

El mérito como acción afirmativa para acceder al empleo público

Merit as affirmative action to access public employment

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6898>

Resumen

El mérito como principio sobre el cual reposa el cumplimiento de la función administrativa del Estado cobra relevancia estratégica al fundarse como elemento de transformación y el principal reto de las instituciones que requieren cambios para mejorar de manera ostensible su desempeño institucional, a través de la incorporación de los servidores más competentes, capaces y comprometidos. Por tal motivo, el mérito representa un triunfo de aquellos estados sociales de derecho como lo es el caso de Colombia y está catalogado dentro de la categoría de rango constitucional, en razón a que consolida la materialización efectiva en el acceso a los cargos públicos, sin tener en cuenta recomendaciones, favoritismo, tráfico de influencias y botines políticos.

Palabras clave: Principio del mérito; Empleo público; Procesos de selección; Postconflicto; Corte Constitucional de Colombia.

Abstract

Merit as a principle on which compliance with the administrative function of the State rests is strategic relevance in founding itself as an element of transformation and the main challenge of institutions that require changes to ostensibly improve their institutional performance, through the incorporation of the most competent servers, capable and committed, for this reason, the merit, represents a triumph of those social states of law as is the case of Colombia and is classified within the category of constitutional rank, because it consolidates the effective realization in access to public office, without taking into account recommendations, favoritism, influence trafficking and political loot.

Keywords: Principle of merit; Public employment; Selection processes; Post-conflict, Constitutional Court of Colombia.

Humberto Luis García Cárcamo

Abogado. Especialista en Derecho Administrativo, Especializado en Alta Gerencia, Magíster en Derecho Administrativo. Comisión Nacional del Servicio Civil de Colombia
Contacto:
humbertolgarciac@hotmail.com

Como citar:

García Cárcamo H. L. (2020). El mérito como acción afirmativa para acceder al empleo público. *Advocatus*, 18(35), 65-79. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6898>



Open Access

Recibido:

10 de junio de 2020

Aceptado:

22 de septiembre de 2020

INTRODUCCIÓN

Pese a que el principio constitucional del mérito ha contado con un amplio respaldo, principalmente de la Corte Constitucional de Colombia, a través de diversas sentencias, en las que se indica que la forma típica y directa de materialización de dicho principio es a través de los procesos de selección públicos y abiertos en condiciones de igualdad, para acceder al empleo público; en Colombia, el fenómeno de la provisionalidad, como institución excepcional para la provisión transitoria de los empleos públicos y que representa la antítesis al principio constitucional del mérito fue el que predominó durante todo el siglo XX y parte de los inicios del siglo XXI, como la forma predilecta para llegar y hacer parte del aparato estatal.

Esta situación, anormal en el empleo público, se ha venido corrigiendo con la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) desde el año 2004, como una entidad autónoma e independiente que lleva a cabo los procesos de selección públicos y abiertos en el país de manera imparcial y transparente, con la implementación para el efecto, de acciones afirmativas para el acceso a los empleos públicos.

Es así como producto de la implementación del mérito como acción afirmativa para acceder al empleo público, la CNSC llevó a cabo el proceso de selección #221 a 249 del 2012, concerniente a vacantes docentes y directivos docentes que atienden población afrocolombiana negra, raizal y palenquera, precisando que para el efecto, la

CNSC de manera previa, adelantó un proceso de consulta con representantes de las comunidades afrocolombianas negras, raizales y palenqueras y miembros de la Comisión Pedagógica Nacional para Comunidades Negras (CPN).

De otra parte, y en razón a la entrada en vigencia del posconflicto en Colombia como consecuencia de los Acuerdos de Paz logrados con la guerrilla de las FARC, ocasionó que se implementaran, entre otras, políticas públicas de acciones afirmativas del mérito como pilar fundamental para el acceso de empleos públicos de carrera administrativa con un enfoque diferencial en los municipios en donde más se sufrieron las consecuencias de la violencia, el abandono y la miseria en el país, materializándose para este punto, con la expedición por parte de la CNSC del proceso de selección No. 828 a 979 y 982 a 986 de 2018 municipios priorizados por el posconflicto (municipios de 5ª y 6ª categoría) para, de esta forma, superar las brechas de desigualdad y la consecución de una igualdad material y efectiva de sus coasociados en Colombia.

El mérito como principio, representa un triunfo de aquellos estados sociales de derecho como lo es el caso de Colombia y está catalogado dentro de la categoría de rango constitucional, en razón a que consolida la materialización efectiva en el acceso a los cargos públicos, sin tener en cuenta recomendaciones, favoritismo, tráfico de influencias y botines políticos.

No obstante, y pese a que el principio constitucional del mérito ha contado con un amplio respaldo, principalmente de la Corte Consti-

tucional, a través de diversas sentencias, en las que se indica que la forma típica y directa de dicho principio es a través de los procesos de selección públicos y abiertos en condiciones de igualdad, la realidad es que la generalidad que ha predominado en los empleos públicos en el país son las provisiones transitorias mediante los nombramientos en provisionalidad, por la creación e implementación tardía de una entidad de carácter autónomo e independiente que se encargue de la administración y vigilancia de la carrera administrativa.

Esa entidad de carácter autónomo e independiente, es de naturaleza constitucional y fue señalada en el artículo 130 de la Constitución Política de Colombia de 1991, al establecer que 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.

Pero, es a través de la Sentencia C-372 de 1999 de la Corte Constitucional de Colombia, en donde se establece el alcance en la organización y facultades de la Comisión Nacional al establecer que:

La CNSC es una sola, NO tiene el carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo [...] se trata de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos.

Sin embargo, es solo hasta la expedición de la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, en donde se reconforma y pone en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil y en su artículo 7, establece que es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente Ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Es así como la Comisión Nacional del Servicio Civil en su función relacionada con la administración de la carrera administrativa, empieza a llevar a cabo los procesos de selección para el ingreso al empleo público en empleos de carrera administrativa, con la primera Convocatoria No. 001 de 2005, de carácter público y abierto.

No obstante, y aunque la carrera administrativa ya se encontraba estipulada en el país como norma, desde la expedición de la Ley 165 de 1938, no se contaba con las garantías de la autonomía e imparcialidad de una entidad pública como lo es hoy día la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Adicionalmente, el fenómeno de la provisionalidad, como institución excepcional para la provisión transitoria de los empleos públicos y que representa la antítesis al principio constitucional del mérito fue el que predominó en su totalidad, durante todo el siglo xx y parte de los inicios del siglo xxi en Colombia, como la forma predilecta para llegar y hacer parte como funcionarios del aparato estatal, lo que

ocasionaba que no se generara un filtro efectivo para garantizar quienes ingresaran fueran los más competentes y que anualmente se les pudiera evaluar su desempeño para permanecer en el servicio.

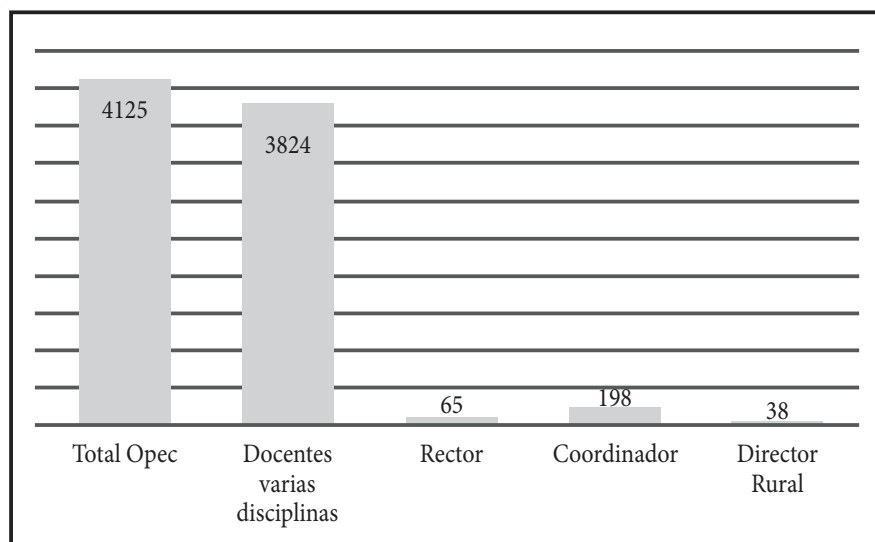
Por tal motivo, gracias a la puesta en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente en Colombia, y de los procesos de selección de mérito abiertos y públicos que ésta ha llevado a cabo, se ha logrado reducir de forma ostensible los índices de provisionalidad en empleos públicos de carrera administrativa imperantes en el país.

Finalmente y en razón a la entrada en vigencia del posconflicto en Colombia como consecuencia de los Acuerdos de Paz logrados

con la guerrilla de las FARC, ocasionó que se implementaran, entre otros, políticas públicas de acciones afirmativas del mérito como pilar fundamental para el acceso de empleos públicos de carrera administrativa con un enfoque diferencial en los municipios en donde más se sufrieron las consecuencias de la violencia, el abandono y la miseria en el país, materializándose para este punto, con la expedición por parte de la CNSC del proceso de selección No. 828 a 979 y 982 a 986 de 2018 municipios priorizados por el posconflicto (Municipios de 5ª y 6ª categoría).

EL PRINCIPIO DEL MÉRITO

El principio del mérito es considerado la base fundamental de acceso al empleo público, en especial, a los cargos de carrera administrativa



Gráfica 1. Oferta Pública de Empleos de Carrera – Docentes y Directivos Docentes Afrocolombianos, Raizal y Palenquera–Procesos de Selección # 221 a 249 de 2012.

Fuente: CNSC (2013).

en el país, cuya finalidad es la selección de los más idóneos y mejores, para de esta manera cumplir con uno de los fines de Estado, que es la prestación del servicio público en condiciones de eficacia y eficiencia. El mérito para otros tratadistas es considerado:

Por el principio del mérito se estiman o aprecian las virtudes o calidades de las personas que desean o aspiran llegar a las posiciones públicas de carrera, que han justificado sus habilidades, conocimientos, aptitudes, utilidad, quilates o valor personal, según la convocatoria del concurso (Obando, 2010, p. 303).

La Ley 909 de 2004 de Colombia, en su artículo 28, establece que el mérito es uno de los principios que orienta el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa y lo define como: “Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos”.

La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado el principio del mérito en diversas sentencias, como la C-034 de 2015 en la que señaló que el constituyente de 1991, le otorgó una relevancia superior al mérito como un criterio que define cómo se accede a la función pública y por tal motivo incorporó el concurso público como una forma de establecerlo, excepto en los cargos de elección popular, libre nombramiento

y remoción, trabajadores oficiales y los demás que establezca la ley.

El artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, autoriza al legislador para que: i) determine los requisitos y condiciones determinantes de méritos y calidades de los aspirantes; ii) defina las causales de retiro –además de la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, la violación del régimen disciplinario y las consagradas en la Constitución– y prohíba tomar la posición política de los ciudadanos para determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional de Colombia, ha considerado al mérito como un fundamento contenido en la Carta Política del país para ingresar y ascender en la carrera pública, en Sentencias como la C-011 de 1996.

Finalmente, en Sentencias como la C-317 de 2017 y C-349 de 2004, la Corte Constitucional de Colombia, ha sostenido que:

[...] la carrera administrativa ‘se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público’, mérito que comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los principios generales de la carrera administrativa se enfocan ‘todos ellos a la eficacia del criterio del mérito como factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público’ y, ‘en esa medida, el artículo 125 superior establece el criterio del mérito como regla general’.

EMPLEO PÚBLICO

El empleo público es definido por el artículo 19 de la Ley 909 de 2004, como el núcleo básico de la estructura de la función pública y además establece: “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”.

Más allá de una concepción restrictiva en la cual se prevea el empleo como un simple conjunto de funciones y responsabilidades, requisitos y remuneración, lo que le da sustento y legitimidad a su existencia es el imperativo superior de satisfacer los fines del Estado, los cuales se encuentran consagrados en la Constitución y materializados a nivel nacional y territorial en los planes de desarrollo y planes estratégicos y operativos aprobados en cada entidad pública (Ballén, 2014, p. 18).

De otra parte, según su naturaleza y conforme al artículo 5 de la Ley 909 de 2004, los empleos públicos en Colombia por regla general son de carrera administrativa, es decir, por concurso público de méritos y como excepción a la regla general, de acuerdo con Ballén (2014, p. 27), tenemos los de:

- Elección popular.
- Periodo fijo.
- Trabajadores oficiales.
- Los de las comunidades indígenas, conforme con su legislación.

- Los de libre nombramiento y remoción.
- Empleos temporales.

EXIGENCIA INTERNACIONAL PARA EL INGRESO AL EMPLEO PÚBLICO

La Corte Constitucional de Colombia mediante Sentencia C-034 de 2015, señaló que a nivel internacional se ha establecido la importancia de implementar en todos los países principios puntuales que sean aplicables a cualquier forma en el ingreso al empleo público, consagrados en diversos tratados que han sido ratificados por Colombia como lo son:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21, numeral segundo determina: “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 21, en el numeral primero considera al derecho de acceso a empleos públicos como un derecho político: “c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 25 al derecho de acceso a empleos públicos, en condiciones de igualdad de oportunidades, en los siguientes términos: “ARTÍCULO 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: c)

Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

- La Observación General núm. 25, mediante la cual se interpreta la citada disposición convencional prevé que:

Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos [...] Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso [...] Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en su artículo 4° dispone lo siguiente:

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

- La de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

contra la Mujer (CEDAW) en el artículo 7° manifiesta:

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

- La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, mediante su artículo 7°, exige a los Estados Parte que sean consagrados sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos basándose en los principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

De conformidad con los diversos tratados internacionales que han sido ratificados por Colombia, se evidencia que se debe garantizar el acceso al empleo público por mérito y en condiciones de igualdad y transparencia.

EL PRINCIPIO Y DERECHO DE IGUALDAD

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación

por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica y establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

En efecto, uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho es el de la superación de la igualdad formal ante la ley, conocida también como igualitarismo o igualdad matemática, para dar paso a la igualdad material, es decir, aquella adaptada y que permite tratos jurídicos diferenciados, con el fin de:

[...] remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos (Corte Constitucional de Colombia, 1994).

El mandato de propender porque la igualdad sea real, material o efectiva y no meramente formal o aparente, previsto en los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Constitución Política Colombiana, se materializa en una regla de trato diferenciado o adaptado y de formulación de políticas públicas focalizadas, destinadas a corregir desigualdades de hecho de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad, así como respecto de los grupos tradicionalmente marginados o discriminados.

De esta manera, las políticas públicas, incluida la legislativa, cuando consultan el principio de igualdad en pro de lograr la igualdad material, realizan una actividad estatal que se califica como equitativa

La dimensión material del principio constitucional de igualdad se conoce también con el nombre de equidad y aboga por tomar en consideración las circunstancias particulares de los distintos sujetos a la hora de tomar decisiones estatales en el nivel de política pública, política legislativa, adjudicación judicial, entre otros espacios [...]

“La dimensión material del principio constitucional de igualdad se conoce también con el nombre de equidad y aboga por tomar en consideración las circunstancias particulares de los distintos sujetos a la hora de tomar decisiones estatales en el nivel de política pública, política legislativa, adjudicación judicial, entre otros espacios [...] (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

ACCIONES AFIRMATIVAS

Las medidas de discriminación positiva “Si bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2º de la Carta, de perseguir un orden justo” (Corte Constitucional de Colombia, 2000).

Las medidas de discriminación inversa o positiva se diferencian de las otras acciones afirmativas de igualdad:

1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Esto quiere decir que para que un trato que practique alguna forma de diferenciación, sea considerado como constitucional, es necesario que responda a criterios de razonabilidad, como una de las formas de excluir la arbitrariedad del Estado. La diferenciación, no es entonces en sí misma contraria al principio de igualdad, ya que, en realidad, puede resultar completamente ajustada al mismo y realizarlo de manera adecuada.

Es por esta razón que la jurisprudencia, tal como la Sentencia C-115 de 2017 de la Corte Constitucional de Colombia, ha entendido que una de las formas de alcanzar la igualdad material es a través de acciones afirmativas en beneficio de personas o grupos poblacionales que, en razón de las dificultades que afrontan para el ejercicio pleno de los derechos o para acceder a ciertos bienes, requieran prerrogativas particulares, estímulos, impulso, beneficios o, en general medidas especiales para superar dichas barreras. Las acciones afirmativas de igualdad son:

[...] políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades

de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Dentro de esta categoría se encuentran, por ejemplo, las becas y los subsidios para el acceso a ciertas prestaciones, como los servicios públicos. Una de las formas especiales de acción afirmativa es la discriminación positiva, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales (discriminación negativa), como lo es el caso en el que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de una norma que tipificaba como falta disciplinaria del personal docente el “homosexualismo” (Corte Constitucional de Colombia, 1998).

Las acciones afirmativas positivas buscan romper esa situación de desigualdad o, al menos, estrechar la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad. Por lo tanto, se trata de medidas transitorias cuyo desmonte resulta del análisis de su eficacia en la superación de la desigualdad que combate y por la Corte Constitucional (2000) colombiana ha señalado que “Las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la “igualdad real y efectiva” pierden su razón de ser”.

Procesos de selección llevados a cabo por la CNSC en donde primó el mérito como acción afirmativa para acceder al empleo público

Directivos docentes y Docentes que prestan su servicio educativo a población afrocolombiana negra, raizal y palenquera

En 2012, la Comisión Nacional del Servicio Civil llevó a cabo los procesos de selección # 221 a 249 de 2012, por el cual se convocó a concurso abierto de méritos para proveer los empleos vacantes de etnoeducadores directivos docentes y docentes que prestan su servicio educativo a población afrocolombiana negra, raizal y palenquera en establecimientos educativos oficiales de entidades territoriales certificadas en educación como: Antioquia, Apartadó, Atlántico, Barranquilla, Bolívar, Buenaventura, Caldas, Cartagena, Cartago, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Jamundí, Magdalena, Nariño, Palmira, Pereira, Putumayo, Quibdó, Risaralda, Archipiélago de San Andrés-Providencia y Santa Catalina, San Andrés de Tumaco, Santa Cruz de Lorica, Santiago de Cali, Sucre, Tuluá, Valle del Cauca y Valledupar.

Para llevar a cabo el proceso de selección, la CNSC, de manera previa adelantó un proceso de consulta con representante de las comunidades afrocolombianas negras, raizales y palenqueras, miembros de la Comisión Pedagógica Nacional para Comunidades Negras –CPN-, quienes delegaron en una Subcomisión, proceso que permitió llegar a acuerdos básicos para poder llevar a cabo estas convocatorias.

La estructura del proceso de selección de la convocatoria estuvo conformada de la siguiente forma:

- Divulgación de la Convocatoria.
- Inscripción, publicación del listado de inscritos y citación a prueba integral etnoeducativa.
- Aplicación de la prueba integral etnoeducativa (Competencias básicas y específicas y saberes etnoeducativos de los pueblos o comunidades afrocolombianas).
- Recepción de documentación y verificación de cumplimiento de requisitos mínimos para los empleos convocados.
- Prueba de valoración de antecedentes (análisis de hoja de vida que incluye componente etnoeducativo).
- Prueba de entrevista (competencias profesionales y proyecto etnoeducativo).
- Adopción de listas de elegibles.
- Audiencia pública de escogencia de plaza en establecimiento educativo en el que se desempeñará el docente o directivo docente seleccionado.
- Periodo de prueba: nombramiento y evaluación del desempeño laboral.

En este concurso se ofertaron 4125 vacantes etnoeducadores, distribuidas de la siguiente forma:

- Docentes que atienden población afrocolombiana negra, raizal y palenquera varias disciplinas: 3824
- Rector que atienden población afrocolombiana negra, raizal y palenquera: 65

- Coordinador que atienden población afrocolombiana negra, raizal y palenquera: 198.
- Director rural que atienden población afrocolombiana negra, raizal y palenquera: 38.

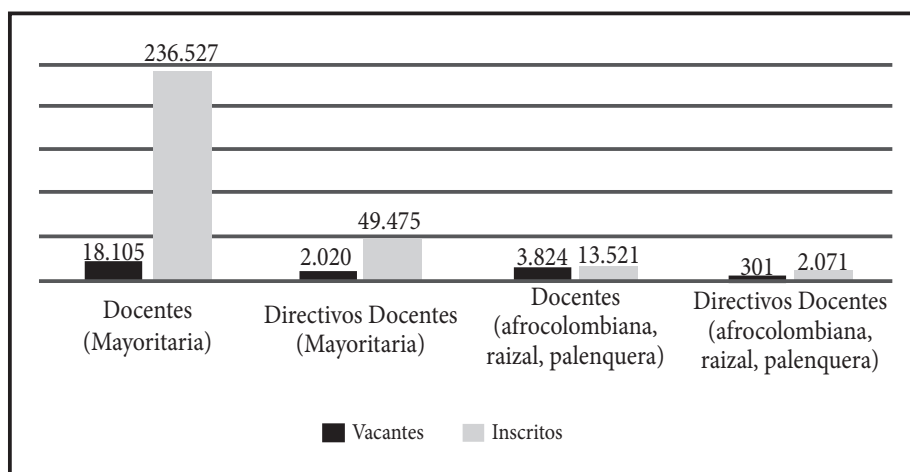
Este proceso de selección tenía particularidades porque mientras en los otros concursos docentes mayoritarios las pruebas escritas eran de aptitudes, competencias básicas y psicotécnicas, en esta ocasión se aplicó la prueba integral etnoeducativa que incluía saberes etnoeducativos de los pueblos o comunidades afrocolombianas. Adicionalmente, en la valoración de antecedentes, se daba un puntaje mayor si la educación formal era en áreas de la etnoeducación y también si la experiencia, era relacionada con el cargo docente o directivo docente en comunidades afrocolombianas negras, raizales y palenqueras.

En conclusión, se puede observar que en los concursos públicos y abiertos en Colombia,

se pudo implementar el mérito como acción afirmativa en su forma de discriminación positiva para acceder al empleo público en el proceso de selección para proveer los empleos vacantes de etnoeducadores directivos docentes y docentes que prestan su servicio educativo a población afrocolombiana negra, raizal y palenquera; y este grupo minoritario en Colombia tuvo la oportunidad de acceder a esta oferta pública de empleos con unas particularidades que propendían por materializar la igualdad real y material, para así reducir la brecha de la desigualdad por origen racial presente en la sociedad.

Procesos de selección # 828 a 979 y 982 a 986 de 2018 municipios priorizados por el posconflicto (Municipios de 5ª y 6ª categoría)

El Gobierno Colombiano, como medida de implementación para el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción



Gráfica 2. Vacantes e inscritos – Convocatoria 136 a 249 de 2012, 253 y 254 de Directivos docentes y docentes que atienden población mayoritaria y afrocolombianos, raizal y palenquera.

Fuente: CNSC (2013).

de una paz estable y duradera, y una Reforma Rural Integral (RRI), expidió el Decreto 893 de 2017, en donde se determinaron 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en 170 municipios priorizados y que se encuentran enunciados en el decreto referenciado.

Así mismo, se expidió el Decreto 894 de 2017, en donde se señala que para dotar a esos 170 municipios priorizados con el personal con mayores competencias y que ingrese por méritos, la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá diseñar el proceso de selección y evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos vinculados o que se vinculen.

El Decreto 1038 de 2018 establece las reglas del proceso de selección y que el operador del proceso será la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), quien asumirá la totalidad del costo que implica este proceso. Dentro de los requisitos especiales señala:

- Haber nacido, en alguno de los 170 municipios priorizados que se encuentran relacionados en el Decreto 893 de 2017.
- Acreditar, a través de certificado de vecindad, de estudio o laboral otorgado por autoridad competente, haber tenido la calidad de residente, estudiante o trabajador al menos dos (2) años continuos o discontinuos en cualquiera de los 170 municipios priorizados por el Gobierno nacional, los cuales se encuentran relacionados en el Decreto 893 de 2017.

- Estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada.
- Estar inscrito en el Registro Único de Víctimas.
- Estar inscrito en el Sistema de Información de la Reintegración.

De conformidad con lo expuesto, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió los Acuerdos de Convocatoria, en donde se establecen las reglas del concurso para los municipios priorizados por el posconflicto y en los cuales se busca proveer definitivamente 4.611 vacantes distribuidas por nivel de la siguiente manera: Profesional: 1.153, Técnico: 1.507 y Asistencial: 1.951.

Este proceso de selección responde al mérito como acción afirmativa para acceder al empleo público en Colombia producto del posconflicto con un enfoque diferencial, es decir con las particularidades sociales, económicas, educativas y culturales de esos municipios priorizados que resultaron más afectados por el conflicto armado, la miseria y el abandono en el país.

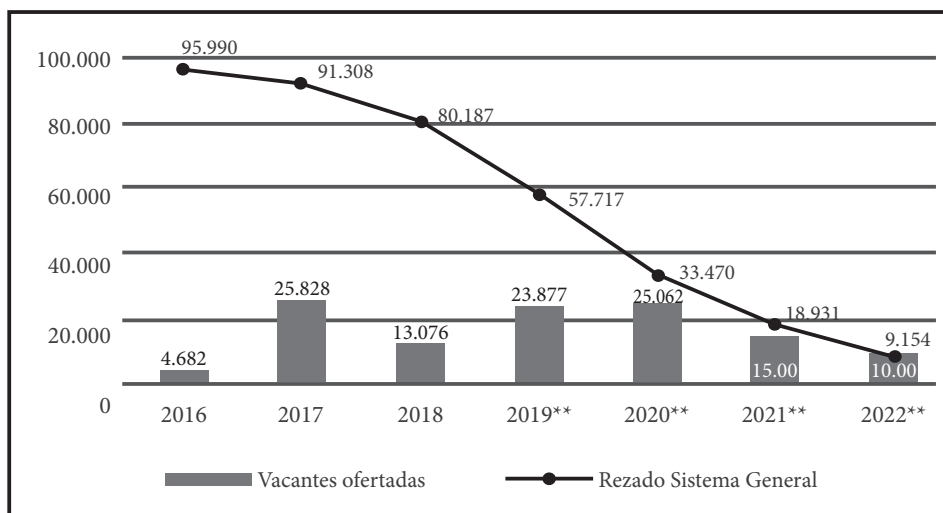
Estos municipios priorizados, subyacen de la premisa según la cual solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, para superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición.

El proceso de selección tendrá adicionalmente requisitos especiales, que no tienen los otros procesos de selección públicos y abiertos que lleva a cabo la CNSC, pues se exige haber nacido en alguno de los 170 municipios priorizados o ser trabajador, residente o estudiante al menos durante dos años continuos o discontinuos en tales municipios, o estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada o de Víctimas o de Reintegración. Tampoco los participantes deberán pagar derechos de participación y los municipios no tendrán que cofinanciar el concurso, puesto que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) asumirá la totalidad de los costos del proceso de selección.

Conforme con lo expuesto, con esta acción afirmativa del mérito de acceso a los empleos públicos, se busca entonces que los municipios priorizados que vivieron el horror del conflicto armado, y que precisamente por este entorno

de violencia, resultaron de contera, en una situación de miseria y de abandono del Estado colombiano, puedan resurgir, ser prósperos, organizados, y mantener una paz estable y duradera para, de esta forma, reducir las brechas y la desigualdad social y económica con otros territorios del país.

En conclusión, el mérito como acción afirmativa debe ser el criterio preponderante de cómo acceder y permanecer en los empleos públicos y su forma típica de establecerlo, es a través de los procesos de selección llevados a cabo por un órgano autónomo e independiente, que brinde garantías, transparencia e imparcialidad a dicho proceso, en donde se pueda contar con los ciudadanos más competentes y comprometidos en la prestación del servicio público y, de manera consecuente, poder terminar con el fenómeno de la provisionalidad que es precisamente la antítesis al principio del mérito.



Gráfica 3.

Estabilización de Oferta de Vacantes de Carrera en Colombia. Ilustración Rezago 2019-2022

Fuente: CNSC (2019)

Esta situación generaría una transformación positiva en las instituciones públicas y en últimas en todo el aparato estatal. Sin embargo, todos los países cuentan con situaciones particulares y propias en donde existen grupos étnicos minoritarios, conflictos internos, territorios abandonados o en miseria, o de otros con identidad cultural, educativa, económica y social diferentes que generan condiciones de desigualdad en el acceso al empleo público, en donde la única forma de superar esas brechas es precisamente a través de la implementación de políticas públicas con acciones afirmativas de carácter transitorio o permanente, que permitan realmente la consecución de una igualdad material y efectiva de sus coasociados.

REFERENCIAS

- Ballén, F. (2014). *Empleo público y carrera administrativa en Colombia*. ESAP.
- Comisión Nacional del Servicio Civil. (2019, 10 de junio). <https://www.cnsc.gov.co/index.php/136-a-249-de-2012-docentes-y-directivos-docentes#2-221-a-249>
- Comisión Nacional del Servicio Civil. (2019, 11 de junio). <https://www.cnsc.gov.co/index.php/828-a-979-y-982-a-986-de-2018-municipios-priorizados-para-el-post-conflicto>
- Comisión Nacional del Servicio Civil. <https://www.cnsc.gov.co/index.php/planeacion/category/41-informes-de-gestion>.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-410 del 15 de septiembre de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-011 del 18 de enero de 1996.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-481 del 9 de septiembre de 1998.
- Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-964 del 21 de octubre de 2003.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-349 del 20 de abril de 2004.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-349 del 20 de abril de 2004.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-034 del 28 de enero de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-115 del 22 de febrero de 2017.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-317 del 12 de mayo de 2017.

- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-890 del 20 de noviembre de 2014.
- Congreso de la República. (2004). *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*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html [2019, 17 de junio].
- Obando, J. M. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo Laboral*. (3ª ed.). Ediciones Doctrina y Ley.
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 893 de 2017: Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 894 de 2017: Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20894%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 1038 de 2018: Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con los requisitos de ingreso, selección, capacitación y estímulos para los empleos de los municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201038%20DEL%2021%20DE%20JUNIO%20DE%202018.pdf>