



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

---

Bogotá D.C., 31 de agosto de 2022.

**Número Único:** 11001 03 06 000 2022 00187 00

**Referencia:** conflicto positivo de competencias administrativas

**Partes:** Comisión Nacional del Servicio Civil y la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales.

**Asunto:** autoridad competente para continuar con el proceso de selección núm. 1402 iniciado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, según el Acuerdo núm. 0211 del 12 de marzo de 2020, para proveer empleos en vacancia definitiva de la planta de personal de la Contraloría Municipal de Ibagué, en las modalidades *ascenso* y *abierto*. Reforma constitucional al control fiscal (Acto Legislativo 4 de 2019) y Decreto Ley 409 de 2020

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) -Ley 1437 de 2011-, modificados, respectivamente, por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, procede a estudiar el asunto de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

El asunto objeto de estudio, fue asignado a este despacho, producto de la individualización que se realizó en el conflicto con radicado núm. 110010306000202100175, repartido al despacho de la consejera Ana María Charry Gaitán.

Con base en la documentación que hace parte del expediente<sup>2</sup>, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al mismo:

1. La Comisión Nacional del Servicio Civil y los delegados de sesenta contralorías territoriales del país se reunieron para iniciar la etapa de planeación de los procesos de selección a través de los cuales se pretendía proveer los empleos en vacancia definitiva del Sistema Especial de Carrera Administrativa de las plantas

---

<sup>1</sup> Ley 2080 de 2021 (enero 25), «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

<sup>2</sup> Información extraída del expediente digital del conflicto núm. 110010306000202200187-00, que hace parte de los 59 conflictos que fueron individualizados del expediente digital del conflicto 110010306000202100175-00, los cuales, reposan en SAMAI.

de personal de sesenta contralorías territoriales, entre los cuales se encuentra el proceso 1402 de 2020, correspondiente a la Contraloría Municipal de Ibagué.

En ese sentido, se realizó una mesa de trabajo, el **31 de enero de 2019**, en la Auditoría General de la República, espacio en el cual se abordaron diversos temas, tales como: i) las reglas del concurso para proyectar el acuerdo regulatorio, ii) el manual específico de funciones y competencias laborales, iii) la oferta pública de empleos de carrera, y, iv) otros temas administrativos, relacionados con los costos y algunas inquietudes propias del proceso de selección.

2. En desarrollo de lo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil remitió comunicaciones a las diferentes contralorías territoriales, entre las cuales se encuentra la Contraloría Municipal de Ibagué. Esto con el fin de solicitar la realización de algunas actividades, tales como: i) revisar el manual de funciones y competencias laborales frente a la normativa vigente y las necesidades de cada entidad; ii) verificar el registro de la OPEC<sup>3</sup> en el aplicativo SIMO<sup>4</sup>; iii) gestionar recursos económicos para cubrir los costos del proceso de selección, y iv) revisar el proyecto de acuerdo y sus anexos.

3. En orden a lo anterior, la Contraloría Municipal de Ibagué registró, en el aplicativo SIMO, la Oferta Pública de Empleos de Carrera, en el que se identificaron los empleos que serían ofertados, para proveer los empleos en vacancia definitiva de su planta de personal.

4. El **10 de marzo de 2020**, en Acta núm. 021, la Sala Plena de la CNSC aprobó la expedición de los sesenta acuerdos, mediante los cuales se establecieron las reglas de los procesos de selección referidos, en estos, se encuentra el identificado con el número 1402 de 2020, correspondiente a la Contraloría Municipal de Ibagué. En el citado acto administrativo se indicó lo siguiente:

[...]

Decision [sic]: Los señores Comisionados deciden por unanimidad aprobar que se expidan sesenta (60) Acuerdos mediante los cuales se establecen las reglas del Proceso de Selección en las modalidades de ascenso y abierto, para proveer definitivamente los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Administrativa de las plantas de personal de algunas Contralorías Territoriales.

5. De acuerdo con lo anterior, el **12 de marzo de 2020** se suscribió el Acuerdo núm. 0211 entre la CNSC y la Contraloría Municipal de Ibagué, por el cual se

---

<sup>3</sup> Oferta Pública de Empleos de Carrera.

<sup>4</sup> Sistema de apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

convoca y se establecen las reglas del proceso de selección para proveer los empleos en vacancia definitiva de la planta de personal de la Contraloría Municipal de Ibagué, el cual, se publicó el **13 de marzo de esa anualidad** en la página web de la CNSC<sup>5</sup> y, el 6 de abril de 2021, fue modificado por el Acuerdo núm.0086.

6. El 2 de febrero de 2021, el presidente del Consejo Nacional de Contralores solicitó a la CNSC, celebrar un convenio interadministrativo de cooperación, en virtud del cual, la CNSC conservara la administración del Registro Público de Carrera y del Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral, mientras se efectuaba el fortalecimiento financiero ordenado por el Acto Legislativo 4 de 2019.

7. No obstante, el **6 de septiembre de 2021**, la Comisión Especial de Carrera de las contralorías territoriales<sup>6</sup>, informó que se había aprobado por unanimidad, comunicar a la CNSC que se asumiría la competencia para administrar y vigilar el Sistema Especial de Carrera de dichas contralorías, incluido el desarrollo de las convocatorias publicadas en marzo de 2020, entre las cuales se encontraba la de la Contraloría Municipal de Ibagué.

Lo anterior, lo argumentó por un lado en que, según el artículo 130 de la Constitución, su régimen de carrera está expresamente exceptuado de la administración y vigilancia de la CNSC, por ser de carácter especial, y, por el otro, la entrada en vigencia del Decreto Ley 409 de 2020, que creó el régimen de carrera especial.

8. Mediante oficio núm. 20211001366881 del 15 de octubre de 2021, la CNSC promovió conflicto positivo de competencias administrativas con la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales ante la Sala de Consulta y Servicio Civil, para que, determinara cual era la autoridad competente para continuar con el desarrollo de los procesos de selección 1358 a 1417.

9. El conflicto de competencias fue radicado con el número 11001-03-06-000-2021-00175-00 y correspondió por reparto a la magistrada Ana María Charry Gaitán, quien, mediante Auto del 15 de junio de 2022, señaló «lo cierto es que existen sesenta (60) procesos de selección diferentes, que corresponden, cada uno, a una actuación administrativa distinta, conforme a lo regulado en la parte primera del CPACA».

---

<sup>5</sup> Para consultar dicha información se suministró el siguiente enlace:

<https://historico.cnsc.gov.co/index.php/1358-al-1417-de-2020-contralorias-territoriales-normatividad>

<sup>6</sup> Es preciso señalar que la Comisión Especial de Carrera de las contralorías territoriales surgió a raíz de la expedición del Decreto Ley 409 de 2020, con el cual se creó el régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales. El artículo 5 de este decreto señala a la referida Comisión como el órgano competente para la administración y la vigilancia del mencionado régimen, lo que se precisa en el artículo 6 *ibidem*.

10. En razón a ese hallazgo, la citada consejera ordenó que, por medio de la Secretaría de la Sala, se individualizara un conflicto por cada proceso de selección, correspondiéndole a este despacho el conflicto con radicado núm. 11001-03-06-000-2022-00187-00, respecto del proceso de selección núm. 1402 de la Contraloría Municipal de Ibagué, como se anunció antes.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3, por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 152, el 3 de agosto de 2022, en la Secretaría de esta Sala, por el término de cinco días hábiles, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones.

En el expediente, consta que se comunicó de la existencia del presente conflicto a la Comisión Nacional del Servicio Civil; a la Comisión Especial de Carrera de las contralorías territoriales; a la Contraloría General de la República, a las contralorías departamentales de Cundinamarca, Santander, Boyacá, Nariño, Caldas, Quindío, Chocó, Cauca, Amazonas, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Tolima, Guaviare, Magdalena y Meta; y a las contralorías municipales de Manizales, Dosquebradas, Pasto, Yumbo, Pereira, Montería, Armenia, Bello, Soacha, Bucaramanga e Ibagué; y a la Contraloría de Bogotá, D.C. para que presentaran sus alegatos o consideraciones, de estimarlo pertinente.

Dentro del término de fijación, vía correo electrónico, La Asociación de Servidores Públicos de los Órganos de Control de Colombia (ASDECCOL) presentó consideraciones; Las demás autoridades involucradas guardaron silencio.

## **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES**

### **1. Comisión Nacional del Servicio Civil**

Como no se presentaron alegatos por parte de esta autoridad, se retoman los argumentos con los que fue presentado el presente conflicto de competencias ante la Sala.

Esta entidad destacó que su competencia transitoria para adelantar los procesos de selección para la provisión de las vacantes definitivas en los empleos de carrera administrativa de las contralorías territoriales está dada desde la Ley 909 de 2004, artículo 3°, numeral 2°, facultad que ha sido confirmada, en reiteradas ocasiones, por el Consejo de Estado.

También, precisó que, posteriormente, se expidió el Acto Legislativo 4 de 2019, que

le otorgó facultades extraordinarias y temporales al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, a partir de la modificación del artículo 268 superior.

En virtud de esas facultades, el Gobierno expidió el Decreto Ley 409 de 2020, que creó el régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, y en su artículo 49 consagró un régimen de transición así:

[...] Las convocatorias públicas o procesos de selección para proveer cargos de carrera de las contralorías territoriales que se encuentren en curso o en fase de planeación o ya convocados y que esté adelantando la Comisión Nacional del Servicio Civil, al momento de expedición del presente Decreto ley, continuarán rigiéndose hasta su culminación por las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes en la fase de planeación o al momento de la adopción del acto de la convocatoria. En todo caso deberá garantizarse el concurso de ascenso.

Recordó además que, la citada disposición entró a regir el 16 de marzo de 2020, según el artículo 50 de dicha normativa.

Adicionalmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil precisó que, el **31 de enero de 2019**, inició la etapa de planeación del concurso; que, en sesión del **10 de marzo de 2020**, el mismo fue aprobado por la Sala Plena de Comisionados, y que, el **13 de marzo de 2020**, se publicaron los acuerdos regulatorios en la página web de la CNSC, los cuales son vinculantes tanto para dicha entidad como para las autoridades destinatarias del concurso, y, son oponibles a terceros.

### **3.2. Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales**

Las manifestaciones que aquí se señalan se encuentran en el expediente del conflicto núm. 2021-00175, del cual, se desprendió el presente caso.

La Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales manifiesta que la CNCS no tiene competencia para administrar y vigilar el sistema especial de carrera de dichas contralorías, lo que le impide continuar con el concurso de méritos para proveer empleos de carrera en dichos organismos, publicado en marzo de 2020.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, en su criterio, ninguno de los fallos de la Corte Constitucional que han hallado viable la aplicación transitoria de la legislación general de carrera a los sistemas especiales de carrera dispuestos en la Constitución, faculta a la Comisión del Servicio Civil para administrar o vigilar tales sistemas, pues el principio de especificidad, previsto en el artículo 130 de la Constitución, impide la asignación legislativa o la asunción, por iniciativa propia, de tales atribuciones. Por consiguiente, explicó que:

[e]n vigencia del párrafo 2o del artículo 3 de la Ley 909 de 2004, la CNSC carecía, de manera absoluta, de competencia constitucional o legislativa para adelantar gestiones inherentes o relacionadas con la administración o vigilancia de la carrera especial de las contralorías territoriales.

[...]

Por otro lado, considera que el artículo 49 del Decreto Ley 409 de 2020 no otorga competencia a la Comisión Nacional para administrar el concurso de méritos antes referido, ya que, en aplicación de los principios fundamentales previstos en los artículos 4, 6 y 121 de la Constitución, el legislador carece de facultades para alterar el régimen de competencias adoptado de manera expresa por la Carta Fundamental, ya sea para restringirlas o extenderlas, en desmedro de las competencias constitucionales conferidas a otras autoridades.

Por último, hace la siguiente petición especial:

Sugerir igualmente a la Sala que, de manera adicional a lo anterior, con el fin de continuar con el desarrollo de las actuales convocatorias en curso y hacer efectivo el derecho de participación de los ciudadanos ya inscritos en varias de esas convocatorias, que se instruya a la Comisión Nacional del Servicio Civil y a la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales para que suscriban un Convenio o Acuerdo que permita a la CNSC, en nombre de la Comisión Especial, continuar con las convocatorias en curso.

### **3.3. Asociación de Servidores Públicos de los Órganos de Control de Colombia – ASDECCOL**

ASDECCOL, presentó algunas consideraciones, en las cuales señaló que comparte los argumentos presentados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en torno a que, se encuentra legitimada constitucional y legalmente para adelantar los procesos de selección núm. 1358 a 1417 de 2020.

Explicó que el régimen de transición que contempla el Decreto Ley 409 de 2020 fue el resultado de diferentes intervenciones y discusiones en las cuales se puso de presente, de un lado, los procesos en curso, cuya planeación viene desde 2016, y, de otro, la conveniencia de que fuera la Comisión Nacional del Servicio Civil la que siguiera con su desarrollo.

## **IV. CONSIDERACIONES**

## 1. La competencia general del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en los conflictos de competencias administrativas. Reiteración<sup>7</sup>

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», y en su capítulo I, de las «reglas generales»<sup>8</sup>, prevé en el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, lo siguiente:

**Artículo 39.** *Conflictos de competencia administrativa.* Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

[...]

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

---

<sup>7</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, decisión del 10 de agosto de 2022, con radicación núm. 110010306000202100175 M.P. Ana María Charry Gaitán.

<sup>8</sup> Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

- i) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta;

El caso materia de análisis, es en efecto, de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto: el proceso de selección núm. 1402 de 2020, para proveer cargos en vacancia definitiva en la Contraloría Municipal de Ibagué.

- ii) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular;

En el caso objeto de estudio, tanto la CNSC como la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales afirman tener la competencia para conocer y continuar el proceso de selección núm. 1402 de 2020, para proveer cargos en vacancia definitiva de la Contraloría Municipal de Ibagué.

- iii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

El presente asunto involucra a dos autoridades del orden nacional: La Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual, fue creada por el artículo 130 de la Constitución, como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepto las que tengan carácter especial.

Por su parte, la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales surgió a raíz de la expedición del Decreto Ley 409 de 2020, con el cual se creó el régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales. El artículo 5° de dicho decreto señala a esta Comisión como el órgano competente para la administración y la vigilancia del mencionado régimen, lo que se precisa en el artículo 6 de la misma normativa.

Se concluye, por lo tanto, que en el presente caso existe un conflicto **positivo** de competencias administrativas, y que la Sala de Consulta y Servicio Civil está habilitada para resolverlo.

## 2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.



En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **3. Síntesis del caso y problema jurídico**

El desacuerdo se fundamenta en que, para la CNSC, el proceso 1402 de 2020, inició su etapa de planeación y fue convocado con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 409 de 2020, que en su artículo 49, previó que las convocatorias públicas o procesos de selección para proveer cargos de carrera de las contralorías territoriales que: *i)* se encontraran en curso o en fase de planeación, o, *ii)* ya se hubieran convocado y los estuviera adelantando la Comisión Nacional del Servicio Civil, al momento de la expedición del citado decreto, continuarían rigiéndose hasta su culminación por las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes.

Mientras que, para la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales, el régimen de carrera del proceso núm. 1402 es de carácter especial, por lo que no es la CNSC la competente para administrarlo y vigilarlo, sino dicha entidad.

Así las cosas, corresponde a la Sala definir la autoridad competente para continuar el proceso de selección núm. 1402 para proveer cargos en vacancia definitiva en la Contraloría Municipal de Ibagué, entre la CNSC y la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales.

Para resolver el conflicto, la Sala analizará los siguientes temas:

*i)* El acceso a los cargos públicos por el sistema de carrera administrativa y el régimen especial de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales;

*ii)* La aplicación de la Ley 909 de 2004 al régimen especial de carrera administrativa de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales;

*iii)* La reforma al régimen de control fiscal, efectuada mediante el Acto Legislativo 4 de 2019;

*iv)* La creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, mediante la expedición del Decreto Ley 409 de 2020.

*v)* Conclusiones; y el caso concreto

#### **4. Análisis de la normativa aplicable al caso**

##### **4.1. El acceso a los cargos públicos a través del sistema de carrera administrativa, y el régimen especial de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales. Reiteración<sup>10</sup>**

El artículo 123 de la Constitución dispone que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

De forma complementaria, el artículo 125 superior consagra que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera administrativa, salvo las excepciones allí previstas, y que el ingreso a dichos cargos y el ascenso en los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes. Como se infiere, esta norma establece que, en el Estado colombiano, la regla general de acceso a los cargos públicos es el sistema de carrera administrativa, en virtud del mérito de los aspirantes.

En términos análogos a otras normas, la Ley 443 de 1998<sup>11</sup> definió la carrera administrativa como «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».

---

<sup>10</sup> Sala de Consulta y servicio Civil, decisión del 10 de agosto de 2022 con radicación núm. 11001 03 06 000 2021 00175, M.P. Ana María Charry Gaitán.

<sup>11</sup> Ley 443 de 1998 (junio 11). Diario Oficial No. 43.320, de 12 de junio de 1998. <NOTA DE VIGENCIA: Derogada, salvo los artículos 24, 58, 81 y 82, por la Ley 909 de 2004>. «Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones».

A su turno, la Ley 909 de 2004<sup>12</sup>, cuyo artículo 58 derogó, entre otros preceptos, el artículo 1° de la Ley 443 de 1998, establece, en su artículo 27, que:

[...] La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; [sic] estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

Es tal la importancia que nuestro ordenamiento jurídico otorga a la carrera administrativa, con sus componentes de concurso público, mérito e igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y ascender a los cargos públicos, que la Corte Constitucional la ha distinguido como uno de los valores o principios que identifican la Constitución de 1991<sup>13</sup>.

Sobre la carrera administrativa en la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, el numeral 10 del artículo 268 de la Carta estatuyó, en su texto original, que el Contralor General de la República tendría, entre otras, la siguiente atribución:

[...]

10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

[...] (Subraya la Sala).

Es decir, que el sistema de carrera de la Contraloría General de la República es especial y de origen constitucional. Esta regla se aplica igualmente a las contralorías departamentales, distritales y municipales, en la forma en que lo establezca la ley, pues el artículo 272 de la Constitución señala que los respectivos contralores ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al contralor general de la República, incluida la atribución del numeral 10<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ley 909 de 2004 (septiembre 23). Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004, «Por la cual se expiden normas que regulan, el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones».

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-824 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>14</sup> «[...] Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que

En cuanto a las carreras especiales, la Corte Constitucional<sup>15</sup> ha precisado que su creación obedece a la especificidad de las labores que se pretende regular, pues, si la selección del personal se hiciera con base en la carrera administrativa general, no podría la entidad respectiva cumplir con las funciones especiales que le han sido asignadas.

Así, la jurisprudencia constitucional ha entendido que debe existir una razón suficiente para que el Legislador opte por la creación de un régimen especial, apartándose de la aplicación de la carrera administrativa general. No obstante, la particular regulación de las carreras especiales no las exime de la sujeción a los mismos principios de la carrera administrativa general, teniendo en cuenta que:

Los sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general<sup>16</sup>.

Por consiguiente, de conformidad con los artículos 268, numeral 10, y 272, inciso 6°, de la Constitución, el Legislador debe determinar un régimen especial de carrera administrativa para las contralorías departamentales, distritales y municipales, que atienda a los principios constitucionales referentes al acceso a los cargos públicos.

#### **4.2. Aplicación de la Ley 909 de 2004 al régimen especial de carrera administrativa de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales. Reiteración<sup>17</sup>**

**4.2.1.** La Ley 909 de 2004, en su artículo 3, establece que las disposiciones en ella contenidas se aplican también a los servidores públicos de las carreras especiales, entre los que se encuentran aquellos de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, claro está, «con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige», así:

---

sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. [...]».

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-175 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>17</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, decisión del 10 de agosto de 2022, con radicación 11001 03 06 000 2021 00175 M.P. Ana María Charry Gaitán.

**ARTÍCULO 3. CAMPO DE APLICACIÓN DE LA PRESENTE LEY**

[...]

2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.

[...]

**PARÁGRAFO 2o.** Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley. (Subraya la Sala).

Al efecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-073 de 2006<sup>18</sup>, declaró exequible, precisamente, la expresión «el personal de las contralorías territoriales», antes reseñada, y puntualizó:

Esta Corporación al fijar el alcance de los artículos 268-10 y 272 de la Carta Política, concluyó que el régimen de carrera en las contralorías es de carácter especial por disposición del Constituyente y que, en consecuencia, frente a la misma no le asiste ninguna función de administración ni de vigilancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, como en la actualidad no se ha proferido por el legislador el régimen especial de carrera administrativa aplicable a las contralorías territoriales, la Ley 909 de 2004, en el artículo parcialmente acusado, permite la aplicación transitoria del régimen general de carrera, mientras se expiden por el legislador las normas que le serán aplicables a los servidores de dichas entidades públicas.

[...] se pretende suplir el vacío normativo existente en el establecimiento de la carrera administrativa especial para las contralorías territoriales, garantizando que en su interior se apliquen los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública, que se satisfacen mediante la implementación del sistema de carrera. [Énfasis agregado].

Asimismo, en la Sentencia C-175 de 2006, la Corte Constitucional reiteró la regla antes fijada, como puede verse en el aparte que se cita a continuación:

[...]

6. Ahora bien, en cuanto al órgano encargado de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, la Constitución dispuso la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En efecto, el artículo mencionado dispone que: *“Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y*

---

<sup>18</sup> Sentencia C-073 del 8 de febrero de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”.*

En virtud de lo anterior, la Corte debe reiterar que, sobre las carreras especiales de origen constitucional debe existir un órgano especial que tenga la función de administraras y vigilarlas, diferente de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Lo anterior, no obsta para que, como lo reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2006, el legislador pueda de manera transitoria y excepcional asignar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de una carrera especial de origen constitucional. En efecto, en esa oportunidad la Corte concluyó que ante la falta de un régimen especial que regule la carrera de las contralorías territoriales, se justifica la aplicación temporal de la Ley 909 de 2004. (Resalta la Sala).

Por lo tanto, es evidente que el régimen de carrera administrativa en la Contraloría General de la República y en las contralorías territoriales es de carácter especial, conforme a la Constitución. Por consiguiente, en principio, la entidad responsable de la administración y vigilancia general de la carrera administrativa de los servidores públicos, esto es, la CNSC, no debería tener injerencia alguna en ello, tal como lo dispone el artículo 130 superior<sup>19</sup>.

No obstante, las normas citadas, así como la jurisprudencia constitucional sobre la materia, permiten concluir que a los servidores públicos que laboran en las entidades reguladas por carreras especiales, tales como las contralorías territoriales, les son aplicables, con carácter supletorio, las disposiciones de la Ley 909 de 2004, mientras que el Legislador expide la normativa especial que corresponda, incluyendo las que regulan la competencia general de la CNSC para adelantar los procesos de selección.

Teniendo en cuenta que en el caso de las contralorías territoriales la norma especial que reguló la materia solo se expidió hasta el Decreto Ley 409 del 16 de marzo de 2020, antes era la CNSC la competente para realizar los procesos de selección que se requirieran para proveer las vacantes definitivas en tales entidades.

La Sala se pronunció, recientemente, sobre la competencia de la CNSC frente a la administración y vigilancia del sistema especial de carrera administrativa de las contralorías territoriales, al resolver el conflicto positivo de competencias suscitado entre la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Contraloría General de Risaralda,

---

<sup>19</sup> El artículo 130 de la Constitución dispone 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».

radicado con el núm. 11001-03-06-000-2019-00037-00<sup>20</sup>, en el que puntualizó lo siguiente:

El presente conflicto positivo de competencias administrativas se presenta porque tanto la Comisión Nacional del Servicio Civil como la Contraloría General de Risaralda manifiestan tener la competencia para ello. La primera de ellas argumenta que es competente en razón a que el parágrafo del artículo 3º de la Ley 909 de 2004 previó que mientras no se expidiera norma especial que regule la carrera administrativa en las contralorías territoriales se debía dar aplicación a la norma en cita.

Por su parte, la segunda de ellas afirma que tiene competencia para adelantar el concurso, en razón a que la Constitución así lo previó y conforme a la jurisprudencia y los principios constitucionales se debe dar aplicación íntegra a sus disposiciones.

En ese orden de ideas, para la Sala es claro que si bien es cierto que la administración y vigilancia del sistema especial de carrera administrativa es competencia de las mismas Contralorías Territoriales por disposición constitucional, también es cierto que mientras se expide la ley especial, la Ley 909 de 2004 dispuso que la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC pueda extender su campo de acción a las Contralorías Territoriales con el propósito de salvaguardar los fines esenciales del Estado y propender por la eficiencia en la gestión de los servicios y funciones a su cargo<sup>21</sup>

Por lo tanto, para la Sala es evidente que debiéndose aplicar a los servidores públicos de las contralorías territoriales las normas de la Ley 909 de 2004, se tiene que, en relación con la competencia que específicamente ha dado lugar al conflicto en estudio, el artículo 11 de dicha ley, relativo a *Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa*, faculta a dicha Comisión para:

“c) *Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento*”. (Cursivas en el original; subraya la Sala).

Ahora bien, cabe aclarar que la expedición del Acto Legislativo 4 de 2019<sup>22</sup> y la consecuente emisión del Decreto Ley 409 de 2020<sup>23</sup>, que introdujeron cambios normativos en torno al sistema especial de carrera administrativa de las contralorías territoriales, de todas maneras, no modifican la interpretación realizada por la Corte

---

<sup>20</sup> Sala de Consulta y servicio Civil, decisión del 13 de mayo de 2019, M.P. Óscar Darío Amaya Navas.

<sup>21</sup> Al respecto se puede revisar: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 3 de abril de 2013 con radicado número 110010306000-2012-000217-00. M.P. Augusto Hernández Becerra.

<sup>22</sup> Acto Legislativo 4 de 2019 (septiembre 18). Diario Oficial No. 51.080 de 18 de septiembre 2019, «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal».

<sup>23</sup> Decreto Ley 409 de 2020 (marzo 16), «Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales».

Constitucional y por esta Sala sobre la aplicación de la Ley 909 de 2004 y la competencia de la CNSC, como se explicará en los apartes que siguen.

Para recapitular, puede decirse que la CNSC es la entidad responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, según el artículo 130 de la Constitución, incluidas aquellas carreras especiales que no hubieran sido reguladas por el Legislador, como sucedía con los servidores de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, lo anterior, en virtud de lo dispuesto por la Ley 909 de 2004, la jurisprudencia constitucional y la interpretación realizada por la Sala.

Dicha Comisión, de acuerdo con el artículo 7° de Ley 909 de 2004, «es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público [...], de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. [...]». En consecuencia, le fueron asignadas unas funciones en relación con la administración de la carrera administrativa, entre las que se encuentran las siguientes:

**Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.** En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones:

a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;

b) Acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley;

c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento;

[...]

h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;

i) Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin;



[...]

Por su parte, el artículo 29 de la misma ley precisa que la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso; y el artículo 31 establece que la convocatoria debe ser suscrita por la CNSC y el jefe de la entidad u organismo, y es la norma reguladora de todo el concurso, por lo que obliga tanto a la Administración como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.

A su vez, el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015<sup>24</sup> impone a los jefes de personal, o a quienes hagan sus veces, en las entidades pertenecientes a los sistemas de carrera vigilados por la CNSC, el deber de reportar los empleos vacantes de manera definitiva, en el módulo del sistema SIMO denominado Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC, con la periodicidad y los lineamientos que la misma comisión establezca.

Igualmente, señala que tales entidades deben participar con la comisión en el proceso de planeación conjunta y armónica del proceso de selección, debiendo tener previamente actualizados sus respectivos Manuales de Funciones y Competencias Laborales (MFCL). También les indica que deben priorizar y apropiar el monto de los recursos destinados para adelantar el proceso de selección.

En el mismo sentido, el artículo 263 de la Ley 1955 de 2019<sup>25</sup> establece que, con el fin de reducir la provisionalidad en el empleo público, las referidas entidades deben coordinar, con la Comisión, la realización de los procesos de selección para el ingreso a los cargos de carrera administrativa en vacancia definitiva, y que, definidas las fechas del concurso, esas entidades deben asignar los recursos presupuestales que les corresponden, para su financiación.

#### **4.3. La reforma al Régimen de Control Fiscal a través del Acto Legislativo 4 del 18 de septiembre de 2019. Reiteración<sup>26</sup>**

El artículo 2 del Acto Legislativo 4 del 18 de septiembre de 2019, modificó el artículo 268 de la Constitución. A continuación, se subrayan los apartes adicionados y se resaltan en *negrilla* algunos apartados que requieren énfasis:

**ARTÍCULO 2o.** El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

---

<sup>24</sup> Decreto 1083 de 2015 (mayo 26), «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública». La última adición fue realizada mediante el Decreto 1662 de 2021

<sup>25</sup> Ley 1955 de 2019 (mayo 25), «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, «Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad».

<sup>26</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, decisión del 10 de agosto de 2022 con radicación núm. 11001 03 06 000 2021 00175 M.P. Ana María Charry Gaitán.

**Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:  
[...]

10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.

[...]

**Parágrafo transitorio.** La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

De acuerdo con lo anterior, el contralor general de la República sigue teniendo la potestad de proveer los empleos de carrera de la Contraloría que se crean en la ley, mediante concursos públicos. Así que, cuando el numeral 10° de la norma en cita dispone lo siguiente:

Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría, hace clara alusión a la ley. En consecuencia, el régimen especial de carrera administrativa de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales<sup>27</sup> debe ser fijado mediante una ley. De otra parte, se agregó a la norma un parágrafo transitorio, que ratifica la anterior conclusión, pues señala que la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales.

Esto se encuentra en perfecta armonía con las razones expuestas por la Corte Constitucional, en las Sentencias C-076 y C-175 de 2006, y con la interpretación que de las normas pertinentes y la jurisprudencia hizo, en su momento, la Sala, es decir que, al no haber emitido el Legislador el régimen especial de carrera administrativa aplicable a las contralorías es viable la aplicación de la Ley 909 de

<sup>27</sup>De acuerdo con lo establecido en el parágrafo transitorio de esta misma norma, y en el artículo 272 superior, inciso 6°: «Los contralores departamentales, distritales y municipales, ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente [...]»

2004, de manera transitoria, supliendo así el vacío normativo existente. Una vez fue promulgado el Decreto Ley 409 de 2020, es esta la norma especial aplicable.

Por último, es necesario recordar que, en el mismo párrafo transitorio, se otorgan facultades extraordinarias, por seis meses, al presidente de la República, para expedir decretos con fuerza de ley, con el único propósito de implementar el Acto Legislativo 4.

#### **4.4. La creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales. Reiteración<sup>28</sup>**

En uso de las facultades extraordinarias conferidas por el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 4 de 2019, se expidió el Decreto Ley 409 del 16 de marzo de 2020, «[p]or el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales», que expresa, en sus consideraciones, lo siguiente:

[...] de conformidad con las anteriores disposiciones las contralorías territoriales deben regirse por el régimen especial de carrera, el cual tiene origen constitucional, razón por la cual se excluye de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil tal como lo señala el artículo 130 de la Constitución Política.

En línea con lo expuesto, en el artículo 5° del decreto citado, se indica que la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales es el órgano al que le compete la administración y vigilancia del mencionado régimen especial<sup>29</sup>, lo cual se precisa en el artículo 6° de la misma normativa<sup>30</sup>.

No obstante, el capítulo VII del Decreto Ley 409 de 2020, relativo a «otras disposiciones», consagra un régimen de transición para las convocatorias públicas o procesos de selección para proveer cargos de carrera de las contralorías territoriales, como pasa a verse:

**Artículo 49.** Régimen de transición. Las convocatorias públicas o procesos de selección para proveer cargos de carrera de las contralorías territoriales que se

---

<sup>28</sup> Sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de Estado, 11001030600020210017500 decisión del 10 de agosto de 2022, M.P. Ana María Charry Gaitán.

<sup>29</sup>«Artículo 5. Entes y órganos competentes. Son entes y órganos competentes para la administración, vigilancia y gestión interna del Régimen de Carrera Especial de los servidores públicos de las contralorías territoriales, los siguientes: 1. De Administración y Vigilancia: Comisión Especial de Carrera. [...]».

<sup>30</sup> «Artículo 6. La Comisión Especial de Carrera. A la Comisión Especial de Carrera le corresponde la administración y vigilancia del Régimen de Carrera Especial de los Servidores Públicos de las contralorías territoriales [...]».

encuentren en curso o en fase de planeación o ya convocados y que esté adelantando la Comisión Nacional del Servicio Civil, al momento de expedición del presente Decreto ley, continuarán rigiéndose hasta su culminación por las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes en la fase de planeación o al momento de la adopción del acto de la convocatoria. En todo caso deberá garantizarse el concurso de ascenso. (Destaca la Sala).

En criterio de la Sala, esta norma se refiere claramente a las convocatorias públicas o procesos de selección para proveer cargos de carrera en las contralorías territoriales, que, en la fecha de expedición del citado decreto ley (16 de marzo de 2020<sup>31</sup>), estuvieran en cualquiera de los siguientes casos:

- i) se encontraran en curso (sin distinguir la etapa);
- ii) estuvieran aún en fase de planeación; o
- iii) ya estuvieran convocados, es decir, ya se hubiera publicado la respectiva convocatoria,

Y, en cualquiera de tales eventos, la convocatoria o el proceso de selección lo estuviera *adelantando* la CNSC.

En dichos supuestos de hecho, el artículo transitorio determinó que las respectivas convocatorias o procesos de selección seguirán rigiéndose, hasta su culminación, por las disposiciones legales y reglamentarias de la carrera administrativa que estaban vigentes en la fase de planeación, o al momento de adoptarse el acto de la convocatoria (en este caso, la Ley 909 de 2004, como ya se explicó), lo que incluye las disposiciones que desarrollan la competencia de la comisión Nacional de Servicio Civil para adelantar el proceso.

En criterio de la Sala, el efecto jurídico mencionado no se refiere solamente a las disposiciones **sustanciales** que regulaban la carrera administrativa, sino también al procedimiento y a **la competencia** de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Lo anterior, no solamente porque las normas vigentes antes del Decreto Ley 409 de 2020 no reconocían otra autoridad competente para el efecto, sino porque el mismo supuesto fáctico descrito en la norma que se comenta parte de que las convocatorias públicas o los procesos de selección para la provisión de cargos en las contralorías territoriales venían siendo tramitados por la referida Comisión.

---

<sup>31</sup>Diario Oficial No. 51.258 de 16 de marzo 2020. En esa misma fecha, el decreto entró en vigencia, según lo prescrito en su artículo 50:

**Artículo 50. Vigencia.** El presente Decreto ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Ahora bien, si la intención del constituyente derivado hubiese sido la de que tales procesos de selección pasaran automáticamente al conocimiento de un nuevo órgano de administración, como la Comisión Especial de Carrera, o que quedaran sujetos, en forma inmediata, a las disposiciones legales que se expidieran, así lo habría tenido que decir, en forma expresa. Al contrario, le atribuyó al legislador de excepción la competencia para regular la materia.

Observa la Sala que el Gobierno Nacional, en su rol de legislador extraordinario, habilitado directamente por la Constitución, tampoco consideró procedente establecer este tipo de asunción automática de la competencia, por parte de la Comisión Especial de Carrera.

Por otra parte, debe precisarse que la creación y las funciones de la Comisión Especial de Carrera forman parte integrante del régimen de la carrera administrativa especial de las contralorías territoriales, que fue establecido, justamente, por el Decreto Ley 409 de 2020. Así se desprende, de lo dispuesto por el artículo 6 *ibidem*:

**Artículo 6. La Comisión Especial de Carrera.** A la Comisión Especial de Carrera le corresponde la administración y vigilancia del Régimen de Carrera Especial de los Servidores Públicos de las Contralorías territoriales y estará integrado por cinco (5) Contralores territoriales elegidos por el mismo tiempo que dure su periodo institucional. La elección deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes al inicio del periodo de los contralores territoriales.

[...] [Subraya la Sala].

Como se aprecia, el objeto de la Comisión Especial de Carrera consiste en «la administración y vigilancia del Régimen de Carrera Especial de los Servidores Públicos de las Contralorías territoriales» [énfasis añadido], de lo cual se infiere que, por virtud del régimen de transición previsto en el artículo 49 del citado Decreto Ley 409 de 2020, aquella Comisión Especial no tiene competencia para administrar ni vigilar los procesos de selección que no se rigen por el régimen de carrera especial dispuesto en dicha norma, sino por el régimen ordinario de la carrera administrativa, como sucede con las convocatorias y los procesos de selección de los empleados de las contralorías territoriales iniciados antes de la expedición de dicho decreto ley.

## 5. Conclusiones

En vista de todo lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil, concluye:

*i)* Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas y los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

*ii)* El sistema de carrera de la Contraloría General de la República es especial, de origen constitucional, regla que se aplica también a las contralorías territoriales (departamentales, distritales y municipales).

*iii)* Es competencia del Legislador establecer el régimen especial de carrera administrativa para las contralorías departamentales, distritales y municipales.

*iv)* A los servidores públicos que laboran en las contralorías territoriales les eran aplicables las disposiciones de la Ley 909 de 2004, de forma transitoria y excepcional, hasta que se expidiera la normativa especial en materia de carrera administrativa.

*v)* Lo anterior, facultaba a la Comisión Nacional del Servicio Civil para tramitar los procesos de selección para proveer las vacantes definitivas en las contralorías territoriales, con el fin de salvaguardar los fines esenciales del Estado y propender por la eficiencia en la gestión de los servicios y funciones a su cargo.

*vi)* Con el Acto Legislativo 4 de 2019, se reformó el régimen de control fiscal y se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, con el objeto de, entre otros aspectos, crear el régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales.

*vii)* En uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Constitución al presidente de la República, se expidió el Decreto Ley 409 de 2020, por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales. Esta excluye expresamente, de la administración y vigilancia del referido régimen, a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

*viii)* Sin embargo, el mismo decreto ley consagra un régimen de transición que cobija a las convocatorias públicas y procesos de selección para proveer cargos de carrera en las contralorías territoriales que se encontraran en curso, o en fase de planeación, o que ya estuvieran convocados, y que estuviese adelantando la Comisión Nacional del Servicio Civil, al momento de la expedición del citado decreto.

*ix)* De acuerdo con dicho régimen, estos procesos continuarán rigiéndose, hasta su culminación, por las disposiciones legales y reglamentarias de la carrera administrativa vigentes en la fase de planeación, o al momento de la adopción del

acto de la convocatoria, lo que incluye, a juicio de la Sala, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

x) En contraste, las convocatorias públicas, los concursos y los demás procesos de selección de los empleados de carrera de las contralorías territoriales, que hayan iniciado o empiecen (incluyendo su fase de planeación) **después** del 16 de marzo de 2020 (fecha de publicación del Decreto Ley 409 de 2020), se rigen por la normativa especial contenida en dicho decreto, incluyendo las funciones asignadas a la respectiva Comisión Especial de Carrera.

En tales casos, no podría tener injerencia la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme a lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Política.

### Caso concreto

Teniendo en cuenta, los hechos relevantes del asunto, descritos con anterioridad, sobre los cuales no hay discusión entre las entidades trabadas en conflicto, y la normativa constitucional y legal sobre la materia, la Sala encuentra que, cuando se expidió el Decreto Ley 409 el 16 de marzo de 2020 (misma fecha en la que entró en vigencia), el proceso de selección núm. 1402 de 2020 había surtido varias etapas.

Para ese momento, en efecto se había llevado a cabo la fase de planeación, se había suscrito el acuerdo mediante el cual se convocaba al concurso, y tal acto se encontraba publicado.

Para el caso de la Contraloría Municipal de Ibagué, en la página oficial de la CNSC se evidencia lo siguiente:

1358 al 1417 de 2020 - Contralorías Territoriales

Inicio | Normatividad | 1402 - Contraloría Municipal de Ibagué

1402 - Contraloría Municipal de Ibagué

Por el cual se modifica el artículo 8 del Acuerdo No. CNSC-0211 del 12 de marzo de 2020, de la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ - Proceso de Selección No. 1402 de 2020 - Contralorías Territoriales

20211000000866.pdf Detalles Descarga

Acuerdo No 20201000002116 Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de ASCENSO y ABIERTO, para proveer definitivamente los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Administrativa de la planta de personal de la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ - Proceso de Selección No 1402 de 2020 - Contralorías Territoriales

20201000002116.pdf Detalles Descarga

1402-CONTRALORIA MUNICIPAL DE IBAGUE.pdf Detalles

Cantidad de ítems por página 5

Powered by Pdfcrowd

Detalles Cerrar

20201000002116

Tamaño 1.11 MB del Archivo:

Fecha: 13 Marzo 2020

Como se explicó en los apartes anteriores, a los servidores públicos que laboran en las contralorías territoriales les eran aplicables las disposiciones de la Ley 909 de

2004 de forma transitoria y excepcional hasta que el legislador expidiera la normativa especial en materia de carrera administrativa, ello facultaba a la CNSC para adelantar procesos de selección para proveer las vacantes definitivas en las contralorías territoriales, en virtud de lo cual, dicho órgano tramitó el proceso núm. 1402 de 2020.

Con la entrada en vigencia del Decreto Ley 409, el 16 de marzo de 2020, la entidad competente para la administración y vigilancia del Régimen de Carrera Especial de los servidores públicos de las contralorías territoriales es la Comisión Especial de Carrera (según el artículo 5° de esta normativa), pero de conformidad con su artículo 49, corresponde a la CNSC, adelantar las convocatorias públicas o procesos de selección para promover cargos de carrera de las contralorías territoriales que se encontraran en curso, en fase de planeación, o ya convocados a la fecha de expedición de tal ordenamiento.

Así, en criterio de la Sala, el contenido del artículo 49 se debe aplicar en el caso puesto a su consideración, pues, en efecto, mediante el Acuerdo núm. 0211 del 12 de marzo de 2020, publicado el 13 de marzo siguiente en la página web de la CNSC, se convocó a concurso dentro del proceso de selección núm. 1402 de 2020, es decir, previamente a la expedición y entrada en vigencia del Decreto Ley 409 del 16 de marzo de 2020.

Aunque el Acuerdo 0211 de 2020 fue modificado por el Acuerdo 0086 de 2021, es claro que el proceso de selección para proveer cargos de carrera en la mencionada contraloría ya se encontraba en curso cuando entró a regir el Decreto Ley 409 del 16 de marzo del 2020.

Por lo tanto, tal proceso deberá continuar rigiéndose, hasta su culminación por las disposiciones legales y reglamentarias de la carrera administrativa vigentes para la fecha de planeación, o al momento de la adopción del acto de convocatoria, en este caso, la Ley 909 de 2004, lo que incluye la competencia de la CNSC.

En virtud de lo señalado, la Sala concluye que la autoridad competente para continuar el proceso de selección núm. 1402 de 2020, para la provisión de los empleos en vacancia definitiva de la planta de personal de la Contraloría Municipal de Ibagué, en las modalidades de ascenso y abierto, es la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues a tal proceso le resulta aplicable el régimen de transición previsto en el artículo 49 del Decreto Ley 409 de 2020 y, por lo tanto, la normativa anterior a dicho régimen especial.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

**RESUELVE:**



**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Comisión Nacional del Servicio Civil para continuar el proceso de selección núm. 1402 de 2020, para la provisión de los empleos en vacancia definitiva de la planta de personal de la Contraloría Municipal de Ibagué, en las modalidades ascenso y abierto, que actualmente adelanta la misma Comisión, según el Acuerdo 0211 del 12 de marzo de 2020.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente de la referencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Comisión Nacional del Servicio Civil; a la Comisión Especial de Carrera de las Contralorías Territoriales; a la Contraloría Municipal de Ibagué, y a ASDECCOL.

**CUARTO: ADVERTIR** que los términos legales a los que esté sujeta la actuación administrativa de la referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comunique la presente decisión.

**QUINTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Presidenta de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**MARIA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala

**CONSTANCIA:** La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Consejera Ponente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.