva del poder público en el sector central de la administración nacional, su principal características es que no tienen personería jurídica y son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que ésta les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal³⁴.

Las otras superintendencias son las que se encuentran en el sector descentralizado por servicios, su principal característica es que cuentan con personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se ajustan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos³⁵.

La Corte Constitucional en la sentencia C-727 de 2000³⁶, al examinar la Ley 489 de 1998, en los aspectos relacionados con las clases de superintendencias, advirtió:

Por lo que tiene que ver con los cargos dirigidos contra los artículos 38, 68 y 82 de la Ley bajo examen, la Corte aprecia lo siguiente: La Ley 489 de 1998 contempla dos variantes del concepto de Superintendencia. Uno, el definido en el artículo 66, correspondiente a la figura de superintendencias sin personería jurídica, que son "organismos creados por la ley, con autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones

³³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (29, diciembre, 1998). Op.cit.

³⁴ *Ibid.*, artículo 66.

³⁵ *Ibid.*, artículo 66.

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-727. (21, junio, 2000). Op. cit.

de inspección y vigilancia atribuidas por ley o mediante delegación que haga el presidente de la República previa autorización legal." (Resalta la Corte) Las superintendencias así definidas, pertenecen al sector central de la Administración.

De otro lado están las superintendencias con personería jurídica, definidas por el artículo 82 de la Ley demandada, que "son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se ajustan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos."

Nótese que la ley sólo se refiere al cumplimiento de funciones de inspección y vigilancia respecto de las superintendencias sin personería jurídica. Así, en principio las superintendencias con personería no están, por definición legal, llamadas a cumplir tal tipo de funciones. No obstante, cabe preguntarse si la ley que llegara a crear una Superintendencia con personería jurídica, constituida como entidad descentralizada, podría atribuirle funciones de esa naturaleza. Al respecto la Corte estima que sí podría hacerlo, por las siguientes razones:

De conformidad con el numeral 7° del artículo 150 de la Carta, corresponde al Congreso crear las superintendencias, señalando sus objetivos y estructura orgánica. De esta disposición no puede extraerse la conclusión (porque no lo dice), de que tales entidades deban pertenecer al sector central la Administración nacional. Por lo tanto, el legislador sí puede crear superintendencias con personería jurídica, en el sector descentralizado de la administración pública nacional.

De los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución se desprende que al Congreso corresponde señalar las directrices a las que habrá de sujetarse el ejecutivo para el cumplimiento de las funciones de inspección y control a que aluden los referidos numerales, esto es las que recaen sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, así como sobre las entidades cooperativas y las mercantiles. Nada en el texto superior impide al Congreso que, al señalar tales directrices, permita que las referidas funciones presidenciales se transfieran a superintendencias con personería jurídica pertenecientes a la administración descentralizada.

Contrariamente a lo que afirma el demandante, las funciones presidenciales de inspección y control son funciones de naturaleza administrativa, ya que por no involucrar el señalamiento de políticas, no corresponden a actos de gobierno. Tampoco se adelantan por el presidente en su condición de jefe de Estado. Así las cosas, son de aquellas que según la jurisprudencia de esta Corporación, admiten ser transferidas mediante desconcentración.

El artículo 211 superior indica que la ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los Superintendentes, sin distinguir si se trata de entidades centralizadas o descentralizadas.

Todos los anteriores textos constitucionales reseñados, interpretados armónicamente, permiten descartar que exista una restricción impuesta al legislador, que emane de la Constitución, que le impida la creación de superintendencias dotadas de personería jurídica, en el sector descentralizado nacional, y el traslado a ellas de funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control. Adicionalmente, la jurisprudencia sentada por esta Corporación en torno al tema de la delegación y desconcentración de las facultades presidenciales mencionadas, corrobora las anteriores conclusiones. En efecto, en la Sentencia C-496 de 1998 antes mencionada, indicó:

"El numeral 24 del artículo 189 de la Constitución señala que le corresponde al Presidente ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados por el público. Asimismo, determina que el Presidente también realizará este control sobre las entidades cooperativas y las mercantiles. De otro lado, la parte final del numeral 25 del mismo artículo 189 se refiere a la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo de recursos provenientes del ahorro de terceros.

...

De los preceptos constitucionales mencionados se deduce que el Congreso es el órgano encargado de señalar las pautas que regirán las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades a las que aluden los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta. Ello se realizará a través de leyes marco - como ocurre con las que se dictan con base en el numeral 19 del artículo 150 - o por medio de leyes ordinarias, como es el caso de las que se fundamentan en el numeral 8 del mismo artículo.

El Congreso fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. Estas funciones tienen ante todo un carácter administrativo, razón por la cual se puede concluir que en ellas el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa. Esta situación autoriza al Congreso a disponer la desconcentración de estas funciones, para lo cual puede crear instituciones especializadas que realicen esas tareas, de acuerdo con la atribución que le señala el numeral 7 del artículo 150.

28. Para la Corte, la diferencia entre las nociones de entidades descentralizadas y centralizadas - o sector central y sector descentralizado- es de rango puramente legal. El numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, al indicar que corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración y crear, suprimir o fusionar diversa clase de organismos, se refiere indistintamente a entidades centralizadas y descentralizadas, sin establecer entre ellas una diferencia. Tal distinción, por lo tanto, no emana de sus normas, sino de otras de rango legal.

Ahora bien, la distinción entre entidades centralizadas y descentralizadas, que comporta el reconocimiento de personería jurídica a las segundas, tiene como

única finalidad habilitar a estas últimas para ser sujetos de derechos. Esta habilitación, en modo alguno afecta las posibilidades de delegación de funciones presidenciales, pues la Constitución no lo proscribiera, ni afecta las relaciones de jerarquía entre sectores. Lo que propiamente afecta esa relación, es el grado de autonomía que la ley conceda en cada caso a la entidad descentralizada, el cual viene determinado por los distintos mecanismos de control que se reservan para la entidad jerárquicamente superior, respecto de cada entidad en particular.

Así, la autonomía se presenta en mayor o en menor grado tanto en las entidades del sector central como del descentralizado, y siempre es asunto determinado por la ley en cada caso. Por lo tanto, la delegación de funciones a entidades descentralizadas, permitida de manera general por la norma bajo examen, no viola per se la Constitución, pues esta autorización general no conlleva la pérdida de control de las funciones presidenciales que asume la delegataria.

Las superintendencias, hoy en día en Colombia son diez: la Superintendencia Financiera; la Superintendencia de la Economía Solidaria; la Superintendencia de Subsidio Familiar; la Superintendencia Nacional de Salud; la Superintendencia de Industria y Comercio; la Superintendencia de Sociedades; la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; la Superintendencia de Notariado y Registro; la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; y la Superintendencia de Puertos y Transportes.

A su turno el artículo 2 del Decreto-Ley 775 de 2005, establece que las superintendencias son organismos de carácter técnico, que prestan el servicio de supervisión, el cual se desarrolla con el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas por la ley o mediante delegación del Presidente de la República³⁷.

Para el tema que es unidad de análisis, tenemos que para el ejercicio de estas funciones, las superintendencias deben distribuirlas en los empleos que conforman sus plantas de personal.

³⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit.

2.2 EL EMPLEO PÚBLICO.

El concepto de empleo público³⁸ se fija en la Ley 909 de 2004, norma que regula la estructura del empleo público en Colombia, y lo define en el artículo 19, así:

1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.
2. El diseño de cada empleo debe contener:
 - a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;
 - b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;
 - c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales³⁹.

La definición del empleo público fue examinada por la Corte Constitucional en la sentencia C-319 de 2010⁴⁰, conforme a ella y la unidad de análisis de la investigación se examinará los empleos en las superintendencias.

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-073. (8, febrero, 2006). Referencia: Expediente D-5852. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 4 y 16 de la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. Actor: José Darío Muñoz Carvajal, Carlos Arturo Romero Ospina y Edgar Acero Jiménez. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

³⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1093. (18, septiembre, 2006). Por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5o de la Ley 909 de 2004. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2006. no. 46395.

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-319. (5, mayo, 2010). Referencia: expediente D-7902. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145 (parcial) de la Ley 201 de 1995. “Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”. Actor: Carlos Andrés Téllez Ramírez. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto Bogotá, D. C.

2.3 LOS EMPLEOS EXISTENTES EN LAS SUPERINTENDENCIAS

El análisis de la naturaleza de los empleos existentes en las superintendencias en Colombia es necesario ubicarlo a partir de la noción de empleo público, antes aludida.

Éste criterio a su vez se debe relacionar con la naturaleza general de los empleos públicos en Colombia, prevista en los artículos 122 y 125 de la carta que establecen como regla general, que en Colombia no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y que los empleos en los órganos y entidades del estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

De cuyo tenor se desprende que corresponde a la ley establecer por vía de excepción que cargos tienen el carácter de empleos de libre nombramiento y remoción.

En desarrollo de éste presupuesto, la Ley 909 de 2004, en su artículo primero expresa que la función pública está conformada por cuatro clases de empleos r: los empleos públicos de carrera; los empleos públicos de libre nombramiento y remoción; los empleos de período fijo; y los empleos temporales⁴¹.

Determina además que la regla general es que los empleos son de carrera administrativa salvo los empleos de libre nombramiento y remoción; lo cual guarda consistencia con la regla constitucional aludida. La Ley 909 de 2004, clasifica para las entidades a las que se les aplica el sistema general de carrera administrativa

⁴¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 909. (23, septiembre, 2004), Op. cit., artículo 1.

que empleos son de libre nombramiento y remoción y consecuentemente cuales son de carrera administrativa⁴².

De lo anterior se pueden distinguir tres clases de grupos de empleos, que conforme a su naturaleza, tienen el carácter de libre nombramiento y remoción: i) un primer grupo está integrado por los empleos de cargos directivos; ii) un segundo grupo lo conforman todos los empleos sin distinción de su denominación con la sola característica de estar adscrito a los despachos de los jefes de entidad; iii) un tercer grupo lo conforman aquellos empleos que por el manejo de recursos o por su grado de confianza así lo requieren como es el caso por ejemplo de los tesoreros.

Siendo este plano el marco general de la naturaleza legal de los empleos en el sistema general de carrera administrativa, se puede analizar bajo dicha óptica la naturaleza jurídica de los empleos en las superintendencias.

El Decreto-Ley 775 de 2005, clasifica⁴³ los empleos de las superintendencias y preserva la regla general, determina que todos los empleos de las superintendencias son de carrera, con excepción de los empleos de libre nombramiento y remoción.

Y a su vez establece que son de libre nombramiento y remoción los siguientes cinco grupos de empleos:

- Los directivos, entre los que están los de Superintendente, Superintendente Delegado, Intendente, Secretario General, Director de Superintendencia, Director Administrativo, Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión,

⁴² Ibid. artículo 5.

⁴³ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 7.

Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario, Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones.

- Los de cualquier nivel jerárquico que estén al servicio directo e inmediato del Superintendente.
- Los de nivel asesor que estén al servicio directo e inmediato de los Superintendentes Delegados y desarrollan funciones de especial confianza.
- El de jefe de división que cumple funciones misionales por lo cual requiere un grado de confianza especial.
- Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado o de terceros por razón de las funciones del cargo.

2.4 CLASES DE NOMBRAMIENTOS

2.4.1 Nombramiento ordinario. El nombramiento ordinario es la forma jurídica para proveer en forma definitiva un empleo de libre nombramiento y remoción en una superintendencia.

El Decreto-Ley 775, así lo prevé⁴⁴ resalta que los empleos de libre nombramiento y remoción en las superintendencias, incluidos los Superintendentes Delegados de las superintendencias, serán provistos por los Superintendentes, y advierte que el empleo de Superintendente será provisto mediante nombramiento del Presidente de la República, ello es concordante con lo previsto en el artículo 39 del Decreto 1950 de 1973, sobre la competencia y el procedimiento para la provisión de

⁴⁴ *Ibíd.* Artículo 10

empleos que son competencia del Presidente de la República⁴⁵. Indica además, que por vacancia temporal o definitiva los empleos cuyo nombramiento es competencia del Presidente de la República, también se pueden proveer por encargo mientras se designa el titular, conforme a los artículos 34 al 37 del Decreto 1950 de 1973⁴⁶.

Merece especial atención el caso de los empleos con denominación de Superintendentes Delegados, cuyo nombramiento antes de la expedición del Decreto-Ley 775 de 2005, estaba en cabeza del Presidente de la República, y hoy en día conforme al numeral dos del artículo diez del decreto aludido, corresponde a cada Superintendente General, como jefe de la entidad⁴⁷.

Este aspecto es uno de los puntos polémicos del Decreto-Ley 775 de 2005, primero por cuanto las competencias otorgadas en la Ley 909 de 2004, no incluían pronunciamientos sobre la naturaleza de los empleos de libre nombramiento y remoción y de la competencia para proveerlos. Hay que señalar que los Superintendentes Delegados conforme a la naturaleza del cargo y de las funciones que desarrollan, son los Superintendentes de un sector o materia específica y que por tanto son agentes directos del Presidente de la República cuando ejercen sus funciones. Tal situación sería discutible, si se planteará, si al ser nombrados por el Superintendente General, ello altera la delegación de las funciones que le ha hecho el Presidente de la República. Sin embargo por no corresponder a la unidad de análisis de la investigación no se abordará a profundidad este aspecto.

⁴⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. Decreto 1950. (24, septiembre, 1973). Por el cual se reglamentan los Decretos- Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 1973. no. 33962. artículo 39.

⁴⁶ *Ibid.* artículos 34 a 37.

⁴⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). *Op. cit.*, artículo 10.2

Otra mención especial en los cargos de libre nombramiento de las superintendencias y que se debe proveer por medio de un nombramiento ordinario es el cargo que corresponde al Jefe de la Oficina de Control Interno, el cual debe estar conforme a la Ley 1474 de 2011, artículo 8, que dispone que para la verificación y evaluación del sistema de control interno, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la oficina de control interno o quien haga sus veces⁴⁸.

Hay que señalar que nombramiento ordinario y el encargo procede para los cargos de libre nombramiento y remoción, sujetándose al cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo, en el respectivo manual de funciones de cada Superintendencia.

2.4.2 Nombramiento en periodo de prueba. El nombramiento en período de prueba, procede para los empleos de carrera administrativa, los cuales se proveerán con las personas que hayan sido seleccionadas, mediante el sistema de mérito; sobre este particular, se profundizara al abordar el tema del concurso de mérito, por ser el mecanismo previo para ingresar al sistema específico de carrera administrativa a las superintendencias.

2.4.3 El nombramiento provisional. El nombramiento provisional es exclusivo para cargos de carrera administrativa en las superintendencias y tiene un carácter excepcional, se realiza para proveer de manera transitoria, un empleo de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito.

⁴⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474. (12, julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. no. 48128.

La provisión de un empleo de carrera administrativa hoy en día tanto en el régimen general como en el sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias con un nombramiento provisional, tiene un carácter residual, en el sentido que solo es procedente una vez agotadas todas las posibilidades de proveer el empleo mediante la figura del encargo. Este carácter residual se examinará al abordar el tema de la promoción por cuanto antes del nombramiento provisional procede la figura del encargo y hoy en día dicha aplicación es un verdadero sistema de promoción en el empleo.

Otro aspecto a destacar en este tipo de nombramientos, está vinculado al hecho que el nombramiento provisional por su carácter excepcional tenía como objetivo suplir una vacancia temporal o definitiva de un empleo, durante un lapso corto de tiempo, sin embargo dada las dificultades que el sistema general de carrera, así como las del sistema específico de carrera de las superintendencias para desarrollar y culminar los concursos de méritos, conlleva a que en la práctica, un numeroso grupo de personas están vinculadas a la administración, mediante la figura del nombramiento provisional, con el agravante que en tal condición llevan largos años sin poder vincularse en propiedad al empleo que vienen desempeñando en provisionalidad.

2.4.4 El encargo. El encargo es un mecanismo para proveer empleos que se encuentren vacantes y procede tanto para cargos de carrera administrativa, como para los de libre nombramiento y remoción en las superintendencias, como ya se advirtió.

Es de precisar que una vacante en un empleo de carrera puede tener un carácter temporal o un carácter definitivo.

La vacante será definitiva si la persona que lo ocupaba se ha retirado de la superintendencia por cualquiera de las causales previstas en la ley y que se estudiaran en el capítulo correspondiente. Y la vacante será temporal, si el funcionario titular del empleo se encuentra disfrutando de licencia, ha sido encargado de otro o está suspendido del ejercicio del cargo por una disposición de carácter disciplinario.

El Decreto-Ley 775 de 2005, establece tres formas⁴⁹ de proveer un empleo de carrera administrativa, a saber:

- Asignando temporalmente las funciones del empleo vacante a otros empleados vinculados a la superintendencia; esto solo es posible si estos empleados acreditan los requisitos del empleo vacante. El uso de esta posibilidad es de poca utilidad práctica, toda vez que el empleado al que se le asignaran las funciones tendría una doble carga a asumir, por un lado las funciones propias de su empleo y por otro lado las funciones del cargo vacante, que a la larga termina por perjudicar el servicio, con la dificultad adicional que para esta figura no está previsto recibir el incremento de salario, que si lo permite el encargo.
- Con el encargo.
- Con el nombramiento provisional.

El medio idóneo para proveer un empleo de carrera administrativa en una superintendencia, es sin duda alguna el concurso de méritos, y en ese sentido tanto el nombramiento en encargo como el nombramiento provisional, tienen un carácter excepcional.

⁴⁹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 11.

Sin embargo dado el hecho que el concurso de méritos inicialmente previsto en el decreto-ley no se pudo implementar y que la competencia para adelantarlos⁵⁰ ya no está en cabeza de cada superintendencia, ello ha dado lugar a que la mayoría de la superintendencias a la fecha no hayan podido adelantar el concurso de méritos. De suerte que ante la ausencia del desarrollo oportuno y ágil del concurso de méritos, las figuras del encargo y del nombramiento provisional, son en la actualidad los mecanismos más utilizados para proveer los empleos de carrera administrativa vacantes.

2.5 COMPETENCIA PARA PROVEER LOS EMPLEOS EN LAS SUPERINTENDENCIAS

Conforme a la naturaleza jurídica de los empleos existentes en las superintendencias, la siguiente pregunta a plantearse es, ¿cuáles son los mecanismos necesarios para proveer los empleos dentro de ellas?

Sobre este particular hay que señalar que la provisión de los empleos está ligada a su naturaleza jurídica, en ese sentido, los cargos de carrera administrativa conforme a la regla general prevista en el capítulo III del Decreto-Ley 775 de 2005, es el concurso de méritos, lo cual es concordante con lo dispuesto en el artículo 125 de Carta.

Distinta situación es predicable de los cargos de libre nombramiento y remoción, por cuanto para ellos procede el nombramiento ordinario en propiedad y en algunos casos y por un término específico el nombramiento en encargo.

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-1230. (29, noviembre, 2005), Op. cit.

Respecto a los cargos de carrera administrativa surge una inquietud básica respecto a su provisión, la cual está relacionada con una situación práctica y es aquella que resulta de preguntarnos, ¿cómo se provee un empleo de carrera administrativa en una superintendencia, cuando por diversas razones no se haya logrado iniciar o concluir el concurso de méritos, y las necesidades del servicio hacen forzosa su provisión inmediata?

Esta situación puede resolverse de dos formas, una es mediante un nombramiento en encargo y si este no procede mediante un nombramiento en provisionalidad, las reglas existentes para unos y otros se detallaran al momento de abordar estas dos figuras, tanto a la luz del Decreto-Ley 775 de 2005, como a la luz de la Ley 909 de 2004.

La competencia para la provisión de empleos en las superintendencias está dada en el Decreto-Ley 775 de 2005, de la siguiente manera⁵¹:

- Los empleos de libre nombramiento y remoción, incluidos los superintendentes delegados de las superintendencias, serán provistos por los superintendentes.
- Los superintendentes serán nombrados por el Presidente de la República.
- Los empleos del régimen específico de carrera administrativa, en caso de vacancia temporal o definitiva del cargo y mientras se surte el proceso de selección, se podrán para proveer por el superintendente, así:

⁵¹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículos 10 y 11.

- Mediante la asignación temporal las funciones a otros empleados que reúnan los requisitos para el cargo.
- Mediante el encargo del empleo a un servidor de la respectiva superintendencia.
- Mediante nombramiento provisional.

El artículo doce del Decreto-Ley 775 de 2005, reitera que el nombramiento provisional y el encargo son excepcionales, y que solo proceden si se ha abierto la convocatoria respectiva o mientras dura la vacancia temporal, y advierte que en cualquier momento, el Superintendente podrá darlos por terminados⁵².

Sin embargo hay que señalar que si bien la competencia para proveer el empleo, la tiene el Superintendente en calidad de nominador, esta labor no tiene un carácter discrecional frente a los empleos del régimen específico de carrera administrativa.

Al no contar con la administración del sistema específico de carrera administrativa el Superintendente, debe obtener antes de la expedición del acto administrativo respectivo, la autorización previa de la Comisión Nacional del Servicio Civil⁵³, ya sea para encargar o para nombrar en provisionalidad.

El término de duración del encargo y del nombramiento provisional⁵⁴, cuando se esté frente a una vacancia definitiva no puede ser mayor de cuatro meses, los cuales se contarán a partir de la fecha de posesión en el encargo o en la provisionalidad.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 02. (11, abril, 2005). Autorización de encargos en vacancia definitiva régimen general por analogía. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2005.

⁵⁴ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 13.

La norma prevé que excepcionalmente, se puede prorrogar por el mismo término y por una sola vez, y se hace énfasis en que se debe explicar porque no ha sido posible su provisión en período de prueba, señala que vencida la prorroga, no podrá proveerse nuevamente el empleo a través de estos mecanismos y procederá su provisión definitiva; sin embargo, como ya se indicó ante la imposibilidad de abrir los cargos a concursos de méritos, la Comisión Nacional del Servicio Civil, ha optado por autorizar las prorrogas periódicas de estos nombramientos, para evitar su desvinculación y la consecuente afectación de la prestación del servicio.

Como el aludido concurso de méritos es por excelencia el mecanismo idóneo para proveer los empleos de carrera administrativa en las superintendencias, antes de analizarlo, es necesario determinar quién puede realizarlo.

Este aspecto es fundamental porque mientras el superintendente es quien ostenta al interior de cada superintendencia el rol de nominador y ejerce en forma plena la facultad de seleccionar y nombrar a los empleados que deben ocupar los empleos de libre nombramiento y remoción, no puede realizar esta labor respecto a la provisión de los empleos del régimen específico de carrera administrativa⁵⁵.

La facultad nominadora se conserva por parte del superintendente, pero los procesos de selección están reglados y están en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Esta situación se extiende inclusive para la provisión transitoria de empleos de carrera administrativa, ya sea mediante encargo o mediante nombramiento provisional.

⁵⁵ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 012. (11, abril, 2005). Deber de reportar información sobre la conformación de sus plantas de personal régimen general. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2005.

2.6 CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS

2.6.1 Principios del concurso de méritos. El Decreto-Ley 775 de 2005⁵⁶, en los artículos del 3 al 5 y del 14 al 32; dispone en su integridad, cuales son los fundamentos y las reglas generales atinentes a los concursos de mérito a realizarse en el régimen específico de carrera administrativa aplicable a las superintendencias, sin embargo y por razones de metodología se abordará la temática dispuesta para el efecto, bajo la lógica del desarrollo del concurso y no la secuencia normativa. En cada tema se ha tenido en cuenta, la disposición legal y en algunos aspectos el antecedente jurisprudencial aplicable.

El concurso de méritos debe estudiarse desde los principios generales que los rigen y que son consecuentes con los principios de orden constitucional que rigen para el sistema general de carrera administrativa⁵⁷.

El principio de mérito, es por excelencia la columna central del concurso, toda vez que por expresa disposición constitucional, al Estado solo deben vincularse los mejores ciudadanos, y solamente una vez hayan superado en forma satisfactoria las pruebas que se establezcan para cada empleo.

En el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias, al principio del mérito se sujeta tanto el ingreso, como el ascenso y la permanencia a los cargos de carrera; es de resaltar el hecho que su demostración no se circunscribe solo al momento de ingresar a la carrera por concurso, sino que la persona así vinculada debe durante toda la prestación del servicio, demostrar

⁵⁶ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículos 3 a 5.

⁵⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Legis Editores S.A. Op. cit., artículo 125.

permanentemente sus capacidades e idoneidad, para poder mantenerse y permanecer en el cargo.

En este régimen se entiende el principio del mérito en términos de capacidad, conocimiento, competencia, habilidad y experiencia para desempeñar un empleo determinado, donde es claro que la experiencia en términos numéricos no implica en forma necesaria idoneidad y en cambio sí lo es que el servidor cumpla con los resultados y los objetivos pactados.

En ese orden, el objetivo central de un proceso de selección en una superintendencia, a través de un concurso de méritos no es otro que garantizar, que el concursante seleccionado, sea el de mayores méritos demostrados para proveer el cargo.

El principio de la libre concurrencia e igualdad⁵⁸ en el ingreso, es un desarrollo en el sistema específico del principio constitucional⁵⁹, según el cual todos los ciudadanos sin distinción alguna, siempre que puedan acreditar los requisitos determinados en la convocatoria, conseguirán participar en los concursos, sin discriminación política o de ninguna índole.

En el Decreto-Ley 775 de 2005 se deja en claro que los concursos del sistema específico, tanto para ingresar como para ascender serán abiertos⁶⁰, para todos los que acrediten los requisitos para su desempeño; con ello queda atrás en éste sistema específico, los anteriores concursos de ascenso o cerrados, en donde solo era posible la participación de los empleados ya vinculados a la entidad o los ya escalafonados en carrera administrativa.

⁵⁸ Ibid. artículo 5.

⁵⁹ Ibid. artículo 125.

⁶⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 5.

Se plantea en el sistema específico de carrera para las superintendencias⁶¹, que para participar en el concurso es necesario que el aspirante acredite los siguientes requisitos:

- Que durante el año inmediatamente anterior a la fecha de convocatoria, no haya obtenido evaluación de desempeño insatisfactoria.
- Que no haya sido retirado por razones de buen servicio⁶².
- Que no haya sido sancionado administrativamente por la respectiva Superintendencia en los últimos cinco (5) años.

Hay que señalar que esta norma, debe entenderse respecto a los funcionarios vinculados a la administración en cualquier sector, por cuanto la norma no se refiere específicamente a la vinculación a la superintendencia; El retiro por razones del buen servicio⁶³, como se explicará en el capítulo final, si bien, no ha sido declarado inconstitucional, si responde en su integridad al contenido del literal c del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, que fue declarado inexecutable⁶⁴, y por tanto resulta inaplicable en el sistema específico; y finalmente y en términos similares se puede considerar el término sanción administrativa, por cuanto sería necesario determinar si tal sanción responde a una sanción de carácter disciplinario, que no lo es ya que inapropiada trae el concepto de sanción administrativa, que en todo caso se debe interpretar en forma restrictiva.

⁶¹ Ibid.

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-501. (17, mayo, 2005). Referencia: Expedientes D-5440, D-5449 y D-5462. Demanda de inconstitucionalidad contra los literales c) y e) y el párrafo 1º del artículo 41, y el numeral 2 del artículo 42 de la Ley 909 de 2004. Actores: Andrés de Zúbiria Samper (D-5440); Augusto Gutiérrez Arias, Luís Francisco Maltes Tello, Germán Humberto García Delgado, Víctor Hugo Castellanos (D-5449); Jairo Villegas Arbeláez, Roberto Chamucero Castro, José Antonio González Bustos y Ricardo Díaz Rodríguez (D-5462). M. P. Manuel José Cepeda Espinos. Bogotá, D. C.

⁶³ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 43.

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-501. (17, mayo, 2005).

2.6.2 Etapas del concurso de méritos. Las etapas del proceso de selección en el sistema específico de carrera administrativa en las superintendencias son:

- La convocatoria.
- La divulgación.
- La inscripción.
- Las pruebas o instrumentos de selección.
- El período prueba

El Decreto-Ley 775 de 2005⁶⁵, prevé que la organización de los concursos y su ejecución estarán a cargo en cada superintendencia por quien desempeñe las funciones de secretario general de la superintendencia, respectiva. Esta norma es concordante con lo dispuesto, respecto al hecho que la convocatoria para el concurso y sus modificaciones, debían ser suscritas por cada superintendente.

Tales disposiciones son inaplicables por cuanto la sentencia C-1230 de 2005, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo cuarto de la Ley 909 de 2004, estableció que la administración de las carreras tanto la general como las específicas, era una competencia exclusiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil⁶⁶, y como consecuencia de ese fallo, los regímenes específicos como los de las superintendencias, contruidos sobre la administración de ese régimen, perdieron por esa vía, esa facultad.

⁶⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículos 15 y 16.

⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-1230. (29, noviembre, 2005), Op. cit.

Por ello, debe entenderse que la competencia para organizar y ejecutar el concurso de méritos, está en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y que en ese sentido, lo que corresponde a cada superintendente con la colaboración de su secretario general es suministrarle a la Comisión, todos los insumos necesarios para llevar a cabo los concursos.

Es por ello que por excelencia la convocatoria es la regla de todos los concursos⁶⁷, es así que la Corte Constitucional ha señalado que: “La convocatoria garantiza a los aspirantes, en el evento de que cumplan las exigencias estatuidas, igualdad de oportunidades para acceder a ocupar cargos públicos, y el derecho a concursar en igualdad de condiciones”⁶⁸, en igual sentido la Corte Constitucional, lo ha reiterado en su más reciente sentencia unificadora de tutela sobre el tema⁶⁹.

La convocatoria debe describir el cargo a proveer, en cuanto a sus funciones, requisitos de estudio, experiencia, competencias, remuneración y ubicación geográfica, también debe describir el procedimiento aplicable al concurso, en

⁶⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 909. (23, septiembre, 2004), Op. cit., artículo 31.

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-040. (9, febrero, 1995). Referencia: Expediente D-652. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 del Decreto-ley 1222 de 1993. Actor; Hugo Humberto Osorio Valor. M. P. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá, D. C.

⁶⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia SU913. (11, diciembre, 2009). Referencia: Expediente Acumulados T-2210489, T2223133, T2257329, T-2292644, T-2386105, T-2384537, T-2368681, T-2398211, T-397604. Acción de tutela instaurada por ELIZABETH VARGAS BERMÚDEZ contra el Tribunal Administrativo del Tolima y otros. Acción de tutela instaurada por ANDRÉS HIBER ARÉVALO PACHECO contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial – Superintendencia de Notariado y Registro. Acción de tutela instaurada por JAIME HORTA DÍAZ contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial. Acción de tutela instaurada por GERARDO ERMILSON AMORTEGUI CALDERÓN Contra el Gobierno Nacional –Presidente de la República y Ministerio del Interior y de Justicia Consejo Superior de la Carrera Notarial. Acción de tutela instaurada por PIEDAD ROCIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ contra el Gobierno Nacional integrado por el Presidente de la República y el Ministro del Interior y de Justicia y el Consejo Superior de la Carrera Notarial. Acción de tutela instaurada por PABLO JULIO CRUZ OCAMPO contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio del Interior y de Justicia. Acción de tutela instaurada por BEATRIZ VARGAS DE ROHENES contra la Presidencia de la República y otros. Acción de tutela instaurada por WILLY VALEK MORA contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial y otros. Acción de tutela instaurada por RUBEN DARIO ACOSTA GONZÁLEZ contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial y otros. M. P. Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, D. C.

cuanto a las pruebas a aplicar, su valoración y peso porcentual dentro del concurso; así como cuales pruebas son eliminatorias o clasificatorias, y los lugares, fechas y horas de aplicación.

De suerte, que la convocatoria se convierte por esa vía, en el acto que vincula tanto a la administración que convoca, como a los participantes e inclusive a las entidades universitarias que eventualmente se pueden contratar para realizar el concurso⁷⁰.

La convocatoria puede ser modificada, complementada o revocada hasta un día antes que empiecen las inscripciones⁷¹, toda vez que una vez iniciadas las inscripciones las bases del concurso no pueden modificarse.

En fechas posteriores se admiten cambios en cuanto a la fecha, hora o lugar para las pruebas e inclusive para inscripciones, pero en estos casos es indispensable que se les notifique el cambio a los aspirantes ya admitidos al concurso.

El paso siguiente a la elaboración de la convocatoria es la divulgación de la misma, la cual deberá hacerse por los medios de comunicación que se consideren más idóneos, preferiblemente en un medio de prensa de circulación nacional o regional según el cargo de que trate la convocatoria.

En las páginas electrónicas de cada superintendencia y por supuesto en la página de la Comisión Nacional del Servicio Civil que en últimas es la entidad convocante.

El plazo mínimo para efectuar la divulgación es de 15 días antes del inicio de las inscripciones, vale destacar que el Decreto-Ley 775 de 2005⁷² prevé la obligación

⁷⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 17.

⁷¹ Ibid. artículo 18.

⁷² Ibid. artículo 19.

adicional que la convocatoria sea enviada al ministerio al cual está adscrita o vinculada la superintendencia y al menos a cinco universidades que tengan programas académicos relacionados con los requisitos del cargo a proveer.

Surtido el proceso de divulgación de la convocatoria, se inicia la fase de las inscripciones, para lo cual se puede prever que la misma se realice por medios electrónicos; el Decreto-Ley 775 de 2005⁷³, trae para este proceso, dos novedades que deben resaltarse, una es que no es exigible la presentación personal del formulario de inscripción, lo cual implica que un tercero puede llevar el formulario debidamente diligenciado por el aspirante y dos que los documentos que se anexen al formulario para acreditar el cumplimiento de los requisitos se podrán anexar en copia simple.

Las inscripciones implican de por sí un proceso de verificación respecto a la acreditación o no de los requisitos mínimos necesarios para ser admitidos al concurso, de lo anterior se desprende que efectuada la convocatoria, en la misma se ha debido prever la oportunidad para hacer esta evaluación y la fecha de publicación de los aspirantes admitidos y no admitidos al concurso.

Efectuada esta publicación, existen unos términos para reclamar y unos términos para dar respuesta a las reclamaciones⁷⁴. Hay que señalar no obstante, que los términos del artículo 21 del Decreto-Ley 775 de 2005, son los que deben tenerse en cuenta, por tratarse de una norma específica, pero no respecto a quien tiene la competencia para conocer del recurso, por cuanto su indicación que el mismo se surte en única instancia ante el jefe de personal respectivo de la superintendencia y que frente a la misma procede solo el recursos de reposición, debe entenderse en relación al hecho que la norma preveía la administración del concurso por parte de cada superintendencia y toda vez que ello no es constitucionalmente viable, la

⁷³ Ibid. artículo 20.

⁷⁴ Ibid. artículo 21. Dos días para reclamar y cinco días para dar respuesta.

administración y todo lo que ello implique en el concurso se debe surtir ante la Comisión Nacional del Servicio Civil o ante quien ella disponga.

Surtida la fase de reclamaciones y determinado así el grupo de aspirantes finalmente admitidos al concurso, se debe pasar a la etapa de las pruebas aplicables en el concurso.

Originalmente el artículo 22 del Decreto-Ley 775 de 2005, previó como aspecto a evaluar en los concursos para proveer cargos en las superintendencias, que uno de ellos, sería "...la experiencia relacionada en forma directa con las funciones del cargo y la evaluación del desempeño, si fuere el caso." Este aparte fue declarado inconstitucional⁷⁵. Este punto ha sido planteado para el régimen general y específico mediante acto legislativo, pero la Corte Constitucional ha dispuesto que garantías o prebendas a favor de quienes se vienen desempeñando como provisionales no esta conforme con lo previsto con la constitución⁷⁶.

Es que si bien dicha norma contempla que entre los aspectos a ser evaluados está la formación académica que se relacione con las funciones del cargo, lo cual es válido; así como la experiencia general y las habilidades técnicas del aspirante, no lo es, sin embargo, el aparte declarado inexecutable, ya que daba por sentado dos aspectos que limitaban el concurso para los aspirantes, que no hicieran parte de la superintendencia respectiva⁷⁷.

⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-049. (1, febrero, 2006). Referencia: Expediente D-5892, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 numeral 22.2 (parcial) del Decreto-Ley 775 de 2005 dictado en uso de facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 909 de 2004. Actor: Mercedes Olaya Vargas. M. P. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D. C.

⁷⁶ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 048. (04, septiembre, 2009). Impacto de la Sentencia C-588 de 2009, respecto al Acto Legislativo 001 de 2008, inscripción extraordinaria en Carrera Administrativa régimen general. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2009.

⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-1122. (1, noviembre, 2005). Referencia: Expediente D-5767. Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales cuarto y segundo del artículo 23 (Expedientes D-5757 y D-576, respectivamente), contra el numeral 2° (parcial) del artículo 22 (Expediente D-5771) del Decreto-ley 775 de 2005, "Por el cual se establece el

Y es que al evaluar y por supuesto dar puntaje a la experiencia directamente relacionada con el cargo, quienes venían prestando sus servicios en provisionalidad, quedaban en condiciones de superioridad frente a los aspirantes no vinculados; e igual enfoque es predicable respecto al hecho de dar puntaje a la evaluación de desempeño, ya que solo los vinculados a la entidad y además inscritos en carrera administrativa estaban en disposición de obtener puntuación por estos ítems, lo cual los dejaba por encima tanto de los que venían vinculados a la entidad en calidad de provisionales y por tanto no tenían evaluación del desempeño y más aún frente a los ciudadanos no vinculados a la entidad.

Las pruebas en si buscan varios aspectos u objetivos, entre ellos los siguientes⁷⁸:

- i) Evaluar la capacidad de todos los aspirantes.
- ii) Evaluar su competencia e idoneidad.
- iii) Evaluar su adecuación y potencialidad.
- iv) Clasificarlos respecto a las calidades demostradas frente a los demás.

En el objetivo de las pruebas, es claro que su diseño y ejecución se debe ser eminentemente técnico y las mismas deben además ser objetivas e imparciales.

Aún frente al diseño y ejecución de las pruebas por parte de Comisión Nacional del Servicio Civil, es claro que la superintendencia que requiere la provisión del cargo puede y debe plantear el peso porcentual de cada una de las pruebas, para lo cual hay tener en cuenta además del perfil y naturaleza del cargo, como lo

Sistema Específico de Carrera Administrativa para las superintendencias de la Administración Pública Nacional” y contra el numeral 4.3, parcial, del artículo 17 del Decreto 790 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AROCIVIL”. Actores: Mercedes Olaya Vargas (Expedientes D-5757 y D-5767) y Marcela Patricia Jiménez Arango (Expediente D- 5771) M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra Bogotá, D.C.

⁷⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 23.

señala la norma en comento, si se requiere de una determinada capacidad o habilidad en el cargo a proveer.

Sobre este particular hay que señalar que las pruebas aplicadas o las que se vayan a utilizarse son reservadas, solo tendrán acceso a ellas, quien las aplique y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Las clases de pruebas que cita el artículo en cita, son:

- Prueba de conocimientos específicos o generales.
- El curso concurso.
- La entrevista.
- El análisis de antecedentes.

Hay que señalar que la prueba del curso concurso fue objeto de decisión de constitucionalidad⁷⁹, condicionada en el sentido que es necesario que ingresen al curso concurso, al menos el doble de los aspirantes respecto de los cargos a proveer. Hay que señalar que esta modalidad de concurso, prevé que después de una prueba general de conocimientos, se clasifican los aspirantes con mejores puntajes, los cuales son llamados a realizar un curso específico sobre las funciones y tareas a desarrollar. Finalizado el curso, se realiza una segunda evaluación específica, la cual se suma a la prueba general de conocimientos, a la entrevista si la hay y a la prueba de antecedentes con lo cual se conforma el puntaje total.

⁷⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-1122. (1, noviembre, 2005). Op. cit.

Hay que señalar que el citado artículo 23 del Decreto-Ley 775 de 2005, prevé que la lista de elegibles se conforma con quienes hayan superado la prueba del curso concurso, conforme a los términos de la convocatoria, es decir se parte del criterio que ni la entrevista ni el análisis de antecedentes sean eliminatorias.

La entrevista por expresa disposición legal⁸⁰ no puede tener un peso mayor al 15% del puntaje total del concurso, debe ser grabada, con un jurado plural y con un diseño de objetivos previo y escrito.

La prueba de análisis de antecedentes, normalmente es clasificatoria y busca puntuar la experiencia que acredite el aspirante.

Los participantes en el concurso pueden presentar reclamaciones contra los resultados de las pruebas, si bien, el artículo 28 del decreto-ley en cita, prevé que la competencia para resolverlas está en cabeza del secretario general de cada superintendencia, esta es una actividad propia de la administración de la carrera y por consiguiente corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo los términos de dos días para presentarlas y diez días para resolver son los términos aplicables.

Ahora bien, las reclamaciones respecto a las pruebas eliminatorias se deben presentar al momento de ser publicado el resultado, el artículo referido prevé una sola reclamación al final del concurso respecto a las pruebas clasificatorias, esta determinación es inapropiada, por cuanto las pruebas clasificatorias con su peso porcentual afectan el resultado final y por consiguiente la lista de elegibles solo se podría realizar, una vez se haya dado la oportunidad en una pre lista, para que cada uno de los aspirantes, pueda reclamar contra los porcentajes de las pruebas clasificatorias. En ese orden solo una vez en firme las respuestas a estas

⁸⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 23.

reclamaciones, se podrá dar paso a la elaboración de la respectiva lista de elegibles.

Aplicadas todas las pruebas aludidas, el puntaje de cada uno de los aspirantes se clasifica de mayor a menor, y con base en ese listado, en orden de mérito se conforma la respectiva lista de elegibles.

Antes de abordar el tema de la lista de elegibles, es necesario referir que eventualmente, una vez practicadas todas las pruebas o algunas de ellas, el concurso puede ser declarado desierto.

Las posibilidades de declaratoria de desierto, conforme al artículo 27 del Decreto-Ley 775 de 2005, pueden presentarse en los siguientes casos:

- Una vez abierta la convocatoria no se presenta a inscripción ningún aspirante.
- Si ninguno de los aspirantes inscritos acredita en debida forma los requisitos requeridos en la convocatoria.
- Cuando de los aspirantes inscritos y admitidos, ninguno logra superar todas las pruebas, es importante resaltar que ello obedece al carácter eliminatorio de las pruebas o a los casos en que el porcentaje mínimo aprobatorio no es superado por ningún aspirante.

El decreto-ley referido, prevé que reunida la condición para declarar desierto el concurso, quien la convocó es decir la Comisión Nacional del Servicio Civil, así lo declarará mediante acto administrativo motivado. En el régimen específico de Carrera Administrativa para las superintendencias es necesario que en los cinco

días siguientes a la declaratoria de desierto, el proceso deba convocarse nuevamente.

El artículo 32 del Decreto-Ley 775 de 2005, trae en cabeza de cada superintendente la posibilidad de suspender todas las actuaciones administrativas relacionadas con un concurso de méritos, cuando cuente con información que indique que en el concurso se han presentado irregularidades.

Esta competencia, propias de las funciones de administración y vigilancia del sistema debe entenderse en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la suspensión no tendrá objeto diferente a subsanar las irregularidades y proseguir el concurso.

En este último evento se deberá notificar a todos los participantes y ellos tendrán la oportunidad de intervenir en el trámite. Esta situación está supeditada al hecho que no se haya proferido aún ningún acto administrativo de contenido particular y concreto, es decir un nombramiento, a menos que al beneficiario del nombramiento le sea atribuible la irregularidad que dio lugar a la medida.

La lista de elegibles⁸¹, se utiliza en estricto orden descendente, el primero de la lista será nombrado en el cargo convocado sin excepción alguna⁸².

La lista de elegibles se puede utilizar para proveer otros empleos vacantes que puedan considerarse iguales o equivalentes⁸³. Equivalencia que se predica del

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia SU913. (11, diciembre, 2009). Ob. cit.

⁸² COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 002. (27, enero, 2011). Obligatoriedad de efectuar nombramientos en estricto orden de mérito en virtud de las lista de elegibles régimen general. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2011.

⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia SU913. (11, diciembre, 2009). Ob. cit.

perfil del cargo, y que parte del supuesto que se cumplan los requisitos del mismo⁸⁴.

Elaborada en debida forma la lista de elegibles y una vez se encuentre en firme, se procede con la última etapa del concurso de méritos, que no es otra cosa que el respectivo nombramiento en período de prueba, dentro de los cinco días siguientes.

El nombramiento recaerá en la persona que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles. En caso de empates en el primer lugar, el desempate tendrá en cuenta las siguientes reglas, en orden⁸⁵:

- Quien ocupe ya una cargo de carrera administrativa del sistema específico de las superintendencias.
- Quien acredite haber votado en las últimas elecciones⁸⁶.
- Quien acredite tener una discapacidad⁸⁷.

⁸⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia SU917. (16, noviembre, 2010). Referencia: Expedientes acumulados: T-2116104 (Lucas Arturo Pulido Guarnizo); T-2123871 (Diana Yolima Niño Avendaño); T-2123824 (Gloria María Arias Arboleda); T-2139736 (Gregorio Oviedo Oviedo); T-2155221 (Juan de Dios Pinto Seija); T-2180526 (Luis María Sierra Castilla); T-2180541 (Jorge Cañedo de la Hoz); T-2180822 (Isabel Linero Gómez); T-2188198 (Myriam Lizarazo Vargas); T-2188408 (Abel Antonio Piñeres Mejía); T-2188413 (José Gregorio Gutiérrez Alvarado); T-2188416 (Octavio Mantilla Sáenz); T-2189945 (Carlos Arturo Marín Perea); T-2190768 (Libardo de Jesús Mora Medina); T-2192129 (Jesús Manuel López Celedón); T-2210469 (César Augusto Hernández Aguirre); T-2217575 (Tito Díaz Algarín); T-2241166 (Jaime Enrique Niño López); T-2259171 (Elena Patricia Cárdenas Díaz); T-2436474 (Oscar Arturo Escobar Torres) T-2442394 (José Ignacio Pineda Palencia); T- 2482380 (Santiago Rocha Zarta); T-2482383 (Francisco José Mario Renato Orozco Zúñiga) y T-2482404 (Pablo Alberto Villaveces Gelves) de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D.C.

⁸⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 29.

⁸⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 403. (27, agosto, 1997). Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. No. 43116. artículo 2.

- Si persiste el empate se actuará con discrecionalidad.

El período de prueba en las superintendencias es de cuatro (4) meses, durante este período el concursante seleccionado, tiene los siguientes derechos⁸⁸:

- A permanecer en el cargo para el cual concurso.
- A no ser trasladado o a sufrir alguna modificación de sus condiciones de trabajo que implique imposibilidad de ejercer las funciones del cargo para el cual concurso.
- Si se presentará una interrupción por incapacidad, por un lapso mayor a 15 días, el período de prueba se prolongará por ese mismo lapso.
- En este período no se puede otorgar licencia no remunerada.
- En los casos de mujer embarazada, el período de prueba se suspende durante los tres meses siguientes al parto o la licencia remunerada cuando se trate de aborto o parto prematuro no viable.

Al finalizar el período de prueba el empleado será sometido a una evaluación del desempeño. En el capítulo siguiente se abordarán las condiciones de evaluación, pero en este punto basta decir que la calificación satisfactoria del período de prueba implica para el empleado, adquirir sus derechos de carrera administrativa

⁸⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 361. (7, febrero, 1997). Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. no. 42978. artículo 27.

⁸⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 31.

y su inclusión en el escalafón de servidores inscritos en el registro público del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias.

En los casos que el período de prueba sea evaluado en forma insatisfactoria, el nombramiento en período de prueba será declarado insubsistente por el superintendente respectivo, mediante acto administrativo debidamente motivado.

Como se profundizará en el siguiente capítulo, la evaluación es un proceso técnico, con parámetros previstos en la ley, y reglado además por la Comisión Nacional del Servicio Civil, de suerte que para el empleado en período de prueba el procedimiento establecido para la evaluación es una garantía para él, además los actos administrativos que se profieran con ocasión de la evaluación del desempeño, son susceptibles del recursos. Inclusive el acto mismo de la insubsistencia es susceptible del recurso de reposición.

En el caso que el funcionario nombrado en período de prueba ya este escalonado en carrera administrativa, una vez supere la evaluación correspondiente a este período tiene derecho a que se le actualice su escalafón, y el artículo 30 del Decreto-Ley 775 de 2005, prevé que en caso que la evaluación sea insatisfactoria, en firme ésta, podrá volver al cargo original en el cual ostenta derechos de carrera, los cuales conservará.

Otra situación particular la plantea el párrafo del artículo 31, que prevé la posibilidad de la reforma total o parcial una planta de personal y fruto de la misma, el cargo de carrera que se viene desempeñando en período de prueba es suprimido, la persona será retirada del servicio por supresión del cargo, pero podrá volver a ocupar su lugar en la lista de elegibles respectiva.

2.7 LA PROMOCIÓN EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS

En sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias, la promoción o ascenso en la carrera tiene que analizarse, en los conceptos de concursos cerrados o de ascenso, concursos abiertos y el encargo.

El antiguo sistema de concurso cerrado, en donde solo podían participar los funcionarios de carrera inscritos en la entidad, no es viable como ya se advirtió al analizar las reglas de los concurso. Estos concursos cerrados que se denominaban antes concursos de ascenso, no son posibles en el sistema específico de las superintendencias.

El ascenso de un funcionario de carrera administrativa debe entonces darse por la vía de su participación en un concurso abierto, para un cargo de mayor jerarquía, denominación y remuneración.

La ventaja en los concursos abiertos para los servidores de carrera, consiste en el hecho que si aprueba el período de prueba del cargo superior para el que se concurso, el empleado en carrera administrativa podrá actualizar su registro en el escalafón y conserva su condición de empleado de carrera administrativa. Si su evaluación en el periodo de prueba del cargo superior es insatisfactoria, no pierde el empleo si no que tiene la garantía de regresar al cargo de que es titular y del cual conserva sus derechos de carrera⁸⁹.

Otra posibilidad de los servidores de carrera de ser promovidos al interior de una superintendencia, así sea solo temporalmente radica, en la figura del encargo.

⁸⁹ *Ibíd.* artículo 30.

El encargo implica la posibilidad de ocupar un cargo vacante temporal o definitivamente, mientras se realiza el concurso de méritos respectivo. Hay que señalar que el artículo 12 del Decreto-Ley 775 de 2005, contempla que el encargo y el nombramiento provisional tienen un carácter excepcional y los condiciona a dos aspectos: A que se haya abierto la convocatoria respectiva en los casos de vacancia definitiva o mientras dura la vacancia temporal. Y señala que en cualquier momento, el superintendente podrá darlos por terminados.

Sin embargo en la práctica esta situación no responde a la descripción legal. Primero porque desde la expedición del Decreto-Ley 775 de 2005, solo cuatro superintendencias⁹⁰, han abierto concurso de méritos para proveer sus cargos de carrera, y a las fechas dichos concursos no han culminado.

Ello implica que en la práctica y ante la demora para abrir los concursos, en el sistema específico de carrea administrativa de las superintendencias, el encargo se convirtió en un mecanismo idóneo para promover a sus funcionarios.

Hay que señalar que si bien el Decreto-Ley 775 de 2005, no estableció mayores condicionamientos para el encargo y prácticamente lo hizo equivalente u optativo con el nombramiento provisional, esta situación sufrió un cambio sustantivo a partir de la sentencia de la Corte Constitucional C-1230 de 2005⁹¹, por cuanto al perder las superintendencias la facultad de administrar la carrera administrativa, y estar en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el encargo previsto en el régimen específico se modificó.

Conforme al hecho que es la Comisión Nacional del Servicio Civil el administrador del sistema, las superintendencias, deben solicitar autorización para proveer los empleos vacantes temporal o definitivamente; como no hay concurso en seis

⁹⁰ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdos 111,112, 113 y 114 (29, septiembre, 2009). Ob. cit.

⁹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-1230. (29, noviembre, 2005), Op. cit.

superintendencias y en las cuatro que los abrieron no han terminado, las autorizaciones se dan para la provisión de cargos en encargo o provisionalidad.

La Comisión dado el hecho que el régimen específico no distinguió entre el encargo y el nombramiento provisional, optó por aplicar el contenido que para la figura del encargo esta previsto en el régimen general, es decir en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, y conforme al cual los empleados de carrera tienen un derecho preferencial a ser encargados de los empleos vacantes temporal o definitivamente, siempre que acreditan los requisitos para su ejercicio y posean las aptitudes y habilidades para su desempeño.

Donde bastará demostrar que no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

La Ley 909 de 2004 determina que esta situación no puede ser mayor de seis (6) meses, por cuanto comparte que es excepcional y lo apropiado es la vinculación en período de prueba previo concurso de méritos.

Pero la norma en comento determina que el encargo debe recaer en el funcionario de carrera que este desempeñándose en el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal y siempre que acredite los requisitos para el cargo.

En el caso que el empleado que ocupe el empleo inmediatamente inferior, no pueda acreditar los requisitos, se debe encargar al empleado que los acredite en el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente.

Esta situación da lugar a las llamadas escaleras, donde establecida una vacante en un cargo superior se empieza a encargar a los funcionarios de carrera, primero en el cargo vacante definitivo y luego en las vacantes transitorias que dejan los que son encargados, al punto que al final de la escalera el último cargo vacante

para el cual no hay funcionario de carrera a ser encargado, se puede proveer con un nombramiento provisional. Esta dinámica solo puede variarse si logra acreditarse que ningún empleado de carrera de la entidad tiene los requisitos para ocupar el cargo con vacancia temporal o definitiva que se presente.

Ante la ausencia de concursos terminados o ante la falta de concursos en la mayoría de superintendencias, este mecanismo es en la realidad el único mecanismo existente de promoción de los servidores de carrera administrativa de las superintendencias.

Hay que señalar que otros medios para la promoción de los servidores de las superintendencias se encuentra en los procesos de capacitación y estímulos, donde hay que señalar que en el régimen específico se ordena que cada superintendente, debe elaborar anualmente y aprobar un plan anual de recursos humanos, el cual está integrado por dos programas a saber:

- El programa de capacitación institucional.
- El programa de estímulos a sus empleados.

Los contenidos de estos programas buscan fortalecer las competencias y capacidades de los funcionarios adscritos a cada superintendencia, y por ello se deben fundamentar entre otros en los aspectos a fortalecer a cada empleado, de acuerdo a las evaluaciones del desempeño respectivas.

Conforme al análisis de los temas abordados en el éste capítulo, se pueden presentar las siguientes conclusiones:

- En el ingreso de personal a cargos de carrera en la superintendencias, las normas previstas en el Decreto-Ley 775 de 2005, que se refieren a que ello

es una atribución de cada superintendente, deben interpretarse en el sentido que esta es una atribución propia de la Comisión Nacional de Servicio Civil, donde cada superintendente solo conserva la capacidad de hacer el nombramiento, pero el mismo solo es posible previa autorización de la Comisión, en los casos de los nombramientos provisionales y los encargos.

- En los casos de los concursos de méritos, la competencia para su realización está en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y solo una vez el mismo concluya, establecida la respectiva lista de elegibles, a cada superintendente le corresponde efectuar los nombramientos en estricto orden de méritos.
- Los encargos y las respectivas escaleras son mecanismos transitorios para el ascenso de los funcionarios de carrera en las superintendencias y solo tienen el carácter de definitivos los ascensos que obtengan previo concurso de méritos.
- Los concursos de méritos tienen un carácter de abiertos, donde los funcionarios de carrera deberán participar en igualdad de condiciones con todos los ciudadanos interesados.

3. LA PERMANENCIA Y EL RETIRO DEL SERVICIO EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LAS SUPERINTENDENCIAS

Para determinar cuáles son las condiciones para la evaluación del desempeño de los funcionarios en carrera administrativa en el régimen específico de las superintendencias, y cuáles son las causales de su retiro del servicio y consecuentemente de la pérdida de los derechos de carrera, se hace necesario abordar el tema, en principio desde el concepto de evaluación del desempeño que existe en el Decreto-Ley 775 de 2005 y el concepto que sobre este particular tiene la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Dentro de este marco, se presenta la evaluación del desempeño, sus efectos, sus relaciones con las competencias comportamentales de los servidores públicos y las características y los instrumentos de evaluación, que conforman el modelo tipo adoptado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el cual es aplicable a todas las entidades incluidas las superintendencias, que no hayan logrado que la Comisión les apruebe un modelo propio de evaluación.

En éste capítulo de describen los instrumentos de evaluación del desempeño existentes, se hace énfasis en su vinculación con los objetivos generales que persigue la entidad respectiva y de la dependencia específica a la que pertenece el funcionario sujeto a evaluación.

Sus efectos se analizan en forma crítica, en relación con las medidas, recursos y trámites a que se sujeta la evaluación del desempeño y que inciden en su efectividad como herramienta para la mejora del servicio.

Finalmente, en éste capítulo se examina las causales de retiro del servicio previstas en el régimen específico, deteniéndonos en el retiro por causa del buen

servicio, que fue objeto de una declaratoria de inconstitucionalidad en el régimen general de carrera y que resulta inaplicable en el régimen específico. Y en igual forma de manera crítica se aborda la causal de retiro en razón a la evaluación del desempeño insatisfactoria.

Bajo la óptica que la investigación tiene un carácter jurídico, cada tema se aborda bajo criterios descriptivos, comparativos y explicativos. Para ello, se estudian las fuentes en el orden constitucional, legal y jurisprudencial, teniendo en cuenta la unidad de análisis, lo cual permite validar la hipótesis con que se desarrolló el trabajo y generar las respectivas conclusiones.

3.1 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera administrativa en el régimen específico para las superintendencias, desarrolla el principio constitucional del mérito⁹², conforme al cual solo pueden mantenerse en el servicio aquellos servidores que en forma permanente demuestren su idoneidad para el cargo.

En las superintendencias hay que señalar que la evaluación del desempeño, originalmente y conforme al Decreto-Ley 775 de 2005, debía ser administrada por cada superintendencia; sin embargo, como ya se advirtió, la administración de la carrera administrativa, debe entenderse en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y en ese sentido se sigue el proceso de evaluación de los funcionarios de carrera administrativa en las superintendencias, como un marco

⁹² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Legis Editores S.A. Op. cit., artículo 125.

de referencia especial⁹³, pero bajo los parámetros generales que determine la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En primer término, cada superintendencia debe anualmente formular un plan de gestión por dependencia. En cada uno de los planes se deben unificar los objetivos de la dependencia, con los objetivos de los funcionarios de carrera administrativa, de suerte que la consecución de tales objetivos se vincule directamente con la evaluación del desempeño de cada funcionario.

En cada uno de los planes se deben unificar los objetivos de la dependencia, con los objetivos de los funcionarios de carrera administrativa, de suerte que la consecución de tales objetivos se vincule directamente con la evaluación del desempeño de cada funcionario.

El plan debe ser adoptado por cada superintendente mediante acto administrativo, y en él se deben determinar, los mecanismos, los objetivos y los instrumentos idóneos para hacer el seguimiento respectivo.

El ejercicio teórico responde al hecho que no es de recibo que los empleados sean bien calificados en el evento que los resultados de la dependencia y de la entidad son malos, y en sentido contrario, tampoco es de recibo que los empleados de carrera sean mal evaluados cuando la dependencia y la entidad muestra buenos resultados, habida cuenta que el rendimiento es el cumplimiento de objetivos claros, medibles y posibles.

Este supuesto teórico enfrenta varios desafíos, uno de ellos es que parte del supuesto que todos los empleados que conforman una dependencia, se

⁹³ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 34.

encuentran escalafonados en carrera administrativa, y solo así, los resultados de los objetivos responderían a una ponderación aritmética.

Pero tal planteamiento no es viable si las dependencias se integran por empleados de carrera por un lado, y empleados en provisionalidad o en encargo por el otro, situación que se registra en la mayoría de las entidades.

Lo anterior, en cuanto los objetivos de la dependencia incluyen a unos y otros, donde los empleados con nombramiento provisional no están sujetos a la evaluación del desempeño, y así se les fije objetivos específicos, los efectos del instrumento no les son aplicables a ellos.

3.2 CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño debe medir cual es el aporte que el funcionario de carrera efectuó al cumplimiento de los objetivos de la dependencia, ello es medible por medio del instrumento de concertación de objetivos, en donde se hayan determinado con precisión las metas que el empleado debe alcanzar en un período, las cuales deben estar en consonancia con sus funciones, responsabilidades y por supuesto con su perfil profesional.

Existen otros criterios que al respecto hay que citar⁹⁴:

- Un primer criterio es el marco legal y constitucional aplicable a la superintendencia respectiva, lo cual debe entenderse en el sentido que los objetivos del funcionario de carrera, son consecuentes con los objetivos de la dependencia, y estos a su vez consecuentes con las funciones generales

⁹⁴ Ibíd. artículo 36.

de la superintendencia de la cual hace parte. Además los planes de entidad debe ser concordantes con el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de las competencias y funciones que la superintendencia tenga fijadas por la Constitución Política y la ley.

- Un segundo criterio es el plan anual de gestión de cada superintendencia, adoptado por acto administrativo, en el que se consignen los objetivos de la entidad y los objetivos de cada dependencia, para lo cual se debe incluir los proyectos, tareas y actividades necesarias para lograr su cumplimiento. El plan debe establecer el mayor nivel de detalle posible, a efecto que sirva como base para identificar las metas institucionales y su conformación a través de múltiples metas individuales.

- Finalmente el plan debe tener mecanismos de seguimiento, control y mejora.

El artículo 37 del Decreto-Ley 775 de 2005, prevé que los instrumentos de evaluación serán aprobados por cada superintendente, pero hay que señalar que esta es una actividad propia de la administración de la carrera, y por tanto debe entenderse en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, en cumplimiento de ello, ha adelantado un instrumento de evaluación tipo⁹⁵. Este instrumento tipo es aplicable en todas las entidades que no hayan logrado por parte de la Comisión la aprobación de un instrumento específico de evaluación. Sobre este punto hay que señalar que la Comisión estableció unos parámetros generales y a partir de ellos cada entidad

⁹⁵ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdo 137. (14, enero, 2010). Por el cual se establece el sistema tipo de evaluación del desempeño laboral de los servidores de carrera administrativa y en período de prueba. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2010.

puede construir un instrumento propio, pero su aplicación está sujeta a la aprobación que al mismo le da la Comisión⁹⁶.

El instrumento de evaluación debe tener, la identificación de quien es el sujeto a evaluar; quien es el responsable de hacer la evaluación, que factores se evalúan, los rangos de evaluación, el peso porcentual de cada uno y el periodo a evaluar, junto con el plazo que existe para hacer la evaluación del desempeño.

El artículo 41 del Decreto-Ley 775 de 2005, establece la posibilidad que en las superintendencias se realice una evaluación de competencias, conforme al perfil del cargo.

Lo novedoso de esta posibilidad es que la misma encierra una nueva causal de retiro por cuanto establece que si el funcionario evaluado por competencias no supera las pruebas que establezca la superintendencia, se le otorga un plazo de seis meses para acreditar las competencias requeridas para el cargo, pero si en esta segunda evaluación obtiene una calificación insatisfactoria, se retirará del servicio mediante acto administrativo motivado, contra el cual solo procede el recurso de reposición.

Si bien esta es una nueva causal de retiro en el Decreto-Ley 775 de 2005, y su constitucionalidad podría discutirse a la luz de las competencias otorgadas al ejecutivo en la Ley 909 de 2004, en la práctica la causal es inoperante como tal, ya que dentro de sus facultades de administración del sistema específico de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil, integró la evaluación por competencias en todos los modelos tipo de evaluación del desempeño, y conceptualizó de manera técnica las competencias requeridas por los diferentes cargos, según el nivel al que pertenezcan. De donde se desprende

⁹⁶ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 01. (14, febrero, 2005). Vigencia de instrumentos de evaluación del desempeño régimen general por analogía. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2005.

que la evaluación de competencias individual del decreto-ley, es inaplicable y en cambio en su lugar es predicable la evaluación del desempeño, con las características y garantías que están establecidas para ella.

3.3 LOS INSTRUMENTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL

La Comisión Nacional del Servicio Civil por Acuerdo⁹⁷, consolidó el modelo tipo de evaluación del desempeño laboral, el cual es aplicable para todas las entidades que no hayan logrado hacer aprobar por parte de la Comisión, su propio modelo o instrumento de evaluación.

El modelo tipo, agrupa una serie de instrumentos que en su conjunto conforman hoy en día la evaluación del desempeño y que son:

- i) La información general y el compromiso laboral.
- ii) La fijación de los compromisos comportamentales.
- iii) El portafolio de evidencias.
- iv) La consolidación de los resultados. Con anexos para los eventos en que se presente una evaluación parcial y para los eventos en que se aplique una calificación extraordinaria.

El primer instrumento se denomina información general y fijación de compromisos laborales, en el mismo se deben registrar los datos básicos de los empleados que permitan su plena identificación, se especifique el empleo a evaluar, su

⁹⁷ COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdo 137. (14, enero, 2010). Op. cit.

denominación, nivel jerárquico y la dependencia funcional o área a la cual pertenece el empleo.

Igualmente se debe registrar la identificación del jefe inmediato del empleado y del superior jerárquico de éste, que ostente un cargo de libre nombramiento y remoción.

Se debe además fijar el período de evaluación y si se han hecho o se determinan ajustes a los objetivos o a los compromisos.

Es importante que en relación con el empleo que desarrolla el empleado evaluado, se indique el propósito general del empleo, el cual debe estar consignado en el manual de funciones y requisitos de la entidad.

La segunda parte del instrumento se relaciona con los compromisos laborales, estos compromisos se desprenden de las metas de la dependencia o área de trabajo en las cuales se desempeña el funcionario evaluado.

Con base en lo anterior se establecen los compromisos del empleado durante el período, se fija especial interés en dos aspectos básicos; uno está compuesto por las condiciones necesarias para el logro del resultado y otro es determinar cuál es la forma de probar el cumplimiento del compromiso, lo constituye a su vez en evidencia del resultado.

Este instrumento tiene que registrar el porcentaje de cumplimiento de la meta, sus evaluaciones y su calificación.

El segundo instrumento que conforma el modelo de evaluación tipo, está integrado por la fijación de los compromisos comportamentales, tal instrumento está relacionado con las competencias del cargo.

Hay que señalar que competencias comportamentales están fijadas a su vez en el manual de funciones, requisitos y competencias de cada superintendencia, de suerte que en la práctica en el diligenciamiento del instrumento, se consignan en el mismo las competencias previstas en el manual para el cargo.

Se debe fijar el tipo de competencia, describirla y determinar que conducta asociada a la competencia es la deseable en el funcionario a evaluar.

Pero la evaluación debe destacar las fortalezas que presenta el funcionario en cada competencia y los aspectos que debe mejorar o corregir. Sobre este particular hay que señalar que sobre las competencias se debe hacer una especie de plan de mejoramiento, donde se fijan unas acciones de mejora y se determina, el seguimiento que se le hace a la mejora planteada.

El tercer instrumento lo conforma el denominado portafolio de evidencias, en el cual se consigna el compromiso laboral que se concertó y se describe la evidencia que demuestra su cumplimiento, debe indicar en forma clara la fecha en la que se incorpora la evidencia al portafolio.

El último instrumento de la evaluación del desempeño laboral, es la consolidación de los resultados, en la misma sobresale que además de la consolidación aritmética de los resultados parciales, se debe motivar la calificación definitiva y consecuente con ello la procedencia y la decisión sobre los recursos que pueden interponerse contra la calificación.

El anexo del acuerdo referido a la evaluaciones parciales, se relaciona con las circunstancias que dan lugar a la evaluación parcial, como pueden ser el traslado o el cambio del empleado evaluado a otra área; o también se puede originar por el

cambio de jefe evaluador y eventualmente con el cambio o actualización los objetivos concertados.

El anexo de evaluación extraordinaria debe tener principalmente la motivación de la calificación extraordinaria, pero al igual se debe relacionar los compromisos concertados y las competencias deseables en el cargo, y donde reviste importancia la procedencia de los recursos y la decisión que se adopte sobre los mismos.

3.4 EFECTOS DE LA EVALUACIÓN

Conforme al artículo 37 Decreto-Ley 775 de 2005, la evaluación del desempeño, sirve para:

- Conceder estímulos a los empleados evaluados satisfactoriamente.
- Formular planes de capacitación enfocados en el mejoramiento que se haya señalado, en los planes de mejoramiento fruto de la evaluación del desempeño.
- Determinar la permanencia en el servicio.

La evaluación del desempeño se puede realizar en tres oportunidades:

- Por haber finalizado el período de prueba.
- Por evaluación semestral.

- En forma extraordinaria, cuando antes de la calificación semestral el superintendente recibiera información debidamente soportada, que de fe, del rendimiento deficiente del funcionario de Carrera, por lo cual puede ordenar por escrito que se evalúen y califiquen sus servicios.

Hay que señalar que el acto administrativo de la evaluación del desempeño se debe notificar en forma personal al funcionario evaluado, conforme lo dispone el Código Contencioso Administrativo, y contra dicho acto proceden los recursos de reposición y apelación.

Hay que señalar que en este punto, existen dos de los aspectos más controversiales del sistema específico de carrera administrativa: uno de ellos se deriva de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto-Ley 775 de 2005, el cual informa, que contra la calificación definitiva solo opera el recurso de reposición.

Esta disposición debe ser interpretada dentro del marco general del Decreto-Ley 775 de 2005, que originalmente concibió que la administración del sistema estaba a cargo de cada superintendencia y en ese sentido se agilizaría el proceso de desvinculación del funcionario calificado insatisfactoriamente, evitando que el superintendente en segunda instancia conociera en forma previa de un evento que daba lugar por su parte a la declaratoria de insubsistencia.

Sin embargo suprimir uno de los recursos frente a un acto administrativo que implica la desvinculación de un funcionario, desatiende el principio de la doble instancia y las garantías constitucionales del debido proceso. La Comisión Nacional del Servicio civil en ese sentido ha seguido, lo dispuesto en el Decreto-Ley 760 de 2005⁹⁸ y su reglamentario Decreto 1227 de 2005, y lo dispuesto por

⁹⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 760. (17, marzo, 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. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45855.

ella en los Acuerdos 17, 18, y 27 de 2008, en los cuales se estableció los procedimientos⁹⁹ para la evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa¹⁰⁰, y donde es procedente el recurso de reposición y el de apelación, en este punto y ante situación particular procede a la interpretación que para AEROCIVIL¹⁰¹, se había planteado por la Corte Constitucional, en referencia al hecho que se trata también de un sistema específico de carrera administrativa, creado por la vía de la Ley 909 de 2005, al igual que el de las superintendencias.

En síntesis en cada superintendencia se debe proponer un modelo tipo de evaluación que incluya la doble instancia y la Comisión Nacional del Servicio Civil al aprobar el modelo de evaluación a aplicar, debe garantizar este principio, y en ese sentido suplir con las disposiciones del régimen general la falencia que se observa en el régimen específico.

3.5 EL RETIRO DEL SERVICIO EN EL RÉGIMEN ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS SUPERINTENDENCIAS

Las causales de retiro del servicio previstas en régimen aplicable a los servidores de carrera de las superintendencias son las siguientes¹⁰²:

⁹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-666. (16, junio, 2006). Referencia: Expediente D-6172. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45, parcial, del Decreto-Ley 760 de 2005 y 74 de la Ley 998 de 2005. Actor: Ariel de Jesús Cuspoca Ortiz. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C.

¹⁰⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-318. (24, abril, 2006). Referencia: Expediente D-5986. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4° (parcial), 6°, 8° (parcial), 14, 16 (parcial), 24, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 (parcial), del Decreto 760 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". Actores: Julio Alexander Mora Mayorga, Álvaro Paris Barón, Andrés Eduardo Velásquez Vargas y Fabio Jiménez Bobadilla. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C.

¹⁰¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-895. (1, noviembre, 2006). Ob. cit.

¹⁰² COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-ley 775. (17, marzo, 2005). Op. cit., artículo 42.

- Por resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral o de competencias de un empleado del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias.
- Por declaratoria de insubsistencia por razones de buen servicio, para los empleados del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias, mediante resolución motivada.
- Por renuncia regularmente aceptada.
- Por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez.
- Por invalidez absoluta.
- Por edad de retiro forzoso.
- Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario.
- Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo.
- Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo quinto de la Ley 190 de 1995¹⁰³.
- Por orden o decisión judicial.

¹⁰³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 190. (6, junio, 1995). Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción Administrativa. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1995. no. 41878.

- Por supresión del empleo.
- Por muerte.
- Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

En su conjunto estas causales de retiro responden a las causas genéricas de retiro del servicio de los funcionarios públicos, la novedad del Decreto-Ley 775 de 2005, respecto a las causales de retiro, para los funcionarios de las superintendencias, era sin duda la causal segunda, es decir el retiro por razones de buen servicio, la cual si bien estaba para esa fecha ya incorporada en la Ley 909 de 2004, se preveía en el régimen específico como una causal a cargo del respectivo superintendente, donde él, estaba facultado para determinar si se afectaba el servicio en forma grave en razón al incumplimiento de funciones por parte de unos de sus servidores.

Determinada así la gravedad, se desvinculaba al empleado mediante acto administrativo motivado, con tres ítems a saber: el incumplimiento de funciones, la afectación grave del servicio y el nexo causal.

El acto administrativo tenía los recursos de ley, pero era una novedad que los mismos no suspendían el retiro del empleado.

El retiro por razones del buen servicio fue retirado del ordenamiento jurídico original, es decir de la Ley 909 de 2004, mediante sentencia C-501 de 2005, mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable el literal c, del artículo 41, con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

Como ya se advirtió, muchas de las normas del régimen específico reproducen en forma exacta normas de la Ley 909 de 2004; en el caso del retiro por razones del

buen servicio, declarada la inexequibilidad del literal c del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, causal en idénticos términos prevista en el Decreto-Ley 775 de 2005, resultaba inaplicable, dado el hecho que está sujeta, a las mismas razones y consideraciones, por las que la Corte determinó que dicho retiro contrariaba el ordenamiento constitucional.

Respecto a la causal de retiro por calificación insatisfactoria de la evaluación, del desempeño, la declaración de insubsistencia tiene como novedad en el régimen específico, no procede recurso alguno¹⁰⁴.

Tal disposición sigue la línea general del decreto de suprimir los recursos, en clara contravía al sistema garantista previsto en la constitución, por tanto resulta de menor utilidad, toda vez que conforme al Código Contencioso Administrativo las decisiones de insubsistencia solo se pueden atacar en reposición y además por ser un acto administrativo que expide el jefe de la entidad en calidad de nominador, hace parte de los actos que de acuerdo con el código, expiden los superintendentes y contra los cuales solo procede la reposición.

Ahora bien, expedida esta norma en el 2005, no siendo obligatoria la reposición, ni necesaria para agotar la vía gubernativa en ese momento, la supresión que del recurso hace el Decreto-Ley 775 de 2005, si bien facilitaba y agilizaba el retiro del funcionario así desvinculado, no afectaba para nada su capacidad para acudir al contencioso administrativo, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En los eventos de supresión del empleo¹⁰⁵ por modificación de la planta de personal el régimen específico remite a lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la

¹⁰⁴ *Ibíd.* artículo 44.

¹⁰⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-431. (2, junio, 2010). Referencia: expediente D-7916. Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 44 (parcial) de la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. Actor: Álvaro Mosquera Gallego. M. P. Mauricio González Cuervo. Bogotá, D. C.

Ley 909 de 2004, norma que plantea para los empleados de carrera administrativa frente a la supresión del empleo, los siguientes derechos:

- Tienen derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal.
- Tienen derecho a ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización o al reconocimiento de la indemnización.
- Efectuada la incorporación en un empleo igual no pueden exigirle al empleado, requisitos distintos a los acreditados al momento de su inscripción o actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa en el empleo suprimido.
- Cuando la incorporación se realice en un empleo equivalente, deberán acreditarse los requisitos exigidos por la entidad que esté obligada a efectuarla, de conformidad con el manual específico de funciones y requisitos de la misma.

En el régimen específico tanto como en el régimen general, se advierte que el retiro del servicio por cualquiera de las causales mencionadas implica la pérdida de los derechos de carrera.

Conforme al análisis de los temas abordados en éste capítulo se pueden plantear las siguientes conclusiones:

Merece una mención especial en éste capítulo, un análisis crítico relacionado con la carrera administrativa como un sistema de permanencia e inamovilidad de los funcionarios inscritos en carrera administrativa, en este caso en el régimen especial aplicable a las superintendencias, en muchas oportunidades en contravía

de sus resultados, de su rendimiento y de las competencias laborales que ellos ostentan.

¿Cómo explicar esta percepción, si como se analizó en este capítulo la administración cuenta con mecanismos legales idóneos para evaluar y desvincular a los empleados con bajos rendimientos?

La explicación al parecer solo puede encontrarse en el hecho que de acuerdo con el proceso de evaluación del desempeño y la desvinculación misma de los empleados de carrera administrativa es un procedimiento reglado, el éxito del mismo depende que la Entidad pueda o éste en capacidad de seguir en forma correcta y estricta las reglas de evaluación y desvinculación.

El modelo tipo de evaluación como se señaló en apariencia es objetivo e idóneo para combatir los desempeños deficientes y los bajos resultados, sin embargo ello no es cierto.

Desagregar los compromisos del empleado de los objetivos de la dependencia y de la superintendencia, no resulta acertado, porque los objetivos al interior de una dependencia se dividen entre todos los que la conforman y en la práctica, una dependencia, en la actualidad está conformada por empleados de carrera empleados provisionales y personas vinculadas por prestación de servicios.

De suerte que los objetivos del área se dividen entre todos y en muchas oportunidades los funcionarios de carrera son una minoría lo cual implica que su incidencia en el objetivo de la dependencia no es definitivo.

Lo anterior nos lleva a otra situación particular y es que los objetivos y compromisos de las dependencias son la primera responsabilidad de los jefes de área y además están sujetas a evaluaciones de control interno, de la dirección y

de la Contraloría General de la República, por ello, en su mayoría de veces en un proceso de autoevaluación cada jefe de área califica bien sus resultados o lo matiza modificándolos o prolongándolos en el tiempo, lo cual tiene un efecto particular sobre la evaluación del desempeño.

De tal forma que llegada la fecha de evaluación del desempeño, si ya existe una buena calificación del área, de allí solo se puede desprender una buena evaluación del desempeño laboral del servidor, bajo el criterio que si la dependencia cumplió sus objetivos, tal cumplimiento es predicable de sus servidores.

Otros de los inconvenientes del proceso de evaluación resultan del hecho que la carrera administrativa por nivel, solo abarca los niveles asistencial, técnico y profesional, donde las competencias y las responsabilidades se encuentran únicamente en el hacer.

Conservándose en el nivel directivo las competencias y responsabilidades de dirigir, aprobar y responder por los procesos, de suerte que en la gran medida el servidor de carrera profesional, técnico o asistencial, puede fácilmente probar que su labor en el hacer la cumplió totalmente, sin importar si el proceso fue efectivo para la ciudadanía.

Elaborados los compromisos en forma general, las posibilidades de una calificación del desempeño insatisfactoria son mínimas, esto aunado al complejo y largo proceso de los recursos que se pueden interponer contra la evaluación hace que en la mayoría de las veces un jefe no esté en disposición de dar este pasó.

Como se advirtió la desvinculación de un funcionario de carrera es reglada, debe estar ampliamente motiva y admite los recursos de ley. Se cuenta además con la posibilidad de ser atacada ante la jurisdicción contenciosa administrativa con la

acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual tiene dos lecturas; una es una clara garantía de estabilidad para el funcionario, y otra es vista por los cuerpos directivos como inviable, salvo que se cuente con un proceso de concertación y seguimiento idóneo y ajustado a la normatividad ya descrita.

CONCLUSIONES GENERALES

Las conclusiones de la investigación agrupan en forma sistémica las conclusiones de cada capítulo y con las cuales se pretende verificar o no la hipótesis que se planteó inicialmente en el proyecto y que se siguió en el trabajo de investigación y se relaciona con la pregunta planteada de, ¿cómo se integra y se aplica el sistema de carrera administrativa de las superintendencias en Colombia a 2011?, la cual conforme a la investigación adelantada se responde, en los argumentos que resumimos de la siguiente forma.

- El sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias no se encuentra integrado en su totalidad en el Decreto-Ley 775 de 2005.

- Para la aplicación del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias se debe realizar un proceso de integración con las fuentes y reglas que se describieron en la investigación y que se plantean en el siguiente orden:
 - Por las normas aun vigentes de su régimen específico formulado en el Decreto-Ley 775 de 2005.

 - En subsidio las normas del régimen general de carrera administrativa que regulan figuras no previstas en el régimen específico, o previstas en él y declaradas inexequibles o previstas con contenidos contrarios a la Constitución.

- Por las directrices que la Comisión Nacional del Servicio Civil ha expedido en temas específicos de su competencia como administradora del sistema.
 - Por la jurisprudencia de orden constitucional que la Corte Constitucional ha expedido sobre la carrera administrativa que permea tanto el sistema específico, como el sistema general de carrera administrativa.
- En el tema del ingreso de personal, a cargos de carrera en la superintendencias las normas previstas en el Decreto-Ley 775 de 2005, que se refieren a que ello, como una atribución de cada superintendente, deben observarse en el sentido que esta es una atribución propia de la Comisión Nacional de Servicio Civil, donde cada superintendente solo conserva la capacidad de hacer el nombramiento, pero el mismo solo es posible previa autorización de la Comisión, en los casos de los nombramientos provisionales y los encargos.
- En los casos de los concursos de méritos, la competencia para su realización está en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y solo una vez el mismo concluya, establecida la respectiva lista de elegible a cada superintendente le corresponde efectuar el o los nombramientos en estricto orden de mérito.
- Los encargos y las respectivas escaleras son mecanismos transitorios para el ascenso de los funcionarios de carrera en las superintendencias y solo tienen el carácter de definitivos los ascensos que obtengan previo concurso de méritos, los cuales se destacan en el hecho que los mismos tienen un carácter de abiertos, donde los funcionarios de carrera deberán participar en igualdad de condiciones con todos los ciudadanos interesados.

- El retiro por razones del buen servicio, aun existente en el Decreto-Ley 775 de 2005, no es aplicable conforme al pronunciamiento de la Corte Constitucional que desarrolla el principio constitucional que los servidores públicos de carrera administrativa, solo podrán ser desvinculados del servicio por evaluación del desempeño insatisfactoria o como resultado de un proceso disciplinario, en ambos casos previo cumplimiento del principio del debido proceso.
- La evaluación de desempeño, si bien en las superintendencias tiene unos términos y ritmos distintos, obedece a un modelo tipo que en todo caso debe ser aprobado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- La evaluación de desempeño se debe unir a los objetivos y metas de cada superintendencia, de forma que los buenos y malos resultados en la gestión estén vinculados a la buena o mala gestión de los funcionarios de carrera administrativa, lo cual estará unida a la permanencia en carrera administrativa de sus funcionarios. En tal sentido este sistema enfrenta la dificultad actual que los integrantes de las dependencias tienen tipos de vinculación heterogéneos y ello dificulta en la práctica se cumpla el criterio que buenos resultados corresponden a buenas evaluaciones del desempeño.
- El régimen específico de carrera administrativa para las superintendencias no se encuentra justificado, ni con la expedición de la Ley 909 de 2004, y menos aún con el Decreto-Ley 775 de 2005.
- El análisis de la creación de tal régimen específico, confirma en su integridad que más que crear un régimen nuevo técnico y específico para las superintendencias, con características y condiciones especiales y

diferentes al régimen general de carrera, lo que se buscó fue únicamente por esa vía excluir de la órbita de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la administración de la carrera en las diez superintendencias existentes, lo cual a la postre resultó siendo no ajustado a la constitución conforme al pronunciamiento de la Corte Constitucional.

- De forma tal que una vez la Corte Constitucional, determinó que la administración de la carrera que la administración esta competencia exclusiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el régimen específico de las superintendencias quedó sin su fundamento básico que la diferenciaba del régimen general de carrera.
- En el sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias, hoy en día en administrado y vigilado por Comisión Nacional del Servicio Civil, todos los vacíos que presenta su precaria normatividad se subsanan con la aplicación directa del régimen general, lo cual desvirtúa por completo su especialidad y su especificidad.

BIBLIOGRAFÍA

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 01. (14, febrero, 2005). Vigencia de instrumentos de evaluación del desempeño régimen general por analogía. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2005.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 02. (11, abril, 2005). Autorización de encargos en vacancia definitiva régimen general por analogía. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2005.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 012. (11, abril, 2005). Deber de reportar información sobre la conformación de sus plantas de personal régimen general. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2005.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 048. (04, septiembre, 2009). Impacto de la Sentencia C-588 de 2009, respecto al Acto Legislativo 001 de 2008, inscripción extraordinaria en Carrera Administrativa régimen general. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2009.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdo 111. (29, septiembre, 2009). Por la cual se expide la Convocatoria No. 123 de 2009, Superintendencia Nacional de Salud. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2009.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdo 112. (29, septiembre, 2009). Por la cual se expide la Convocatoria No. 124 de 2009, Superintendencia de Economía Solidaria. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2009.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdo 113. (29, septiembre, 2009). Por la cual se expide la Convocatoria No. 125 de 2009, Superintendencia de Subsidio Familiar. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2009.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdo 114. (29, septiembre, 2009). Por la cual se expide la Convocatoria No. 126 de 2009, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2009.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Acuerdo 137. (14, enero, 2010). Por el cual se establece el sistema tipo de evaluación del desempeño laboral de los servidores de carrera administrativa y en período de prueba. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2010.

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Circular 002. (27, enero, 2011). Obligtoriedad de efectuar nombramientos en estricto orden de mérito en virtud de las lista de elegibles régimen general. Bogotá, D.C.: La Comisión, 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 165. (29, octubre, 1938). Por la cual se crea la carrera administrativa. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1938. no. 23930.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 27. (23, diciembre, 1992). Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1992. no. 40700.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 190. (6, junio, 1995). Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción Administrativa. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1995. no. 41878.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 361. (7, febrero, 1997). Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. no. 42978.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 403. (27, agosto, 1997). Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. No. 43116.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 443. (11, junio, 1998). Por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43320.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (29, diciembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización 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. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43464.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 909. (23, septiembre, 2004). Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2004. no. 45680.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1093. (18, septiembre, 2006). Por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5o de la Ley 909 de 2004. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2006. no. 46395.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1350. (6, agosto, 2009). Por la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulen la Gerencia Pública. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2009. no. 47433.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474. (12, julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. no. 48128.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 760. (17, marzo, 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. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45855.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto-Ley 775. (17, marzo, 2005). Por el cual se establece el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias de la administración pública nacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45855. 12 p. (33, 34, 35, 37

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2929. (25, agosto, 2005). Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 775 de 2005. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 46012. 14 p.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. Decreto 1950. (24, septiembre, 1973). Por el cual se reglamentan los Decretos- Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 1973. no. 33962.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Legis Editores S.A. Bogotá, D.C. ISBN 958-653-081-7. (9

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-391. (16, septiembre, 1993). Referencia: Expediente D-267. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º -inciso 2º- y 4º -numeral 4º- de la Ley 27 de 1992. Actor: Uriel Alberto Amaya Olaya. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-040. (9, febrero, 1995). Referencia: Expediente D-652. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 del Decreto-Ley 1222 de 1993. Actor; Hugo Humberto Osorio Valor. M. P. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-041. (9, febrero, 1995). Referencia: Expediente D-796. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 (parcial) del Decreto 1222 de 1993 "Por el cual se desarrollan los numerales 3 y 4 del artículo 29 de la Ley 27 de 1992". Actor: Arvey Lozano Suelto. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-368. (26, mayo, 1999). Referencia: Expedientes acumulados D-2175, D- 2179 y D-2195. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 10, 23 y 37 (parciales) de la Ley 443 de 1998. Actor es: Andrés Zubiria Samper y Otros. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-372. (26, mayo, 1999). Referencia: Expedientes acumulados D-2246 y D-2252. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 44, 45, 48 (todos en forma parcial), 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.

Actores: Edelmira Villarraga González y Jairo Villegas Arbeláez. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-836. (9, agosto, 2001). Referencia: Expediente D-3374. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la ley 169 de 1.896. Actor: Carlos Alberto Maya Restrepo. M. P. Mauricio González Cuervo. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-501. (17, mayo, 2005). Referencia: Expedientes D-5440, D-5449 y D-5462. Demanda de inconstitucionalidad contra los literales c) y e) y el párrafo 1º del artículo 41, y el numeral 2 del artículo 42 de la Ley 909 de 2004. Actores: Andrés de Zubiría Samper (D-5440); Augusto Gutiérrez Arias, Luís Francisco Maltes Tello, Germán Humberto García Delgado, Víctor Hugo Castellanos (D-5449); Jairo Villegas Arbeláez, Roberto Chamucero Castro, José Antonio González Bustos y Ricardo Díaz Rodríguez (D-5462). M. P. Manuel José Cepeda Espinos. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-1122. (1, noviembre, 2005). Referencia: Expediente D-5767. Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales cuarto y segundo del artículo 23 (Expedientes D-5757 y D-576, respectivamente), contra el numeral 2º (parcial) del artículo 22 (Expediente D-5771) del Decreto-Ley 775 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las superintendencias de la Administración Pública Nacional” y contra el numeral 4.3, parcial, del artículo 17 del Decreto 790 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AROCIVIL”. Actores: Mercedes Olaya Vargas (Expedientes D-5757 y D-5767) y Marcela Patricia Jiménez Arango (Expediente D- 5771) M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-1230. (29, noviembre, 2005). Referencia: Expediente D-5791. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones". Actor: Jairo Villegas Arbeláez. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-049. (1, febrero, 2006). Referencia: Expediente D-5892, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 numeral 2.2 (parcial) del Decreto-Ley 775 de 2005 dictado en uso de facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 909 de 2004. Actor: Mercedes Olaya Vargas. M. P. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-073. (8, febrero, 2006). Referencia: Expediente D-5852. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 4 y 16 de la Ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones". Actor: José Darío Muñoz Carvajal, Carlos Arturo Romero Ospina y Edgar Acero Jiménez. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-318. (24, abril, 2006). Referencia: Expediente D-5986. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4° (parcial), 6°, 8° (parcial), 14, 16 (parcial), 24, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 (parcial), del Decreto 760 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". Actores: Julio Alexander Mora Mayorga, Álvaro Paris Barón, Andrés Eduardo Velásquez Vargas y Fabio Jiménez Bobadilla. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-666. (16, junio, 2006). Referencia: Expediente D-6172. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45, parcial, del Decreto-Ley 760 de 2005 y 74 de la Ley 998 de 2005. Actor: Ariel de Jesús Cuspoca Ortiz. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-895. (1, noviembre, 2006). Referencia: Expediente D-6283. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Decreto 790 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL”. Actor: Antonio Várela Ardila. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-588. (27, agosto, 2009). Referencia: Expediente D-7616. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008, “Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”, Actor; Mauricio Bedoya Vidal. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia SU913. (11, diciembre, 2009). Referencia: Expediente Acumulados T-2210489, T2223133, T2257329, T-2292644, T-2386105, T-2384537, T-2368681, T-2398211, T-397604. Acción de tutela instaurada por ELIZABETH VARGAS BERMÚDEZ contra el Tribunal Administrativo del Tolima y otros. Acción de tutela instaurada por ANDRÉS HIBER ARÉVALO PACHECO contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial – Superintendencia de Notariado y Registro. Acción de tutela instaurada por JAIME HORTA DÍAZ contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial. Acción de tutela instaurada por GERARDO ERMILSON AMORTEGUI CALDERÓN Contra el Gobierno Nacional –Presidente de la República y Ministerio del Interior y de Justicia Consejo Superior de la Carrera Notarial. Acción de tutela instaurada por

PIEDAD ROCIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ contra el Gobierno Nacional integrado por el Presidente de la República y el Ministro del Interior y de Justicia y el Consejo Superior de la Carrera Notarial. Acción de tutela instaurada por PABLO JULIO CRUZ OCAMPO contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio del Interior y de Justicia. Acción de tutela instaurada por BEATRIZ VARGAS DE ROHENES contra la Presidencia de la República y otros. Acción de tutela instaurada por WILLY VALEK MORA contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial y otros. Acción de tutela instaurada por RUBEN DARIO ACOSTA GONZÁLEZ contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial y otros. M. P. Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-319. (5, mayo, 2010). Referencia: expediente D-7902. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145 (parcial) de la Ley 201 de 1995. “Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”. Actor: Carlos Andrés Téllez Ramírez. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-431. (2, junio, 2010). Referencia: expediente D-7916. Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 44 (parcial) de la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. Actor: Álvaro Mosquera Gallego. M. P. Mauricio González Cuervo. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia SU917. (16, noviembre, 2010). Referencia: Expedientes acumulados: T-2116104 (Lucas Arturo Pulido Guarnizo); T-2123871 (Diana Yolima Niño Avendaño); T-2123824 (Gloria María Arias Arboleda); T-2139736 (Gregorio Oviedo Oviedo); T-2155221 (Juan de Dios Pinto Seija); T-2180526 (Luis María Sierra Castilla); T-2180541 (Jorge Cañedo de

la Hoz); T-2180822 (Isabel Linero Gómez); T-2188198 (Myriam Lizarazo Vargas); T-2188408 (Abel Antonio Piñeres Mejía); T-2188413 (José Gregorio Gutiérrez Alvarado); T-2188416 (Octavio Mantilla Sáenz); T-2189945 (Carlos Arturo Marín Perea); T-2190768 (Libardo de Jesús Mora Medina); T-2192129 (Jesús Manuel López Celedón); T-2210469 (César Augusto Hernández Aguirre); T-2217575 (Tito Díaz Algarín); T-2241166 (Jaime Enrique Niño López); T-2259171 (Elena Patricia Cárdenas Díaz); T-2436474 (Oscar Arturo Escobar Torres) T-2442394 (José Ignacio Pineda Palencia); T- 2482380 (Santiago Rocha Zarta); T-2482383 (Francisco José Mario Renato Orozco Zúñiga) y T-2482404 (Pablo Alberto Villaveces Gelves) de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D.C.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 510. (3, agosto, 1999). Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1999. no. 43654.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1033. (18, julio, 2006). Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2006. no. 46334.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 770. (17, marzo, 2005). Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45855.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 1228. (21, abril, 2005). Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal. Diario Oficial Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45890.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2539. (22, julio, 2005). Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos Ley 770 y 785 de 2005. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45980.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección segunda. (12, febrero, 2004). Radicación N° 11001-03-25-000-2001-00207-00 (3016-01). M.P. Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá D. C.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2772. (10, agosto, 2005). Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 45997.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 3820. (26, octubre, 2005). Por el cual se modifica el artículo 8o del

Decreto 1227 de 2005. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 46074.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 1746. (1, junio, 2006). Por el cual se modifica el Decreto 1227 de 2005. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2007. no. 46286.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 1937. (29, mayo, 2007). Por el cual se modifica el artículo 8o del Decreto 1227 de 2005 y se deroga el Decreto 3820 de 2005. Diario Oficial. Bogotá, D.C.: El Departamento, 2005. no. 46643

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección segunda. (12, febrero, 2004). Radicación N° 11001-03-25-000-2001-00207-00 (3016-01). M.P. Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá D. C.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección segunda, Subsección "B". (5, julio, 2007). Radicación número: 08001-23-31-000-1999-00998-01 (7224-05). M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-037. (5, febrero, 1996). Referencia: Expediente P.E.-008. Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, "Estatutaria de la Administración de Justicia". M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D. C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-727. (21, junio, 2000). Referencia: Expediente D-2696. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 párrafo (parcial), 9 párrafo (parcial), 12 párrafo, 14, 38 numeral 1 literal b y numeral 2 literal c (parcial), 49 (parcial), 52 numeral 6 (parcial), 56 párrafo (parcial), 61 literal h (parcial), 63 (parcial), 68 (parcial), 71 (parcial), 78

parágrafo (parcial), 82 y 85 (parcial) de la Ley 489 de 1998. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-109. (22, febrero, 2006). Referencia: Expediente D-5858. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 909 de septiembre 23 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. Actor: Javier Tovar Chauta. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-175 (8, marzo, 2006). Referencia: Expediente D-5925. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 y 55 (parciales) de la Ley 909 de 2004. Actor: Luis Alberto Jiménez Polanco, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-532. (12, julio, 2006). Referencia: Expediente D-6117. Demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “En la Comisión Nacional de Televisión” que hacen parte del literal b) del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. Actor: Gonzalo Ávila Pulido. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. Sentencia C-041. (17, septiembre, 2008). Referencia: Expediente OP-103. Objeciones presidenciales: de inconstitucionalidad del proyecto de ley N° 117 de 2007 Senado – 171 de 2007 Cámara, "Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y constitucional y se dictan otras

disposiciones en materia de Carrera Administrativa". M. P. Mauricio González Cuervo. Bogotá, D. C.

OLARTE RUSSY, Alexandra y URBINA GALIANO, Liza. Las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias, su estructura y funciones. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, 1999.

PARIAS GARZÓN, Andrés Alfonso. Funciones jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades en el derecho comercial. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, 2001.

La Carrera Administrativa en Colombia: 70 años de ficción, Edgar Enrique Martínez Cárdenas, Recibido: marzo 10 de 2010, Aprobado: abril 23 de 2010, Opinión Jurídica, Vol. 9, No. 18, pp. 107-126 - ISSN 1692-2530 Julio-Diciembre de 2010 / 204 p. Medellín, Colombia.

Jurisprudencia constitucional sobre función pública y Carrera Administrativa en Colombia, Edgar Enrique Martínez Cárdenas, Recibido: marzo 5 de 2008, Aprobado: abril 11 de 2008, Opinión Jurídica, UNIVERSIDAD DE MEDELLIN. Medellín, Colombia

SITUACIÓN DEL REGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA Efrén González Rodríguez, Fecha de Recepción: 22 de Abril de 2010 Fecha de Aceptación: 30 de Abril de 2010. Prolegómenos - Derechos y Valores. UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA Bogotá, D.C. Colombia - Volumen XIII - No. 25 - Enero - Junio 2010 - ISSN 0121-182X

Revista Administración y Desarrollo No. 42, Segundo Semestre de 2004, Bogotá, D. C. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Facultad de

Investigaciones Revista Administración & Desarrollo Diagonal 40 No. 46A-37, CAN
Teléfonos 2102469, 2124925, 2124513 extensiones 113, 226, 109 E-mail:
instituto.investigaciones @ esap.edu.co administracion.desarrollo@esap.edu.co

LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL CNSC PEDRO ALFONSO
HERNÁNDEZ Octubre de 2004 ESTE LIBRO FUE PUBLICADO POR LA
EDITORIAL JURÍDICA GUSTAVO IBAÑEZ, BOGOTÁ, OCTUBRE DE 2004.