



Bogotá D.C., 27 de octubre del 2023

## CIRCULAR EXTERNA 2023RS143518

**DE: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.**

**PARA: ENTIDADES, ORGANOS Y ORGANISMOS DEL SISTEMA GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE LOS SISTEMAS ESPECIALES Y ESPECÍFICOS DE ORIGEN LEGAL.**

**ASUNTO: INSTRUCCIONES ETAPA DE PLANEACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN.**

El artículo 125 de la Constitución Política establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones allí previstas, y que 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 las calidades de los aspirantes.

Complementariamente, el artículo 130 superior 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”*.

Los literales a) y c) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004 contemplan, entre otras funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en adelante CNSC, la de 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 y la de elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de estos empleos públicos.

En este sentido, la CNSC en ejercicio de sus facultades y con el propósito de proteger el sistema de mérito en el empleo público y garantizar la adecuada aplicación de las normas de carrera administrativa, procede a impartir los siguientes lineamientos en relación con la Etapa de Planeación de los Procesos de Selección.

### 1. LA ETAPA DE PLANEACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN.

El artículo el artículo 209 de la Constitución Política, señala en su inciso segundo, que corresponde a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de sus funciones y de los fines del Estado.

Consecuente con ello, el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el Decreto 051 de 2018 dispone que *“(…) **Las entidades deben participar con la Comisión Nacional de Servicio Civil en el proceso de planeación conjunta y armónica del concurso de méritos.** (…)*” (Marcación Intencional).

En este orden, la etapa de Planeación de un Proceso de Selección implica el compromiso efectivo de las entidades involucradas, a fin de que se trabaje de manera armónica y de forma coordinada en la viabilidad de la convocatoria, con observancia de los principios de la administración pública y el cumplimiento de los fines del Estado<sup>1</sup>.

En esta etapa concurren las voluntades tanto de la CNSC como de las entidades a las que se les proveerán los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacancia definitiva, que si bien ejercen sus funciones y competencias con autonomía, *“no justifica actuaciones aisladas, contradictorias o económicamente ineficientes”*, toda vez que *“sus competencias están regidas por los mandatos de colaboración y coordinación interinstitucional que permiten el logro mancomunado del interés general y la satisfacción de los derechos de las personas”*<sup>2</sup>. Al respecto, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece:

*“(…) En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. (…)*”

En concordancia con lo anterior, el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 señala que, *“(…) En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares (…)*”. Bajo ese entendido, las entidades comparten cargas administrativas en el marco de sus competencias y por tanto, cooperarán para el logro de los cometidos institucionales y el desarrollo efectivo del Proceso de Selección.

Al respecto, es importante precisar la obligación que tienen las unidades de personal de las entidades frente a los planes anuales de provisión de cargos, marco dentro del cual, debe además apropiarse los recursos para sufragar los costos derivados de los procesos de selección, realizado las apropiaciones presupuestales a que haya lugar, lo anterior en concordancia con el artículo 17 de la Ley 909 de 2004, que dispone lo siguiente:

*“(…) 1. Todas las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades a las cuales se les aplica la presente ley, deberán elaborar y actualizar anualmente planes de provisión de recursos humanos que tengan el siguiente alcance:*

- a) Cálculo de los empleos necesarios, de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los manuales específicos de funciones, con el fin de atender a las necesidades presentes y futuras derivadas del ejercicio de sus competencias;*
- b) Identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el periodo anual, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación;*
- c) Estimación de todos los costos de personal derivados de las medidas anteriores y el aseguramiento de su financiación con el presupuesto asignado (…)*”.

---

1 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022) Referencia: NULIDAD Radicación: 11001-03-25-000-2020-00325-00 (0621-2020).

2 Consejo de Estado, Sala de Consulta, Concepto 2261 de 2015.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-645 de 2017, dispuso:

*73. Este tema, ha sido recientemente precisado por el Consejo de Estado, corporación que explicó que la elaboración de la convocatoria corresponde a la CNSC, como autoridad encargada de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, y que, para la ejecución de dicha etapa, debe concurrir el jefe de cada organismo o entidad que sea beneficiaria del respectivo proceso de selección, en virtud de la colaboración y coordinación que se requiere para el desarrollo del mismo. Esto es así, debido a que el desarrollo de los concursos de méritos requiere, previamente, un proceso de planeación e implica la adopción de una serie de actos de ejecución administrativa y presupuestal, necesarios para tal fin. Todo ello, sin que de ninguna manera se pueda afirmar que la convocatoria, u otra fase del proceso de selección, sean competencia del jefe o director de la entidad que requiere las vacantes<sup>3</sup>.*

(...)

*76. Con base en dichos parámetros la norma impugnada resulta exequible en el entendido que el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, concurre como participante para planear y presupuestar la convocatoria, pero la competencia relacionada con asegurar la implementación y velar por el adecuado funcionamiento de la realización del concurso, así como su administración y vigilancia recae exclusivamente sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC.*

Teniendo en cuenta este precedente, la Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 2013, se refirió a las competencias de la CNSC en el marco de la administración y vigilancia de los sistemas de carrera, señalando:

*Si bien no hay duda, tanto en la Constitución como en la ley, que la CNSC es la única competente para administrar el concurso y, por ende, para fijar la norma reguladora del mismo que es su convocatoria, este tribunal no puede pasar por alto que algunos elementos necesarios para el concurso, corresponden a la competencia de otras entidades. En efecto: 1) la elaboración del plan anual de empleos vacantes, que es un elemento relevante para la convocatoria, en tanto y en cuanto afecta los cargos para las cuales se convoca el concurso, no corresponde a la CNSC, sino al DAFP y a las UPE; y 2) la financiación de los costos del concurso, que es un elemento indispensable para poder realizar el concurso, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 74 de la Ley 998 de 2005 y 9 de la Ley 1033 de 2006, no corresponde a la CNSC, sino a cada entidad u organismo, con cargo a su presupuesto y, por tanto, la responsabilidad de tramitar lo pertinente y obtener el certificado de disponibilidad presupuestal, atañe a su respectivo jefe.*

(...)

*Así, pues, bien sea con la firma de la convocatoria o bien con la ejecución de actos dirigidos a participar de manera armónica y coordinada en la realización del concurso, el jefe de la entidad u organismo, e incluso las UPE y el DAFP contribuyen al logro de los fines del Estado. La inclusión de dicho jefe de la entidad u organismo entre quienes suscriben la convocatoria, hecha por la norma demandada, tiene que ver con esta participación, pero no implica, de ningún modo, que 1) él o las UPE o el DAFP puedan ejercer las competencias constitucionales exclusivas y excluyentes de la CNSC, o 2) compartir de algún modo las funciones que se derivan de ellas, o 3) obstruir u obstaculizar el ejercicio de dichas funciones.(Marcación intencional).*

Así mismo, el Consejo de Estado en Sentencia 2018-01702 de 2021, en relación con esta etapa puntualizó:

**Con base en las consideraciones que preceden, la jurisprudencia constitucional y la contencioso administrativa han sostenido que la CNSC goza de suficiente competencia, autoridad,**

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, (Rad. SCSC 2307 de 2016, C.P. Germán Bula Escobar), Concepto del 19 de agosto de 2016.

**independencia y capacidad de acción para definir, de forma excluyente y exclusiva, lo relativo a la organización y administración de la carrera administrativa, función en ejercicio de la cual dicta reglas en la materia que resultan vinculantes para los participantes, las universidades contratadas y las entidades beneficiarias del concurso público de méritos.**

**También se ha dicho que la intervención de estas últimas en la producción de la convocatoria se da en un marco de cooperación interinstitucional que se manifiesta en una serie de acciones de planeación conjunta con la CNSC para que pueda llevarse a cabo el proceso de selección, tales como la entrega del estudio de las cargas de personal, el listado de vacantes, la emisión del certificado de disponibilidad presupuestal, entre otros.** A través de estas es factible inferir la voluntad inequívoca de la entidad de suscribir el acto administrativo de convocatoria al concurso y, con ello, la observancia del requisito de que trata el numeral 1.º del Artículo 31 de la Ley 909 de 200439.

**El fundamento de esta tesis, que ha sido la más recientemente asumida por la esta Corporación, descansa en los principios de la función administrativa que consagra el Artículo 209 constitucional, particularmente en el de coordinación, en cuanto impone el deber de colaborar y concertar actuaciones entre las entidades que se interrelacionan, lo que sin duda alguna redundará en el adecuado cumplimiento de los fines estatales. (...).**

A partir de los pronunciamientos jurisprudenciales y las normas en cita, puede concluirse que corresponde a las entidades cuyos sistemas de carrera son administrados y vigilados por la CNSC, el deber de **coadyuvar efectiva, armónica y oportunamente** en la etapa de planeación de los procesos de selección con la Comisión Nacional del Servicio Civil, de manera celeré y eficiente, evitando dilaciones injustificadas, y bajo las instrucciones que esta le imparta, teniendo en cuenta que es de su responsabilidad: i) Reportar la Oferta Pública de Empleos de Carrera Administrativa (OPEC), ii) Mantener actualizada su estructura de planta y sus Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales (MEFCL), iii) Entregar los ejes temáticos, y iv) Apropiar y disponer de los recursos para financiar el proceso de selección.

En este sentido, se reitera que los procesos de selección no se encuentran supeditados a la voluntad de las entidades en la medida que el inicio de la etapa de planeación y posterior ejecución surge del cumplimiento del mandato Constitucional comprendido en el artículo 125, imperativo que conmina a la administración a realizar la provisión de los empleos de carrera administrativa a través de concursos de mérito, garantizando el acceso a cargos públicos en igualdad de oportunidades.

En ese orden de ideas, es importante describir la etapa de planeación y los elementos que la integran en los siguientes términos:

## **2. INICIO DE LA ETAPA DE PLANEACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN.**

Sea lo primero señalar que el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, en mención, señala como obligación a cargo de los jefes de personal de las entidades o quienes hagan sus veces en las entidades pertenecientes al sistema general y específicos o especiales de origen legal vigilados por la CNSC que:

**“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.**

---

***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. (...)*** (Marcación intencional).

Los insumos principales para dar inicio a la planeación de los Procesos de Selección son el reporte de la OPEC, el MEFCL, sin embargo, es importante entender que la disposición normativa lo que se propone es garantizar que desde el inicio de la planeación se cuente con los insumos suficientes para que el proceso de planeación que debe realizarse conjuntamente entre la CNSC y la entidad se realice de manera coordinada, eficiente, celeridad y eficaz, evitando en la medida de lo posible reprocesos, improvisaciones y obstáculos que puedan generar dilaciones innecesarias o sometan al proceso a una inseguridad jurídica o administrativa.

Ahora bien, es importante señalar que la planeación de un Proceso de Selección como toda actuación administrativa<sup>4</sup>, debe realizarse garantizando los principios del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, particularmente los principios de coordinación (numeral 10), eficacia (numeral 11), economía (numeral 12) y celeridad (numeral 13), por lo tanto el inicio de la misma se realizará a través de una **comunicación oficial por parte de la CNSC** a la entidad, con la cual se establecerá un **cronograma** en el que se señalará las actividades a realizar en conjunto con la entidad y las fechas respecto a cada una de estas, incluido el cierre de la planeación. Este cronograma podrá ser modificado atendiendo a las circunstancias, en todo caso, su modificación debe obedecer a criterios razonables teniendo en cuenta que es deber de las entidades abstenerse de prácticas que obstruyan u obstaculicen el ejercicio de la planeación de los procesos de selección<sup>5</sup> y de la ejecución de estos.

En lo que respecta a los ejes temáticos, estos serán solicitados, revisados y validados por parte de la CNSC, en la etapa del proceso de planeación que esta le señale, frente a lo cual le informará la documentación y demás aspectos que se requiera.

### **3. ELEMENTOS DE LA ETAPA DE PLANEACIÓN Y OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES.**

Siguiendo con lo señalado en el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, los elementos importantes para el inicio de la Etapa de Planeación, son los siguientes:

#### **3.1. Reporte Oferta de Empleos Públicos de Carrera – OPEC:**

Las entidades, de conformidad con lo señalado en el pluricitado artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, tienen el deber de reportar a la CNSC los empleos de carrera en vacancia definitiva existentes en sus plantas de personal, en la oportunidad, por los medios y bajo los lineamientos que establezca esta Comisión Nacional.

Par tal efecto, se deberá dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Circular Externa No. 0011 del 24 de noviembre de 2021 proferida por la CNSC o la norma que la modifique, adicione o derogue, en la cual se impartieron las instrucciones relacionadas con el reporte de

---

4 Ver sentencias del Consejo de Estado: i) sentencia el 21 de octubre de 2021, Exp. 11001032500020140125000 (4045-2014) y ii) sentencia del 10 de octubre de 2019. Exp. 11001-03-25-000-2016-00988-00(4469-16).

5 Ver Sentencia C-183 de 2019 de la Corte Constitucional.

vacantes definitivas de empleos de carrera administrativa en el Sistema de apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad (SIMO).

Durante la planeación se dará acompañamiento a la entidad en la verificación de la OPEC reportada a fin de constatar si existe diferencias entre esta y su MEFCL.

### **3.2. Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales.**

El MEFCL<sup>6</sup> es una herramienta de gestión de talento humano que permite establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de las entidades públicas, así como los requerimientos de conocimiento, experiencia y demás competencias exigidas para el desempeño de estos.

Este es el insumo fundamental que requiere la CNSC para adelantar el Proceso de Selección, pues de la información en este contenida, relacionada principalmente con la denominación, el nivel jerárquico, el propósito, la descripción de funciones esenciales, los conocimientos básicos o esenciales, así como los requisitos de formación académica y de experiencia, es que se estructuran las bases del concurso, así como las pruebas a aplicar.

Así las cosas, es responsabilidad de las entidades mantener actualizado su MEFCL, previo al inicio de la etapa de planeación del proceso de selección, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el Decreto 051 de 2018.

En este sentido y en línea con lo expuesto por la Procuraduría General de la Nación en la Directiva 015 de 2022, actualizar el MEFCL no es óbice para retrasar el proceso de planeación ni el reporte de la OPEC. Por lo tanto, el hecho de que la entidad no tenga actualizado su Manual **no es un impedimento** para iniciar la etapa de planeación de los procesos de selección, por lo que este se realizará conforme al Manual vigente.

Es de precisar que, en cuanto a ajustes a la OPEC, estos solo podrán efectuarse hasta la fecha en que la CNSC determine en el cronograma del proceso de proceso de planeación.

### **3.3. Definición de características del Proceso de Selección**

La planeación del Proceso de Selección exige que se definan las características propias del mismo de acuerdo con la normativa vigente y atendiendo a las necesidades de la provisión de empleos de la entidad, tales como:

1. Tipo de Proceso de Selección (abierto, ascenso o mixto).
2. Las reglas del Proceso de Selección.
3. Las fases que lo componen.
4. Las Pruebas a aplicar según los empleos de la oferta.
5. La ponderación, carácter, criterios y forma de calificación de las Pruebas.
6. La estimación de costos por parte de la CNSC de acuerdo al valor estimado por vacante.

Así mismo, es importante señalar que durante la planeación se deben revisar los ejes temáticos e indicadores<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales. VERSIÓN 2. DAFP.

<sup>7</sup> Corresponde al conjunto de temas predominantes y dominios relevantes que guardan estrecha relación con el contenido funcional y las competencias laborales del empleo, a partir de los cuales se definirán y elaborarán algunas Pruebas del proceso de selección para su evaluación. Estos se enmarcan en un modelo de competencias laborales entendido como el conjunto de Capacidades, Habilidades y Aplicación de Conocimientos y Valores que se

---

según los empleos de la OPEC o las agrupaciones de empleos que se realicen, información con sustento en la cual se construirán las estructuras de pruebas<sup>8</sup>.

### **3.4. Apropriaciones presupuestales.**

El artículo 9 de la Ley 1033 de 2006 establece que, para financiar los costos de los Procesos de Selección se cobrará a los aspirantes un concepto por derecho de participación equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los demás niveles.

En caso de que, el recaudo sea insuficiente, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo. Así las cosas, se establece como obligación de la entidad apropiar en su presupuesto y con la debida antelación, las partidas necesarias, atendiendo el valor estimado por vacante que anualmente define la CNSC, el cual para la vigencia 2023 se encuentra contenido la Circular Externa 2023RS000121 del 11 de enero de 2023, así como el número de vacantes definitivas de carrera existentes a proveer.

Se precisa que el saldo definitivo a pagar por parte de las entidades se establecerá una vez se haya recaudado el valor total de los derechos de participación de los aspirantes y se realice el respectivo cierre del proceso de selección.

Cabe resaltar que la Procuraduría General de la Nación a través de la Directiva No. 015 del 30 de agosto de 2022, exhortó a las entidades a realizar las apropiaciones presupuestales y coadyuvar efectiva y oportunamente la planeación de los Procesos de Selección con la CNSC. Así entonces, se tiene que es una obligación cuyo incumplimiento podría acarrear las sanciones disciplinarias que hubiere lugar, sin perjuicio de la facultad sancionatoria con que cuenta esta Comisión Nacional.

## **4. FINALIZACIÓN DE LA ETAPA DE PLANEACIÓN**

La etapa de planeación con la entidad, finaliza conforme la fecha estipulada en el cronograma, luego de lo cual le corresponderá a la Sala Plena de Comisionados, aprobar el proceso de selección con la expedición de los Acuerdos de Convocatoria y sus respectivos anexos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.6.4 del Decreto 1083 de 2015, antes de iniciarse las inscripciones, la convocatoria podrá ser modificada o complementada en cualquier aspecto por la Comisión Nacional del Servicio Civil, precisando que, en todo caso si las modificaciones son requeridas por la entidad, estas no podrán afectar el proceso de planeación previamente concluido.

Se recuerda que las entidades no podrán suprimir empleos reportados y que ya han sido

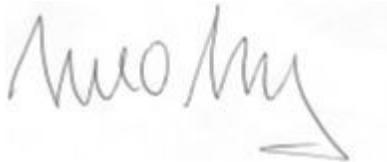
---

evalúan mediante las Pruebas sobre Competencias Funcionales, Competencias Comportamentales e Integridad que se requieren para que un trabajador pueda llevar a cabo exitosamente el desempeño del empleo, dentro del marco de la misión y objetivos de la entidad. Asimismo, los Indicadores refieren a los subtemas de los ejes temáticos.

<sup>8</sup> Las Estructuras de Pruebas son matrices que contienen las especificaciones de las competencias a evaluar, los temas y subtemas, cantidad de ítems o preguntas de las Pruebas a aplicar para cada empleo, y otras especificaciones técnicas que serán de insumo para el proceso de construcción de ítems. Estas Estructuras son elaboradas por la CNSC.

ofertados a los aspirantes, ni podrán modificar los manuales de funciones y requisitos de los mismos hasta cuando el servidor nombrado supere el período de prueba, y en todo caso durante la vigencia de la lista de elegibles, pues esta deberá ser usada al menos para proveer las vacancias que se generen del empleo ofertado.

La presente Circular fue aprobada en Sala Plena de Comisionados, es sesión del 26 de octubre de 2023.



**MAURICIO LIÉVANO BERNAL**  
PRESIDENTE  
DESPACHO DE PRESIDENCIA

Proyectó: Shirley Johana Villamarin Insuasty – Asesora Despacho Comisionado Mauricio Liévano Bernal.  
Diana Carolina Figueroa Meriño - Asesora Despacho Comisionada Sixta Dilia Zúñiga Lindao  
Elkin Orlando Martínez Gordon – Asesor Despacho Comisionada Mónica María Moreno Bareño  
Rafael Ricardo Acosta Rodríguez – Asesor Despacho Comisionada Sixta Dilia Zúñiga Lindao  
Cristian Andrés Soto Moreno - Asesor Despacho Comisionada Mónica María Moreno Bareño  
Miguel Fernando Ardila Leal - Asesor Despacho Comisionado Mauricio Liévano Bernal  
Henry Gustavo Morales Herrera - Asesor Despacho Comisionada Mónica María Moreno Bareño