



Función Pública

Concepto 414731 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

20256000414731

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20256000414731

Fecha: 29/08/2025 09:51:20 a.m.

Bogotá D.C.

REF: Tema: EMPLEO Subtema: Provisión de Empleo Radicado: No. 20252060498292 de fecha 28 de julio de 2025.

En primer lugar, es necesario indicarle que de acuerdo con lo establecido en el Decreto [430](#) de 2016¹, modificado por el Decreto [1603](#) de 2023², este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Por lo anterior, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

Por tanto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde la valoración de los casos particulares, ni pronunciarse sobre las actuaciones u omisiones de las entidades públicas o las implicaciones legales derivadas de las mismas; no actúa como ente de control, investigación o seguimiento.

No obstante, a modo de información general sobre la situación planteada, le informo lo siguiente:

Así las cosas, para abordar las normas que conciernen a su consulta, se precisa que el artículo [125](#) de la Constitución Política de Colombia, consagra:

“ARTICULO [125](#). LOS EMPLEOS EN LOS ÓRGANOS Y ENTIDADES DEL ESTADO SON DE CARRERA. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

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

PARÁGRAFO. (Parágrafo adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:) Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido”. (Negrilla no original)

De conformidad con lo anterior, la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera debe hacerse mediante el sistema de mérito. Este se considera un óptimo instrumento para la provisión de cargos públicos basado en criterios meritocráticos y constituye uno de los ejes definitorios de la Constitución Política de 1991, es especial por su estrecha relación con el principio de acceso al desempeño de cargos públicos, la igualdad, la estabilidad y demás garantías contempladas en el artículo 53 de la Constitución.

Sobre la provisión de las vacancias definitivas de los empleos de carrera, el Decreto 1083 de 2015³ indica:

“ARTÍCULO 2.2.5.3.1 Provisión de las vacancias definitivas. Las vacantes definitivas en empleos de libre nombramiento y remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo.

Las vacantes definitivas en empleos de carrera se proveerán en periodo de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera, según corresponda.

Mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional, en los términos señalados en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Ley 760 de 2005 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera.

Las vacantes definitivas en empleo de periodo o de elección se proveerán siguiendo los procedimientos señalados en las leyes o decretos que los regulan”.

(...)

ARTÍCULO 2.2.6.34. REGISTRO DE LOS EMPLEOS VACANTES DE MANERA DEFINITIVA. Los jefes de personal o quienes hagan sus veces en las entidades pertenecientes a los sistemas general de carrera y específico o especial de origen legal vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, deberán reportar los empleos vacantes de manera definitiva, en el aplicativo Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con la periodicidad y lineamientos que esta establezca.

Las entidades deben participar con la Comisión Nacional de Servicio Civil en el proceso de planeación conjunta y armónica del concurso de méritos. La convocatoria deberá ser firmada por la Comisión Nacional de Servicio Civil y por el jefe de la entidad pública respectiva.

Previo al inicio de la planeación del concurso la entidad deberá tener actualizado su manual de funciones y competencias laborales y definir los ejes temáticos.

En la asignación de las cuotas sectoriales las dependencias encargadas del manejo del presupuesto en los entes territoriales deberán apropiar el monto de los recursos destinados para adelantar los concursos de méritos.

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto - EOP y el techo del Marco de Gasto de Mediano Plazo, las entidades del nivel nacional deberán priorizar el gasto para adelantar los concursos de méritos. Igualmente, los cargos que se sometan a concurso deberán contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, de acuerdo con lo establecido en el EOP". (Negrillas no originales)

De la misma manera, la Ley 909 de 2004⁴ sobre el procedimiento para la provisión de los empleos de carrera, así como el correspondiente concurso de méritos, establece:

"ARTÍCULO 23. CLASES DE NOMBRAMIENTOS. Los nombramientos serán ordinarios, en período de prueba o en ascenso, sin perjuicio de lo que dispongan las normas sobre las carreras especiales.

Los empleos de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley.

Los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, según lo establecido en el Título V de esta ley."

(...)

ARTÍCULO 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; 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.

(...)

ARTÍCULO 29. Concursos. La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.

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

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

(...)

ARTÍCULO 30. Competencia para adelantar los concursos. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos. (Negrillas no originales)

De acuerdo con la normativa, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y su nombramiento se realiza a través de un concurso público; en lo que concierne a la provisión de los empleos de carrera que se encuentran vacantes de manera definitiva, se proveerán en período de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, entiéndase concurso de meritocrático; mientras se surte el correspondiente proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional.

Es responsabilidad de los jefes de personal o quienes hagan sus veces en las entidades vigiladas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, reportar los empleos vacantes de manera definitiva, en el aplicativo Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con la periodicidad y lineamientos que esta establezca; así mismo, tienen el deber de participar con la Comisión Nacional de Servicio Civil en el proceso de planeación conjunta y armónica del concurso de méritos.

Los concursos para la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se harán mediante procesos de selección abiertos y de ascenso, en los cuales pueden participar todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño. Estos concursos o procesos de selección son adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función, pero las entidades en las cuales se proveerán los empleos deben participar en el proceso de planeación del mismo.

Ahora, en relación con la vinculación de quienes han superado el proceso de selección mediante concurso de méritos, el Decreto 1083 de 2015₃ dispone lo siguiente

“ARTÍCULO 2.2.6.25 NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA. La persona no inscrita en la carrera que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba por un término de seis (6) meses. Aprobado dicho período por obtener calificación satisfactoria en el ejercicio de sus funciones, el empleado adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa”.

Y, sobre la obligatoriedad con ocasión a las condiciones ofertadas mediante convocatoria pública para proveer empleos públicos de carrera, la Corte Constitucional⁵ precisó:

“El mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración y que consiste en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, en que el Estado pueda “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública”. Igualmente, el mismo precepto establece que el mecanismo idóneo para hacer efectivo el mérito es el concurso público. En los términos de este artículo: “Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

CONVOCATORIA A CONCURSO DE MERITOS-Importancia

La convocatoria es “la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes”, y como tal impone las reglas que son obligatorias para todos, entiéndase administración y administrados-concursantes. Por tanto, como en ella se delinean los parámetros que guiarán el proceso, los participantes, en ejercicio de los principios de buena fe y confianza legítima, esperan su estricto cumplimiento.

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

REGLAS DEL CONCURSO DE MERITOS-Son invariables

Las reglas del concurso son invariables tal como lo reiteró esta Corporación en la sentencia SU-913 de 2009 al señalar “...resulta imperativo recordar la intangibilidad de las reglas que rigen las convocatorias de los concursos públicos para acceder a cargos de carrera en tanto no vulneren la ley, la Constitución y los derechos fundamentales en aras de garantizar el derecho fundamental a la igualdad, así como la inmodificabilidad de las listas de elegibles una vez éstas se encuentran en firme como garantía de los principios de buena fe y confianza legítima que deben acompañar estos procesos.” (Negrillas no originales)

De conformidad con el criterio adoptado por la Corte, la convocatoria a concurso de méritos es norma reguladora para las partes, es decir, configura obligaciones tanto para la administración como para los participantes del concurso, ya que en esta se delinean los parámetros que guiarán el proceso, así como las condiciones, características y funciones del empleo.

De otra parte, respecto de la prevalencia de las normas, es oportuno acudir a lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037/00, así:

“El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente”. (Negrillas no originales)

El pronunciamiento de la Alta Corporación Judicial permite colegir que, dentro de la jerarquía normativa, la Constitución ocupa primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico; que las leyes en principio, ocupan una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico y, que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella; esto es, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal.

Así las cosas, se procede a resolver su consulta, en los siguientes términos:

1. Que se me informe si es legalmente procedente que una autoridad municipal mediante resolución administrativa, modifique el grado del empleo al cual accedí por mérito y concurso público.

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y su nombramiento se realiza a través de un concurso público. Es responsabilidad de los jefes de personal o quienes hagan sus veces en las entidades reportar los empleos vacantes de manera definitiva, en el aplicativo Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC de la Comisión Nacional del Servicio Civil, así mismo, tienen el deber de participar con la

Comisión Nacional de Servicio Civil en el proceso de planeación conjunta y armónica del concurso de méritos. Los concursos o procesos de selección son adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función, pero las entidades en las cuales se proveerán los empleos deben participar en el proceso de planeación del mismo.

De otra parte, en criterio adoptado por la Corte Constitucional, la convocatoria a concurso de méritos es norma reguladora para las partes, es decir, configura obligaciones tanto para la administración como para los participantes del concurso, ya que en esta se delinean los parámetros que guiarán el proceso, así como las condiciones, características y funciones del empleo.

Debe precisarse que conforme lo dispone el artículo 6 de la Constitución Política, los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. De igual manera, el artículo 121 Superior determina que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, en consecuencia, le corresponderá a la entidad en el ejercicio de su autonomía administrativa y presupuestal, expedir los actos administrativos de su competencia, ajustados al ordenamiento Constitucional y legal vigentes.

Así mismo, se indica que esta Dirección Jurídica no tiene dentro de sus competencias y funciones pronunciarse sobre los actos administrativos que expiden las entidades; lo anterior corresponde a una competencia atribuida a las autoridades judiciales.

2. Que se indique cuál norma prevalece en este caso: una resolución de carácter municipal o un decreto ley nacional (DL 909 de 2004) en concordancia con el artículo 125 de la Constitución.

Esta Dirección Jurídica considera que la Constitución ocupa primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico; las leyes en principio, ocupan una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico y, los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley; por lo que debe entenderse que, los actos administrativos y en general la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal.

3. Que se tomen las medidas que correspondan para garantizar el respeto al mérito, al debido proceso y a la legalidad de mi nombramiento en los términos concursados”.

Esta Dirección Jurídica no tiene dentro de sus competencias y funciones pronunciarse sobre los actos administrativos que expiden las entidades, ni definir la legalidad, ni ejercer funciones de control o supervisión de la conducta de los servidores públicos; lo anterior corresponde a una competencia de las autoridades judiciales y disciplinarias de acuerdo a sus funciones.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y aplicables a su consulta, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

JUAN MANUEL REYES ÁLVAREZ

Director Jurídico

Proyectó: Jorge Eliécer Perdomo Flórez

Revisó: Harold Israel Herreño Suárez

Revisó y aprobó: Juan Manuel Reyes Álvarez

11602.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

2 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

3 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

4 Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

5 Corte Constitucional. Sentencia SU446 del 26 de mayo de 2011. Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Fecha y hora de creación: 2025-12-01 20:01:02