

CRITERIO UNIFICADO 3 de 28 de agosto del 2025

“VALORACIÓN DE ANTECEDENTES, EN APLICACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 2418 DE 2024”

La Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC, en sesión de Sala Plena del 22 de agosto de 2025, con fundamento en el literal a) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004 y en el numeral 3 del artículo 3 del Acuerdo CNSC No. 075 de 2023, se adoptó el criterio unificado, **“Valoración de Antecedentes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2418 de 2024”**. Este criterio establece medidas para dar cumplimiento al citado artículo en el marco de la prueba de valoración de antecedentes para los procesos de selección de ingreso y ascenso en la carrera administrativa reservados para personas con discapacidad.

1. ANTECEDENTE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIALES

Las personas con discapacidad han enfrentado numerosas barreras de carácter estructural, normativo, actitudinal y procedimental que limitan su acceso al empleo público. Esto ocurre a pesar de los avances legislativos alcanzados a través de las Leyes 361 de 1997; 1346 de 2009 (mediante la cual se incorpora la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al ordenamiento jurídico nacional); Ley 909 de 2004 y su más reciente modificación y adición a través de la Ley 2418 de 2024.

Cobra especial relevancia que, el artículo 5 de la Ley 2418 de 2024, modificó y adicionó el artículo 28 de la Ley 909 de 2004, incorporando como principios orientadores de los procesos de selección para el ingreso al sistema general de carrera administrativa, el de *accesibilidad universal* y modificando el de *libre concurrencia e igualdad*.

En relación con el principio de accesibilidad universal impone, al Estado y a las entidades públicas, en el marco de sus competencias, que les asiste el deber de garantizar la participación de las personas con discapacidad en la administración pública, en términos de igualdad real, propendiendo por la especial protección de aquellas que por condiciones físicas o sociales deban afrontar mayores barreras de acceso al empleo y a la función pública. Asimismo, establecerá medidas diferenciales de oportunidad que tengan en cuenta el nivel de dificultad que experimenta una persona al realizar diferentes actividades y que permita involucrarse en situaciones propias de su entorno cotidiano, así como disminuir las barreras actitudinales, comunicativas y físicas que pueden enfrentar.

En este contexto, la aplicación del referido principio, implica que los criterios de evaluación y condiciones del proceso de selección para proveer las vacantes reservadas para las personas con discapacidad pueden ser objeto de una flexibilización razonada. Sin embargo, ello no debe afectar los principios de igualdad y mérito en el ingreso a la carrera administrativa, y por ende la calidad en la prestación del servicio público a cargo de la respectiva entidad.

En cuanto al principio de libre concurrencia e igualdad en el ingreso, la norma reafirma que todas las personas que cumplan con los requisitos determinados en la convocatoria podrán participar sin discriminación alguna en los procesos de selección, siendo en todo caso admisible poder establecer medidas diferenciales destinadas a eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder a la carrera administrativa.

A su turno el artículo 6 de la Ley 2418 de 2024, expresamente señala que: 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 establecidos en disposiciones normativas como los Decretos Ley 770 y 785 de 2005, el Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015, que finalmente deben ser incluidas en los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales de cada entidad.

De manera particular y concreta, el párrafo único del artículo 28 de la norma previamente citada establece que: ***“La demostración de experiencia laboral o profesional no será determinante para el ingreso a la carrera administrativa para personas con discapacidad (...)”*** mandato que en el marco de lo establecido en el literal a) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004, conmina a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el marco de sus competencias a adoptar acciones afirmativas que se traduzcan en ajustes razonables dentro de los procesos de selección de ingreso y ascenso en la carrera administrativa, reservados para personas con discapacidad, sin comprometer la idoneidad exigida para los cargos.

La jurisprudencia constitucional ha previsto igualmente como una obligación del Estado establecer acciones afirmativas para que las personas con discapacidad puedan tener condiciones de igualdad material para el acceso al empleo público, tal es el caso de la Sentencia T-684A de 2011, MP Nilson Piñilla Pinilla, en la cual:

(...) La Sala reitera que la discriminación sobre la población en situación de discapacidad **es especialmente marcada en el ámbito laboral**, por lo cual, **resulta indispensable que el Estado adopte y ejecute acciones afirmativas en esta órbita**. El Estado está en la obligación de realizar todas las acciones posibles que **permitan igualar las condiciones de acceso laboral de dichas personas**. En consecuencia, la Corte Constitucional ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y su total integración (...)

A su vez, en Sentencia C-050 de 2021 la Corte, al analizar la exequibilidad del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, precisó que los “tratamientos diferenciados” son admisibles si buscan “garantizar la igualdad material” y no obstaculizan, en los procesos de selección, la salvaguarda del principio del mérito. Señaló **que el mérito no impide la implementación de medidas diferenciales razonables**, en los siguientes términos:

(...) es posible concluir que, **las medidas de trato diferenciado** (i) son válidas como herramientas focalizadas dirigidas a garantizar la igualdad material de un grupo que, en comparación con el resto de la población, afronta mayores barreras para realizar sus derechos constitucionales; y (ii) **no son incompatibles con la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas**, siempre que no se obstaculicen los derechos de carrera que otorga la superación de un concurso público de mérito (...)

2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Qué ajuste razonable resulta pertinente para flexibilizar la prueba de valoración de antecedentes como medida afirmativa en la provisión por mérito de vacantes reservadas para personas con discapacidad, en los Proceso de Selección que adelanta la CNSC?

3. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER EL PROBLEMA JURDICO

En aplicación del artículo 2.2.6.15 del Decreto 1083 de 2015, la prueba de valoración de antecedentes puntúa la educación y experiencia adicional a la exigida en el requisito mínimo de los empleos a proveer, como un elemento clasificatorio para definir la posición de mérito de los aspirantes en las listas de elegibles, previa superación de las pruebas eliminatorias que establezca el concurso. Históricamente para las entidades del sistema General de Carrera Administrativa la CNSC ha otorgado a esta prueba un peso promedio del 20% en la ponderación de las pruebas aplicadas. En uso de sus competencias legales y reglamentarias, la Sala plena de Comisionados en sesión del 31 de marzo de 2020¹ decidió distribuir el puntaje de esta prueba entre los componentes de **educación y experiencia**, así:

a. Empleos del Nivel Asesor

FACTORES A EVALUAR	EXPERIENCIA		EDUCACIÓN				TOTAL
	Experiencia Profesional Relacionada	Experiencia Profesional	Educación Formal	Educación Informal	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Académicos)	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Laborales)	
Puntaje	40	10	30	5	10	5	100

b. Empleos del Nivel Profesional

FACTORES	EXPERIENCIA	EDUCACIÓN	TOTAL
----------	-------------	-----------	-------

¹ Memorando No. 20201000006963 del 31 de marzo del 2020.

A EVALUAR							
	Experiencia Profesional Relacionada	Experiencia Profesional	Educación Formal	Educación Informal	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Académicos)	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Laborales)	
Puntaje	40	15	25	5	10	5	100

c. Empleos del Nivel técnico

FACTORES A EVALUAR	EXPERIENCIA		EDUCACIÓN				TOTAL
	Experiencia Profesional Relacionada	Experiencia Profesional	Educación Formal	Educación Informal	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Académicos)	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Laborales)	
Puntaje	40	10	20	5	5	20	100

d. Empleos del Nivel Asistencial

FACTORES A EVALUAR	EXPERIENCIA		EDUCACIÓN				TOTAL
	Experiencia Profesional Relacionada	Experiencia Profesional	Educación Formal	Educación Informal	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Académicos)	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (Contenidos Laborales)	
Puntaje	40	10	20	5	5	20	100

No obstante, lo anterior, la referida ponderación ha sido objeto de ajuste en los procesos de selección bajo ciertas consideraciones relacionadas a la naturaleza de los empleos o a las políticas nacionales de acceso al empleo público, lo cual ha conllevado a que la CNSC redistribuya el peso asignado a la prueba de VA, encontrando como antecedentes relevantes, los siguientes:

- Empleo Joven – Acta 013 del 11 de febrero 2020: La Sala Plena de Comisionados decidió no aplicar prueba de VA a aquellos empleos que no requieran experiencia.
- Empleos de Conductor y Conductor Mecánico – Acta 032 del 16 de abril de 2020: La Sala Plena de Comisionados excluyó la prueba de VA para los referidos empleos, considerando que con la prueba de ejecución se suplía ampliamente la valoración documental de experiencia. Siendo entonces procedentes redistribuir el puntaje de la VA entre la prueba de ejecución y la de competencias comportamentales, priorizando la observación directa de habilidades prácticas esenciales para el cargo y garantizando mayor objetividad.

Estos casos demuestran que la CNSC ha adoptado decisiones técnicas tendientes a poder ajustar las pruebas que se aplican a los procesos de selección a la naturaleza de los cargos

ofertados, así como la consideración de ciertos perfiles poblacionales, como es el de los jóvenes, sin que ello represente dejar de garantizar el mérito en el ingreso y ascenso al empleo público.

De ahí que, para el caso de la población con discapacidad adquiere especial relevancia esta posibilidad, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley 2418 de 2024, entre ellas particularmente lo relacionado con el principio de accesibilidad universal, el de libre concurrencia e igualdad en el ingreso, así como la disposición contenida en el parágrafo único del artículo 28 ibidem, el cual establece que: *“La demostración de experiencia laboral o profesional no será determinante para el ingreso a la carrera administrativa para personas con discapacidad (...)”*

ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Para el efecto resulta trascendente, analizar la información que para esta población en particular arrojó la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y el módulo de Mercado Laboral para Personas con Discapacidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante, DANE), (marzo–mayo 2025), en la cual se concluyó:

CARACTERIZACIÓN GENERAL

En Colombia residen aproximadamente 3,04 millones de personas con discapacidad, equivalentes al 6,1 % de la población colombiana.

De los 3 millones, 2,13 millones se encuentran en edad de trabajar, lo que representa cerca del 9,1 % de la población nacional en edad de trabajar.

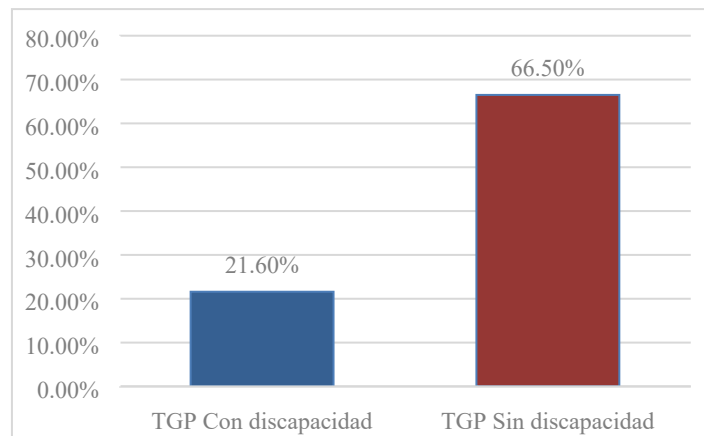
EDAD

En el rango 18 a 44 años, la población con discapacidad asciende a aproximadamente 750.000 personas, lo que corresponde al 35,2 % del total de personas con discapacidad en edad de trabajar.

TASA DE PARTICIPACIÓN

En este sentido, cabe tener en cuenta que la tasa global de participación (en adelante, TGP), respecto al total de la población en edad de trabajar, mide la proporción de personas que están trabajando o buscando empleo. La medición de la TGP durante el trimestre comprendido entre marzo y mayo de 2025 de la población con discapacidad fue apenas del 21,6%, en contraste con una TGP del 66,5% para la población sin discapacidad. Esta diferencia **negativa de 44,8 puntos porcentuales** (p.p.) refleja de manera contundente la brecha estructural en el acceso al mercado laboral para la población con discapacidad.

Gráfica 1. Tasa global de participación (TGP)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras para el bimestre marzo-mayo de 2025, extraídas del sitio web del Departamento Nacional de Estadística DANE, disponibles en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-las-personas-con-discapacidad>

TASA DE OCUPACIÓN

En relación con la tasa de ocupación, se observa una brecha negativa de 40,9 puntos porcentuales entre la población con discapacidad y aquella sin discapacidad. En efecto, mientras que la tasa de ocupación para las personas con discapacidad fue del 19,5%, para la población sin discapacidad alcanzó el 60,4%, evidenciando una notoria diferencia.

Las cifras, presentadas de manera agregada para todo el mercado laboral, permiten evidenciar la dificultad que atraviesan las personas con discapacidad para acceder al empleo y, por ende, contar con trayectorias laborales previas. Ello reduce significativamente sus posibilidades de ingresar a la carrera administrativa, a pesar que cuenten con las competencias requeridas para el desempeño de los empleos ofertados, y pese a que actualmente cuenten con la posibilidad de inscribirse.

NIVEL EDUCATIVO

En materia de formación académica, se advierte a partir de la precitada encuesta que, las personas con discapacidad alcanzan los siguientes niveles educativos:

Tabla 1 Distribución de niveles de formación alcanzados por personas con discapacidad en edad de trabajar

Nivel educativo	Personas con discapacidad	Porcentaje
Primaria o menos	1 .154 .000	54,2 %
Secundaria	564 .000	26,5 %
Técnico/Tecnológico	106.000	5,0 %
Superior	304. 000	14,3 %
Total	2 128 000	100 %

Las cifras muestran que más de la mitad (54,2 %) de la población con discapacidad en edad de trabajar tiene educación primaria o menos y solo el 14,3 % ha alcanzado educación superior.

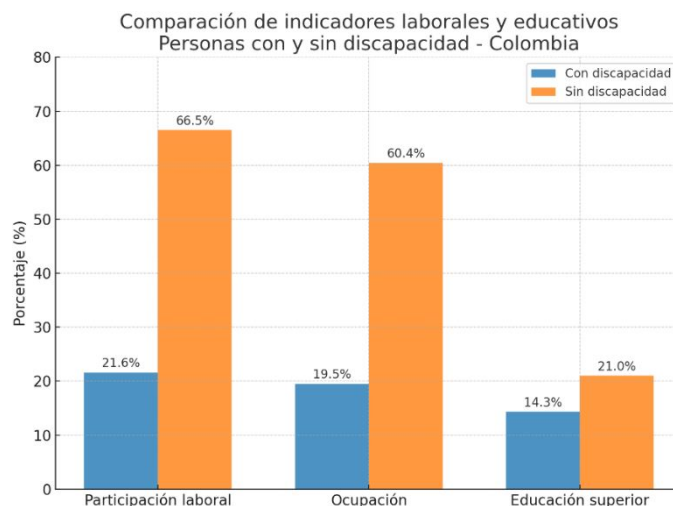
En el rango de 18 a 44 años, de personas con discapacidad que constituye el núcleo más activo de la fuerza laboral, la población con discapacidad en Colombia asciende a 750.000 personas, equivalente al 35,2 % del total con discapacidad en edad de trabajar. De ellas, aproximadamente 406.500 tienen como máximo educación primaria, 198.750 alcanzaron secundaria, 37.500 poseen formación técnica o tecnológica y solo 107.250 han culminado estudios de educación superior.

Esta distribución revela que más de la mitad de las personas con discapacidad no cuenta con niveles superiores de educación, lo cual, en la práctica, exige una flexibilización de la ponderación de la prueba de Valoración de Antecedentes (VA) en vacantes reservadas para esta población, con el fin de eliminar una barrera normativa indirecta para el acceso y ascenso de esta población a la carrera administrativa del país empleo pública, alineados con lo previsto en la Ley 2418 de 2024.

Aunado a lo expuesto, encontramos que respecto a la experiencia laboral de esta población, la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH y el módulo de Mercado Laboral para Personas con Discapacidad del DANE (marzo–mayo de 2025), así como con el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá (informe “Personas con discapacidad en Bogotá 2023–2024”), la población con discapacidad en edad de trabajar que enfrenta estas brechas asciende a cientos de miles de personas en todo el país, los indicadores nacionales entre marzo–mayo 2025, revelan que:

- Tasa de participación laboral: 21,6 % en personas con discapacidad vs. 66,5 % sin discapacidad.
- Tasa de ocupación: 19,5 % en personas con discapacidad vs. 60,4 % sin discapacidad.
- Educación superior alcanzada: 14,3 % en personas con discapacidad vs. 21,0 % sin discapacidad.

Gráfica 2.



Brechas clave:

- Diferencia de 44,8 puntos porcentuales en participación laboral.
- Diferencia de 40,9 puntos porcentuales en ocupación.
- Diferencia de 6,7 puntos porcentuales en educación superior.

Estas cifras se traducen en un índice comparativo de empleabilidad (ocupación con discapacidad / ocupación sin discapacidad) de 0,32, lo que indica que, por cada persona con discapacidad ocupada, hay más de tres personas sin discapacidad en la misma condición.

Estos datos evidencian grandes diferencias estructurales:

- Participación significativamente menor en el mercado laboral de las personas con discapacidad.
- Altas tasas de desempleo e informalidad, que limitan la estabilidad y acceso a derechos laborales.
- Menores niveles educativos, lo que repercute directamente en las oportunidades de acceso a empleos formales o de calidad.

Las cifras, presentadas de manera agregada para todo el mercado laboral, permiten evidenciar la dificultad que atraviesan las personas con discapacidad para acceder al empleo y, por ende, contar con trayectorias laborales previas. Ello reduce significativamente no sólo sus posibilidades de ingresar a la carrera administrativa si no la demostración de experiencia adicional a la exigida en el requisito mínimo de los empleos ofertados para generar ese puntaje adicional, a pesar de que cuenten con las competencias requeridas para el desempeño de estos cargos.

Así las cosas, se concluye que en los procesos de selección para proveer las vacantes reservadas para personas con discapacidad, la aplicación de la prueba de valoración de antecedentes con la misma estructura utilizada en las vacantes generales resultaría incongruente con las disposiciones ya citadas de la Ley 2418 de 2024, debido a las condiciones de educación y experiencia que podrían acreditar las personas con discapacidad en los concursos de mérito, de acuerdo con la realidad del país.

4. RESPUESTA AL PROBLEMA JURIDICO

Desde el estudio realizado, se observa que un ajuste razonable para la vinculación por mérito de personas con discapacidad en empleos de carrera administrativa es la flexibilización de la prueba valoración de antecedentes, por lo cual, como medida afirmativa, se reformula su ponderación para los procesos de selección reservados para personas con discapacidad, en los siguientes términos:

I) Se elimina la puntuación otorgada al componente de experiencia, definiendo como único componente puntuable la educación adicional a la requerida para el cumplimiento del requisito mínimo, la cual tendrá una ponderación del 10% del puntaje total asignado a las pruebas.

II) En el marco de la planeación de cada proceso de selección se determinará la distribución del 10% restante que habitualmente hacía parte de la prueba de Valoración de Antecedentes, entre los demás componentes de evaluación, con el fin de completar el 100% del resultado ponderado, propuesta que en todo caso deberá ser sustentada técnicamente ante la Sala Plena de Comisionados, para la respectiva decisión.

El presente Criterio Unificado fue aprobado en sesión de Sala Plena de la CNSC celebrada el día 22 de agosto de 2025.

Firma



**SIXTA ZUÑIGA LINDAO
PRESIDENTE
DESPACHO DE PRESIDENCIA**

Elaboró: Despacho Comisionada Sixta Zuñiga Lindao

Despacho Comisionado Edwin Arturo Ruiz Moreno

Dirección de Administración de Carrera Administrativa

Aprobó: Nathalie Andrea Rios Muñoz - Directora De Administración De Carrera Administrativa (E) - Dirección De Administración De Carrera Administrativa

Carolina Martínez Cantor – Asesora Despacho Presidencia

Rafael Ricardo Acosta – Asesor Despacho Comisionada Sixta Zúñiga Lindao