



# Los límites de la transparencia en los concursos de mérito para elegir personeros en Colombia

**Juan Sebastián Alejandro Perilla Granados**

*Profesor en la Universidad Tecnológica de Bolívar*

*Colombia*

ORCID: [0000-0001-5283-7601](https://orcid.org/0000-0001-5283-7601)

RECIBIDO: 17 de abril de 2024

ACEPTADO: 4 de diciembre de 2024

**RESUMEN:** El sistema jurídico colombiano pretende materializar los postulados constitucionales desde las Personerías municipales y distritales, dado que se encargan de promover los derechos humanos y ejercer la potestad disciplinaria. Se trata de una apuesta antiformalista, que ha llevado a exigir que el Personero municipal o distrital sea elegido a través de concurso de méritos. Así, actualmente se estructuran concursos de méritos con criterios habilitantes, eliminatorios y puntuables para nombrar en el cargo a la persona que obtenga mayor puntuación. Aunque desde una perspectiva formal parece materializarse el principio constitucional de la transparencia, esta investigación presenta como hallazgos algunos límites a esta posibilidad y corresponden a las prácticas políticas que amparadas en la autonomía pueden tomar decisiones discrecionales sin criterios claros a los que se pueda tener acceso. Así, a través de un enfoque de investigación hermenéutico crítico, basado en métodos cualitativos que privilegian la revisión documental, se formulan cuestionamientos que pueden seguir siendo abordados en investigaciones posteriores para materializar a plenitud la transparencia.

**PALABRAS CLAVE:** Concursos de mérito, discrecionalidad administrativa, acceso a la información, medios de control, transparencia estatal.

**CONTENIDOS:** 1.- Introducción. 2.- Diseño jurídico de los concursos de mérito para proveer el cargo de Personeros en Colombia. 3.- Límites al principio constitucional de la transparencia en la aplicación práctica de la elección de Personeros en Colombia. 4.- Conclusiones. - Bibliografía.



## The limits of transparency in merit contests to elect representatives in Colombia

**ABSTRACT:** The Colombian legal system aims to materialize the constitutional postulates from the municipal and district Offices, given that they are responsible for promoting human rights and exercising disciplinary power. This is an anti-formalist bet, which has led to demanding that the municipal or district Ombudsman be elected through a merit-based contest. Thus, merit contests are currently structured with qualifying, eliminatory and scoring criteria to appoint the person with the highest score to the position. Although from a formal perspective the constitutional principle of transparency seems to materialize, this research presents as findings some limits to this possibility and they correspond to political practices that, protected by autonomy, can make discretionary decisions without clear criteria to which they can have access. Thus, through a critical hermeneutic research approach, based on qualitative methods that privilege documentary review, questions are formulated that can continue to be addressed in subsequent research to fully materialize transparency.

**KEYWORDS:** Merit contests, administrative discretion, access to information, means of control, state transparency.

### 1.- Introducción

Actualmente, Colombia se adscribe a un Estado Social de Derecho por mandato de la Constitución Política de 1991. Se trata de una importante transformación jurídica en el país, pues pretende abandonar el enfoque liberal clásico y, por lo menos en la teoría, generar mecanismos transparentes de reducción de desigualdades; se espera que el ejercicio de los derechos constitucionales no dependa de factores clientelistas, sino que sea posible su exigencia por el simple hecho de ser persona. Entre diferentes contextos previstos por la norma en mención, el acceso al empleo público reviste un especial énfasis y se acoge al mérito como criterio orientador; se espera que las personas puedan trabajar en el Estado a partir de procesos competitivos, donde la excelencia en las calidades académicas y profesionales sea el criterio para ser contratado en determinado cargo. En consecuencia, el diseño constitucional actual apuesta por abandonar las prácticas de recomendación política, para que los procesos meritocráticos materialicen la transparencia necesaria para el ejercicio de derechos.

Aunque se trate de una apuesta teórica desde una perspectiva formal, la meritocracia permite abandonar los comportamientos clientelistas que opacan a la transparencia desde la corrupción. Esto se justifica al considerar que cuando un sujeto es nombrado por recomendaciones, capital o cualquier otro elemento



subjetivo, se configura un riesgo para que el Estado Social de Derecho cumpla a cabalidad sus fines; si la función pública se ejerce desde criterios subjetivos se tendrá un riesgo que se beneficien intereses distintos a los del interés general. Por ello, en el contexto colombiano se tiende a fortalecer una propuesta en torno al mérito en el sector público, reduciendo al máximo los cargos de libre nombramiento y remoción. Al mismo tiempo, se procura establecer criterios expresos para que las reglas de contratación sean públicas y no respondan a decisiones discrecionales que contradigan los principios constitucionales. Se trata de un diseño estructural que se desprende de las normas constitucionales y empieza a fortalecer su reglamentación legal, desde y para condiciones contextuales específicas.

Este diseño estructural para el acceso al empleo público ha venido implementándose de manera programática desde la entrada en vigor de la norma superior. De esta manera, los cargos profesionales y asistenciales de las entidades públicas tienden a ser ocupados por personas que han ocupado el primer puesto en procesos competitivos. En general, la evaluación de los procesos meritocráticos busca asegurar transparencia en torno a los criterios de evaluación, los resultados y la posibilidad de controvertir las decisiones adversas; todo proceso para nombrar a un funcionario publica términos de referencia de manera previa a la convocatoria, se socializa suficientemente por diferentes medios y contempla recursos tanto administrativos como jurisdiccionales de los resultados. Esto llevó a que, durante varios años, las entidades públicas robustecieran sus plantas de personal con sujetos que por su propio esfuerzo han alcanzado un cargo con alto nivel de estabilidad y que no le deben agradecimiento a ningún actor político por una presunta recomendación.

Sin embargo, las exigencias de mérito que se han visto materializadas con relativa transparencia en cargos profesionales y asistenciales se han visto desdibujadas en algunos cargos directivos. La mayoría de los cargos directivos en la función pública colombiana son de libre nombramiento y remoción, pero existe una excepción en las Personerías municipales y distritales. Estas entidades públicas son creadas por la Constitución Política colombiana de 1991 para proteger los derechos humanos a nivel territorial y ejercer la potestad disciplinaria frente a los funcionarios públicos de la respectiva circunscripción territorial. Así, y dada su relevancia, el Personero municipal o distrital debe ser elegido por concurso de méritos; se trata de una excepción a la mayoría de los cargos directivos en el Estado colombiano. Pese al mandato jurídico expreso, durante muchos años se omitió el mérito en el nombramiento de estos funcionarios. Pero a la fecha, y luego de diferentes procesos judiciales, es un imperativo de obligatorio cumplimiento.

Sin embargo, pese a la exigencia de elección por concurso de méritos de los Personeros municipales y distritales en Colombia, la aplicación práctica ve opacada notablemente la transparencia de estos procesos. En cada elección se denuncian procesos de clientelismo, acuerdos políticos e, incluso, entramados de corrupción para manejar una de las entidades más importantes a nivel territorial. Siendo así, el presente artículo de investigación acoge como pregunta de investigación la siguiente: ¿el principio constitucional de la transparencia para el acceso al empleo público se materializa en los concursos de méritos para elegir personeros municipales y distritales en el contexto colombiano actual? Sobre el particular se formula una hipótesis negativa, la cual indica que el principio constitucional de la



transparencia no se materializa plenamente en el acceso al empleo de Personero municipal o distrital en Colombia, dado que los concursos de méritos han establecido estrategias para reducir la objetividad en la elección desde prácticas que podrían ser sancionadas como clientelistas y corruptas.

Para responder a esta pregunta y validar la hipótesis negativa formuladas, el objetivo general de este artículo es determinar si el principio constitucional de la transparencia para el acceso al empleo público se materializa en los concursos de méritos para elegir personeros municipales y distritales en el contexto colombiano actual. Nótese que el objetivo general guarda alineación con la pregunta a investigar, de tal manera que las variables de análisis correspondan de manera rigurosa desde contextos aplicados. Para alcanzar este objetivo general se adoptan los siguientes objetivos específicos a manera de estructura argumentativa del artículo: primero, delimitar sustancialmente el diseño jurídico de los concursos de méritos previstos desde el principio constitucional de la transparencia para proveer el cargo de Personeros municipales y distritales en el contexto colombiano actual; y, segundo, establecer límites al principio constitucional de la transparencia en la aplicación práctica de la elección meritocrática de los Personeros municipales y distritales en el contexto colombiano actual.

Considerando la naturaleza de estos objetivos, se acogerá un enfoque de investigación hermenéutico crítico, fundamentado en métodos de investigación cualitativa y cuyo principal instrumento de recolección de información es la revisión documental. Este enfoque de investigación procura generar una revisión de fuentes bibliográficas, a partir de las cuales es posible generar diferentes procesos de interpretación; la interpretación puede conjugar criterios exegéticos, teleológicos y sistemáticos, para generar propuestas auténticas. Estas propuestas son cuestionadas desde criterios fundamentados en diferentes fuentes, como una posibilidad de aportar a la validación de los criterios y confiabilidad del proceso investigativo. Se advierte que esta investigación se propone como un punto de partida desde la reflexión, abriendo la posibilidad para generar derivaciones investigativas posteriores y asumiendo la revisión documental aquí presente como un marco para la producción de nuevo conocimiento. Debe advertirse que se trata de una investigación contextualizada, por lo cual las investigaciones futuras deberán evaluar los alcances que son o no aplicables al contexto desde el cual se realice una nueva investigación.

## **2.- Diseño jurídico de los concursos de mérito para proveer el cargo de Personeros en Colombia**

La Constitución Política colombiana de 1991 se adscribió a un enfoque hermenéutico antiformalista, el cual implica que se debe trascender la literalidad de la norma escrita para generar materializaciones concretas en la cotidianidad (Perilla, 2021: 23); de nada sirve contar con derechos escritos, si los mismos no se ven aplicados en prácticas sociales concretas (Ibarra, Martínez y Sánchez, 2021: 15). Así, esta norma superior contiene derechos con acciones y entidades encargadas de asegurar su promoción y protección, dado que los derechos escritos deben ser apropiados por el conglomerado social con posibilidades de protección suficientes (Cruz, Palacios y Valencia, 2023: 230). Y es en este punto en el cual se crearon las Personerías Municipales y Distritales, las cuales son entidades públicas ubicadas en todos los



territorios del país y están llamadas a promover los derechos desde acciones concretas, que en caso de ser desatendidas pueden ejercer la función disciplinaria para sancionar a los funcionarios públicos que, en el marco de sus competencias, se alejen de la Constitución o de la ley.

Nótese que se trata de una entidad constitucional con amplias facultades, pues no solamente promueve derechos para garantizar su protección, sino que tiene la posibilidad de ejercer la potestad disciplinaria. Siendo así, las funciones de las Personerías pueden entenderse desde dos alcances fundamentales: primero, la promoción de los derechos humanos; y, segundo, la potestad disciplinaria. En cuanto a la primera función, se espera que la Personerías recorran los territorios para enseñar sobre los derechos humanos y las acciones para protegerlos (Cortés, 2015: 86). Al mismo tiempo, que se preste asesoría o se interpongan las acciones para la protección de los mandatos constitucionales (Sarmiento, 2023: 126). Y, además, desde el rol activo del Ministerio Público, intervenir en procesos de diferente índole para verificar el cumplimiento de los mandatos constitucionales en el ejercicio jurisdiccional del Estado (Daza, 2022: 86). Si se tiene en cuenta que la Personería defiende la Constitución misma tiene un rol prevalente frente a cualquier otra autoridad del orden territorial, cuando se trate de proteger derechos humanos.

Por su parte, la Potestad Disciplinaria, en calidad de segunda función, hace referencia a la posibilidad que tienen las personerías para investigar y, eventualmente, sancionar a aquellos funcionarios públicos que contraríen la Constitución o la ley en ejercicio de su trabajo (Mongragón, 2020: 106). En este sentido, las Personerías tienen la posibilidad de adelantar procesos disciplinarios contra los funcionarios públicos del respectivo municipio o distrito, asegurando, por lo menos en la teoría, el recto ejercicio de la función pública (Jiménez, Orozco y Jiménez, 2021: 199); cualquier actuación contraria a las normas jurídicas será sancionada por la Personería respectiva. Aunque hay excepciones en cuanto a la competencia, la Personería puede adelantar esta potestad disciplinaria de oficio o por denuncia de cualquier persona, ubicándose en un medio de garantía para la materialización de las normas superiores (Cristancho, 2022: 192). Para el cumplimiento de sus funciones de manera autónoma, las Personerías cuentan con una robusta planta de personal adscrito a la entidad.

Las mencionadas plantas de personal se dividen en tres niveles: el administrativo, el profesional y el directivo. Las personas que conforman el personal administrativo y el profesional son funcionarios de carrera administrativa, lo cual implica que llegan al cargo por concursos públicos de mérito y su contratación es indefinida en el tiempo, con todas las garantías de un contrato laboral (Martínez, 2010: 116). Por su parte, el personal directivo está compuesto por cargos de libre nombramiento y remoción, que, si bien cuentan con contratos con todas las garantías de ley, su nombramiento y duración dependen directamente de la voluntad de quien lidere la entidad (Moreno, 2023: 5). Finalmente, el Personero Distrital o municipal también hace parte de la planta de personal de la entidad, pero su nombramiento es por un periodo constitucional fijo de cuatro años y según la Constitución política colombiana de 1991 es competencia exclusiva del Concejo de la respectiva entidad territorial su elección (Pacheco, 2022: 11). Para ello, la ley contempla unos requisitos mínimos según la categoría de cada uno de los municipios o distritos.



En Colombia, los municipios se pueden ubicar en seis categorías, dependiendo de su número de habitantes y el valor de sus ingresos corrientes. Así, los municipios de la primera categoría tienen la mayor cantidad de habitantes e ingresos corrientes, mientras que los de sexta categoría tienen los números más bajos (Pineda, 2019: 257). En cuanto a los requisitos para el nombramiento de los Personeros, en los municipios y distritos de primera categoría se exige solamente un título profesional de abogado y un título de posgrado (Alfonso, 2017: 927). En los municipios de sexta categoría no se exigen posgrados y el sujeto que sea nombrado no necesariamente debió haberse graduado como abogado, sino solamente terminar asignaturas (Cárdenas, Delgado y Fuentes, 2020: 140). Estos requisitos mínimos pueden ser objeto de cuestionamiento, pues la ley parece estar ignorando que las Personerías han sido consideradas como las entidades con mayor poder a nivel territorial y, en consecuencia, que la transparencia constitucional puede verse opacada por intereses políticos que pretendan impactar en el ejercicio de las funciones públicas por la baja exigencia legal para ocupar estos cargos.

Tanto es así, que los mencionados intereses políticos llevaron a que, durante los primeros años de existencia de esta entidad, el Personero de cada municipio o distrito fuese nombrado por el Concejo municipal o distrital sin ningún tipo de concurso de méritos o convocatoria pública; los concejos son una autoridad administrativa compuesta por un número plural de personas elegidas por voto popular y que, además del control político, su función es aprobar las normas escritas que rigen en la entidad territorial respectiva (Duque y Rodríguez, 2018: 197). De esta forma, los Personeros eran sujetos con suficiente influencia para ganar un nombramiento discrecional por parte de un cuerpo colegiado marcadamente político. Considerando este alcance político, el cumplimiento de las funciones de las Personerías se veía limitado a los intereses de quienes ostentaran el poder y los compromisos adquiridos en el momento de su elección (Perilla, 2023: 13). Por lo tanto, la garantía de derechos humanos y el ejercicio de la potestad disciplinaria respondía más a lógicas clientelistas que al principio constitucional de la transparencia.

En atención a estas situaciones, en la última década se adelantaron diferentes acciones judiciales y se ordenó desde la jurisdicción constitucional que el cargo de Personero debía ser elegido por concurso de méritos. Según las disposiciones de la Constitución política colombiana de 1991 y sus desarrollos jurisprudenciales, el mérito es una obligación jurídica para el nombramiento de aquellas personas que deseen acceder al empleo público, pues no solo materializa una aparente igualdad de oportunidades de participación, sino que evidencia transparencia al momento de proveer cargos (Puentes, 2017: 85). Esta transparencia resulta especialmente importante en el caso de la elección del Personero municipal o distrital, pues las funciones que tiene encomendadas deben ejercerse con la mayor objetividad posible y sin responder a intereses clientelistas provenientes desde el momento de su elección (Vergara, 2019: 116); la objetividad en la elección permite, por lo menos teóricamente, que el cumplimiento de las funciones sea riguroso (Buendía, 2021: 79). Así, actualmente está vigente el imperativo según el cual los Personeros municipales y distritales deben ser aquellos que ocupen el primer lugar en un concurso de méritos.



Esta orden constitucional no modificó la competencia que ostentaban los Concejos municipales y distritales para elegir a quien lidera la Personería de Bogotá, sino que en el marco de sus competencias se hicieron ajustes para la elección y nombramiento respectivo. En este sentido, en la actualidad, los Personeros son elegidos luego de un concurso de méritos con etapas establecidas por cada Concejo y que tienden a ser las siguientes: primera, correspondiente a una convocatoria pública en la cual cualquier persona que cumpla los requisitos habilitantes puede participar; segunda, la aplicación de una serie de pruebas eliminatorias para que solo los mejores puedan continuar con el proceso; tercera, una serie de pruebas puntuables para fijar criterios numéricos para organizar una lista de candidatos; y cuarta, la elección del sujeto que ocupe el primer lugar sin más discrecionalidad que la calificación cuantitativa que hayan obtenido los sujetos. Se trata de un diseño generalizado en todo el país, el cual, desde la apariencia formalista, otorga mayor transparencia a este proceso desde un asunto meritocrático.

Desarrollando cada una de estas etapas, la primera exige socializar por diferentes medios masivos la convocatoria para que se presente la mayor cantidad de personas que cumplan con los requisitos mínimos para el cargo de Personero. La segunda etapa consiste en la aplicación de una prueba de conocimientos relacionados con el cargo, las cuales pueden ser realizadas por diferentes instituciones contratadas por el mismo Estado. La tercera etapa otorga puntajes no solo a la prueba eliminatoria, sino también a pruebas comportamentales, a los títulos académicos, a la experiencia y una entrevista por parte del Concejo respectivo. Y la cuarta etapa solo se limita a ratificar a quien hasta este punto haya obtenido el mayor puntaje, siempre con criterios objetivos publicados desde un primer momento y socializados a todos los participantes. Esto genera no solo una percepción de objetividad en el proceso, sino que las personas tienden a generar una confianza sobre la transparencia en la elección final del Personero municipal o distrital.

Se concluye de esta manera que el enfoque antiformalista de la Constitución Política colombiana de 1991 exige que las normas escritas tengan vocación para ser materializadas. Para ello, se crean las Personerías municipales y distritales, a las cuales se le asignan funciones tendientes a la promoción de los derechos humanos y el ejercicio de la potestad disciplinaria en el territorio de su competencia. Estas competencias permiten considerar que esta entidad cuenta con un alto poder en la respectiva entidad territorial, por lo cual se han generado diferentes debates sobre cómo nombrar a quien lidera la Personería. Así, y aprovechando lo puntuales que son los requisitos para este cargo, durante mucho tiempo los Personeros fueron nombrados discrecionalmente. Pero por una orden constitucional, actualmente, los Personeros son nombrados por el Concejo municipal o distrital para periodos fijos y en atención a un concurso de méritos con etapas eliminatorias y clasificatorias. Estas etapas evidencian la posible materialización del principio constitucional de la transparencia, no obstante, la práctica política ha demostrado que existen marcados límites para que esto sea posible, según se procede a explicar en la siguiente sección.

### **3.- Límites al principio constitucional de la transparencia en la aplicación práctica de la elección de Personeros en Colombia**



Como se evidenció en la sección anterior, los concursos de mérito para proveer el cargo de Personero en cada uno de los municipios y distritos de Colombia parece materializar el principio constitucional de la transparencia. Sin embargo, la práctica política, es decir, la aplicación del concurso de méritos desde los Concejos territoriales lleva a limitar el alcance esperable para estos procesos en particular (Valencia, 2023: 13). Estos límites pueden presentarse desde tres alcances específicos: primero, el diseño de los términos y condiciones de la convocatoria, que pueden estar direccionados a un sujeto en particular; segundo, la filtración de pruebas eliminatorias o puntuables, tales como el examen de conocimiento o de pruebas comportamentales; y tercero, la discrecionalidad en asignar puntajes en la entrevista que realicen los concejales, las cuales pueden beneficiar subjetivamente a un candidato frente a cualquier otro. Cada uno de estos límites prácticos proceden a explicarse a continuación.

Cada cuatro años, los concejos municipales y distritales se reúnen por obligación legal a reglamentar el concurso de méritos que permitirá nombrar al Personero en el siguiente periodo constitucional. Esta reglamentación se sistematiza en un acto administrativo que debe ser aprobado por la mayoría de los concejales, en el cual deben constar todos los términos y condiciones del proceso (Sánchez y Vergara, 2022: 236). En principio, se puede considerar que se materializa el principio de transparencia, dado que las reglas son decididas por mayorías y son públicas para todos los interesados (Cruz, 2023: 311). Sin embargo, parte de esa reglamentación contiene elementos sustanciales que desde su formulación puede establecer una ventaja a sujetos específicos y reduce desde la práctica la igualdad en el acceso al empleo público (Béjar y Gómez, 2021: 27). Así, por ejemplo, si se tiene previsto que determinado sujeto sea el que ocupe un cargo, se podrán asignar puntajes específicos, según el perfil concreto que tenga ese sujeto en particular. Se trata de un límite a la transparencia que se evidencia más allá de la información textual del acto administrativo reglamentario.

Así, por ejemplo, cuando los Concejos municipales y distritales se encuentran haciendo la reglamentación del concurso, poca injerencia tienen en determinar los requisitos habilitantes, pues en general corresponden a mandatos legales de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, sí tienen plena autonomía para determinar las condiciones en las cuales se aplicarán los requisitos puntuables, dado que no hay ninguna orientación legal expresa sobre el particular (Bustos, 2016: 30); los concejales pueden establecer puntajes para las pruebas, los títulos académicos, los años de experiencia, entre otras variables. En el caso de los títulos académicos, por ejemplo, se podría pensar que el sujeto que se pretende beneficiar no tiene doctorado ni maestría, pero sí cuenta con seis especializaciones. Los concejales podrían determinar que, sobre el cien por ciento del valor de las titulaciones académicas, todos los posgrados valgan, por ejemplo, el veinte por ciento. En este caso, no sería relevante si alguien tiene especialización, maestría o doctorado, pues todos los títulos tienen el mismo puntaje. Y el sujeto a beneficiar tendría en este caso todos los puntos del criterio títulos académicos, sin posibilidad de existir ningún control a la decisión discrecional del Concejo respectivo.

Lo problemático del caso es que este tipo de discusiones son comunes en los Concejos municipales y distritales, limitando la materialización de la transparencia desde y para cada situación concreta. Tal es el problema que se presenta en este





caso, que los concejales son totalmente autónomos para asignar los puntajes, por lo que rara vez los términos y condiciones de un municipio coincidan con los de otro. Si bien se puede sugerir que cada contexto territorial es diferente (Velandia y Ospina, 2021: 9), lo cuestionable es que se está permitiendo a una autoridad, por naturaleza política, fijar con plena autonomía criterios para un cargo meritocrático. Y el asunto se agrava en la medida en que, por regla general, no existe ningún medio de control sobre los aspectos sustanciales que se acuerden, pues la jurisdicción administrativa solo juzga estos procesos desde el cumplimiento de los requisitos formales (Correa y Tejada, 2021: 47). En tal sentido, desde el primer momento en que se formula la reglamentación administrativa del concurso, existe un eventual límite a la transparencia constitucionalmente esperable para estos casos.

Ahora bien, una vez fijada la reglamentación, con los riesgos de ser direccionada que ya fueron mencionados, se configura el riesgo de filtración de las pruebas. En la actualidad, el Estado colombiano cuenta con entidades encargadas de realizar procesos de mérito y exámenes de calidad (Saavedra, 2014: 422), tales como la Comisión Nacional del Servicio Civil o el Instituto Colombiano para el Fomento del Acceso a la Educación Superior (ICFES). Estas entidades cuentan con protocolos para el diseño, aplicación y calificación de pruebas estandarizadas, con vigilancia de entidades del orden nacional en el cumplimiento de sus deberes de objetividad encaminados a la transparencia (Escobar, Hernández y Jaimes, 2023: 5). Sin embargo, a nivel territorial no se realizan convenios interadministrativos para que sean estas entidades las que realicen los exámenes de conocimientos y pruebas comportamentales, sino que se tienden a realizar contratos con personas jurídicas diferentes y en repetidas ocasiones son de naturaleza privada (Carrero, 2021: 136). Siendo así, sin ánimo de configurar una generalización, se tiene el riesgo de carecer de pleno control sobre el diseño, aplicación y calificación de estos exámenes.

En cuanto al diseño de la prueba, los riesgos pueden configurarse desde las reglas técnicas para la construcción de preguntas y hasta la discrecionalidad en la selección de contenidos (Márquez, 2014: 5). Para la construcción de estos exámenes, la persona jurídica contratada tiene autonomía para determinar la manera en que estructura las diferentes preguntas del examen; a diferencia de las entidades del Estado, a las personas jurídicas contratadas en estos concursos no necesariamente generan un proceso de validación que le otorgue confiabilidad suficiente a cada ítem desde reglas mixtas para la evaluación del aprendizaje (Contreras y Torres, 2023: 8). Además, las preguntas pueden girar en torno a cualquier temática o situación jurídica, sin que necesariamente se tenga relación con el cargo. Así, se ven casos en que se preguntan números de normas jurídicas, opciones subjetivas de interpretación y asuntos discutibles (Canova et al., 2023: 7). Lo problemático, es que, si bien se pueden revisar los exámenes, la decisión final sobre si un ítem de evaluación es confiable y responde a una interpretación adecuada, es de la persona jurídica contratada y no hay ningún control sobre el particular.

Nótese cómo la plena autonomía del sujeto contrato para evaluar reduce la objetividad y, en última instancia, la transparencia de un proceso meritocrático que en apariencia es riguroso. La falta de control reduce la objetividad y no permite asegurar que la prestación del servicio sea transparente en relación con el cargo a proveer (Barreto y Osorio, 2022: 22). Y a esto se adiciona que la plena autonomía para la implementación y evaluación no descarta la posibilidad de filtrar los exámenes o



calificar para beneficiar a un sujeto en particular. Sobre el particular se debe tener en cuenta que en la realidad colombiana se hacen denuncias de este tipo de situaciones por medios de comunicaciones o redes sociales, pero no existen acciones jurídicas contempladas para el control riguroso de este asunto (Mendieta y Tobón, 2018: 63). Además, en caso en que se acuda a algún medio de control específico, el argumento en torno a la autonomía administrativa y contractual desarma cualquier posibilidad de cuestionamiento sobre lo que la práctica evidencia más allá de la formalidad de la norma escrita.

Finalmente, se presenta el mayor límite para que la transparencia se materialice en los concursos de méritos para proveer los cargos de Personero y es el requisito puntuable de las entrevistas (Perilla, 2022: 9). La totalidad de los Concejos municipales y distritales del país han acogido como obligatorio que la última prueba del concurso de méritos es una entrevista calificable ante el Concejo, por parte de los aspirantes que cumplieron los requisitos habilitantes y aprobaron las pruebas puntuables. Esta entrevista consiste en que los aspirantes se deben presentarse ante los Concejales en sesión plenaria, momento en el cual pueden presentarse profesionalmente, el plan de trabajo previsto o responder preguntas. Generalmente se tienen pocos minutos para estos efectos, hablese de cinco a diez minutos por aspirante. Y una vez finalizada la entrevista, los concejales son totalmente autónomos de asignar una calificación numérica y discrecional, dado que no se les exige ningún tipo de motivación ni criterio para tener en cuenta.

Parece ser que esta entrevista mantiene la misma elección discrecional que se empleaba antes de que se implementaran los concursos de méritos en estos casos, puesto que la discrecionalidad en la calificación les permite a los concejales generar acuerdos entre una variedad de candidatos desde perspectivas que podrían ser catalogadas como clientelistas o corruptas (Moranchel, 2020: 119). A manera de ejemplo se podrían considerar tres aspirantes, que en el momento de presentar la entrevista hayan obtenido un total de 77, 82 y 85 puntos sobre un total de 100, caso en el cual la entrevista valga 10 puntos restantes. A pesar de que el candidato con 85 puntos haya obtenido la mayor cantidad de puntos hasta ese momento, los concejales podrían optar por asignarle en su entrevista una calificación de 1 y al que tiene la calificación de 77 asignarle un 10 en la entrevista. Así, el que tiene la menor calificación en ese momento terminaría superando al que mejor desempeño tuvo con todos los criterios hasta ese momento. El problema de la transparencia radica en que no hay criterios, medios de control ni obligación de objetividad en estas entrevistas que son aplicadas.

En consecuencia, es posible concluir que, si bien los concursos de mérito para proveer los cargos de Personero municipal y distrital en Colombia parece que materializan formalmente la transparencia, en la práctica política se encuentran evidentes límites para que esto sea posible. Tales límites se encuentran en todas las etapas del concurso de méritos, empezando por la formulación direccionada de la reglamentación del proceso, pasando por los problemas en la gestión de las pruebas que son aplicadas y finalizando en la discrecionalidad para calificar entrevistas. El común denominador en estos está en que no existen claros criterios para aplicar en el concurso y que se carecen de medios de control suficientes para hacer frente a una autonomía que puede ser excusa para opacar la transparencia constitucional. Esto no implica que las Personerías deban ser suprimidas o que los



concursos desaparezcan, sino que se trata de un punto de partida para implementar estrategias que aseguren que los mandatos constitucionales de transparencia trasciendan la formalidad de la norma escrita para impactar realidades concretas a plenitud.

#### 4.- Conclusiones

Las normas constitucionales vigentes actualmente en Colombia se adscriben a un enfoque antiformalista, el cual exige que los postulados normativos trasciendan la literalidad escrita para tener aplicación en realidades concretas. Para estos efectos, la Constitución Política colombiana de 1991 ordenó la creación de las Personerías municipales y distritales, cuya función principal es promover los derechos humanos y ejercer la potestad disciplinaria. Siendo así, esta entidad ostenta un alto nivel de importancia en los territorios, para lo cual cuenta con una planta de personal destinada a cumplir sus funciones; se tiene personal administrativo, profesional y directivo. Aunque para proveer estos cargos propios del empleo público se adelantan concursos de méritos, durante varios años la elección de los Personeros la llevó a cabo el Concejo respectivo de manera discrecional y sin atender a criterios competitivos. Así, el nombramiento se realizaba sin hacer convocatorias públicas, publicación de requisitos puntuables y otras posibilidades tendientes a elegir a los mejores desde el principio constitucional de la transparencia.

Esta elección y nombramiento discrecional de los Personeros municipales y distritales fue analizada por la actividad judicial, la cual ordenó que se debía llevar a cabo un concurso de méritos en estos casos. De esta forma, los Concejos municipales y distritales tienen autonomía para adelantar un concurso que contemple las siguientes etapas: primero, la fijación de los términos y condiciones a través de un acto administrativo debidamente socializado; segundo, la aplicación de pruebas eliminatorias con criterios formales de objetividad; tercero, la asignación de puntajes a través de criterios calificables a aquellos que superen las etapas anteriores; y cuarto, la elección de quien obtenga la mayor cantidad de puntos, sin más consideración que el primer puesto aritmético. Desde una perspectiva formalista, este proceso cumple con las exigencias constitucionales de transparencia, pues a través de una norma escrita se asegura igualdad de condiciones para el acceso a la información y participación meritocrática.

Sin embargo, más allá de la formalidad del diseño, la práctica política que se da al interior de los concejos municipales y distritales sugiere límites a la materialización plena de la transparencia como principio constitucional. Estos límites se presentan en las diferentes etapas, teniendo como elemento común la falta de criterios claros justificada en una excesiva autonomía por los operadores del concurso. Así, en un primer lugar se evidencia una problemática en la redacción de los términos y condiciones del concurso por parte del Concejo Municipal, pues se tiene un alto nivel de discrecionalidad sin reglas claras. Esto representa un riesgo para beneficiar a un sujeto sobre otro, según los intereses que puedan tener quienes redactan las reglas del concurso. A esto se suma la inexistencia de medios de control administrativos sobre el contenido sustancial de la reglamentación, pues ninguna autoridad cuenta con competencia para cuestionar las decisiones discrecionales, infundadas o sin información pública por parte de los Concejos en este caso específico.



A este asunto problemático se adiciona el proceso para la construcción de los exámenes de conocimientos o comportamentales, dado que no son diseñados, aplicados ni calificados por las entidades estatales. Por el contrario, se contratan a personas, algunas de las cuales corresponden al derecho privado, para que desde su propio criterio adelante estas actividades en particular. En estos casos no se tiene certeza sobre el cumplimiento de protocolos para asegurar confiabilidad en los ítems, tampoco sobre el contenido de lo que se evalúa o sobre posibles filtraciones de información. Esto es especialmente reprochable, al considerar que los debates sobre el particular los decide directamente el operador del concurso y no tiene injerencia sobre el tema la jurisdicción administrativa. Se genera de esta forma una imposibilidad para que el proceso sea realmente transparente, dada la falta de criterios expresos, limitación al acceso controlado a la información e intervención de terceros para el control para determinar si la actividad evaluativa se adscribe al mérito.

Finalmente, algunos de los criterios puntuables tampoco materializan la transparencia, dado que responden a dinámicas sobre las cuales no hay información ni criterios objetivos. Tal es el caso de la entrevista que los concejales realizan como último criterio para elegir a cada uno de los personeros, en la cual los aspirantes son calificados bajo el libre criterio y aparente autonomía de cada uno de los concejales. Esto representa un riesgo para comprender la objetividad de las calificaciones, al tiempo que una posibilidad para que se beneficie injustificadamente a uno u otro sujeto en particular. Parecería que la discrecionalidad aplicada históricamente para la elección de este cargo por parte del Concejo municipal y distrital se mantiene a pesar del concurso, pues la asignación de una calificación sin criterios lleva a que la entrevista resulte la etapa discrecional decisiva para que uno u otro sujeto obtenga el mayor puntaje. En últimas, el puntaje definitivo sería influenciado por el criterio personal de los concejales y no necesariamente el mérito objetivo que exigiría la transparencia.

Estos hallazgos son resultado del desarrollo de cada uno de los objetivos de investigación, por lo cual se responde a la pregunta de investigación aceptando parcialmente la hipótesis según la cual el principio constitucional de la transparencia no se materializa plenamente en el acceso al empleo de Personero municipal o distrital en Colombia, dado que los concursos de méritos han establecido estrategias para reducir la objetividad en la elección desde prácticas que podrían ser sancionadas como clientelistas y corruptas. En este sentido, se requieren estrategias de mejora en los concursos de mérito para la elección de Personeros municipales y distritales en Colombia, las cuales materialicen a plenitud la transparencia constitucional esperable en estos casos. Se trata de un primer alcance hermenéutico crítico, que desde los métodos cualitativos permite seguir una línea de investigación para fortalecer una práctica más allá de la formalidad de la norma escrita.



## Bibliografía

- ALFONSO, Ó. 2017. "Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso". *Cadernos Metrópole*, vol. 19, núm. 40: 919-949. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4010>
- BARRETO, M. y OSORIO, P. 2022. "Transparencia pública: análisis de su evolución y aportes para el desarrollo del gobierno abierto". *Innovar*, vol. 32, núm. 83: 17-34. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v32n83.99884>
- BÉJAR, L. y GÓMEZ, J. "Cuando el Derecho se convierte en aliado de la corrupción: un caso en el derecho administrativo". *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 83: 11-30. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v21i83.1447>
- BUENDÍA, K. 2021. "Análisis de la contratación directa en la causal de ciencia, tecnología e innovación bajo los principios de planeación y selección objetiva". *Criterios*, vol. 14, núm. 1: 71-96. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.5671>
- BUSTOS, M. 2016. "Aproximación a la estructura sistemática del derecho administrativo económico colombiano". *Justicia Juris*, vol. 12, núm. 1: 27-39. DOI: <https://doi.org/10.15665/rj.v12i1.885>
- CANOVA, C. et al. 2023. "Variables que influyen el desempeño de los estudiantes de enfermería de la Universidad del Magdalena en las pruebas SABER PRO". *Enfermería: Cuidados Humanizados*, vol. 12, núm. 2: 1-12. DOI: <https://doi.org/10.22235/ech.v12i2.3370>
- CÁRDENAS, J., DELGADO, S. y FUENTES, H. (2020). "Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia". *Apuntes del Cenes*, vol. 30, núm. 69: 137-167. DOI: <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>
- CARRERO, R. 2021. "El principio de reciprocidad y sus limitaciones en la contratación pública en Colombia". *Criterios*, vol. 14, núm. 1: 125-182. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.5673>
- CONTRERAS, J. y TORRES, A. 2023. "Las evaluaciones educacionales estandarizadas desde la experiencia de los actores". *Educação e Pesquisa*, vol. 49: 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349248451es>
- CORREA, M. & TEJEDA, M. 2021. "La tutela jurisdiccional en Colombia y su incidencia en la duración de los procesos judiciales". *Prolegómenos*, vol. 24, núm. 48: 41-52. DOI: <https://doi.org/10.18359/prole.5581>
- CORTÉS, I. 2015. "El acceso a la justicia a la luz del Estado social de derecho en Colombia". *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 13, núm. 16: 81-103.
- CRISTANCHO, J. 2022. "La limitación de derechos políticos vía administrativa en Colombia y la renuencia del Estado a adecuar su legislación interna". *Revista de*



*derecho (Valdivia)*, vol. 35, núm. 2: 183-202. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502022000200183>

CRUZ, R. 2023. "Los muchos caminos hacia la transparencia: Una tipología de temas y variedades en la literatura sobre transparencia". *Revista Española De La Transparencia*, núm. 18: 293-329. DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.286>

CRUZ, D., PALACIOS, Y. y VALENCIA, W. 2023. "El control de las reformas constitucionales en Colombia: retos y oportunidades en la consolidación democrática". *Revista Republicana*, núm. 35: 227-248. DOI: <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2023.v35.a157>

DAZA, A. 2022. "Intervención del juez de conocimiento de Colombia en las audiencias anteriores a la de juzgamiento frente a la garantía de imparcialidad judicial y el principio acusatorio". *Revista Republicana*, núm. 33: 77-94. DOI: <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2022.v33.a128>

DUQUE, I. y RODRÍGUEZ, C. 2018. "Nuevos competidores políticos en elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de circunscripciones y resultados electorales". *Estudios políticos*, núm. 52: 194-218. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a10>

ESCOBAR, J., HERNÁNDEZ, E. y JAIMES, C. 2023. "Pruebas de Estado de Educación Superior y Educación Médica en Colombia". *Revista Cubana de Medicina General Integral*, vol. 39, núm. 1: 1-14.

IBARRA, A., MARTÍNEZ, G. y SÁNCHEZ, R. 2021. "Avances en materia de igualdad desde una perspectiva de género en el derecho constitucional colombiano". *Análisis Político*, vol. 34, núm. 101: 5-22. DOI: <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96556>

JIMÉNEZ, L., OROZCO, M. y PAREDES, H. 2021. "Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa". *Justicia*, vol. 26, núm. 40: 188-205. DOI: <https://doi.org/10.17081/just.26.40.4199>

MARTÍNEZ, E. 2010. "La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción". *Opinión Jurídica*, vol. 9, núm. 18: 107-125.

MÁRQUEZ, A. 2014. "Las pruebas estandarizadas en entredicho". *Perfiles educativos*, vol. 36, núm. 144: 3-9.

MENDIETA, D. y TOBÓN, M. 2018. "El (des)control de constitucionalidad en Colombia". *Estudios constitucionales*, vol. 16, núm. 2: 51-88. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200051>

MONDRAGÓN, S. 2020. "El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública". *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 50, núm. 132: 100-122. DOI: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>

MORANCHEL, M. 2020. "Administración pública, corrupción y derechos humanos". *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 7, núm. 1: 113-126.



- MORENO, M. 2023. "Estabilidad laboral de los trabajadores provisionales en entidades gubernamentales de Colombia". *Estudios Socio-jurídicos*, vol. 25, núm. 1: 1-22. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.12061>
- PACHECO, Y. 2022. "Materialización de la Constitución política: una propuesta de estrategia pedagógica". *Criterios - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, vol. 15, núm. 1: 1-29. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.6568>
- PERILLA, J. 2021. "El Estado retado desde el constructivismo antiformalista: legitimidad y convicción". *Criterios - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, vol. 14, núm. 1: 21-36. DOI: <https://doi.org/10.21500/issn.2011-5733>
- PERILLA, J. 2022. "El clientelismo político como límite a los frenos y contrapesos en los Estados constitucionales de derecho". *Criterios*, vol. 15, núm. 1: 1-18. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.6569>
- PERILLA, J. 2023. "El clientelismo político como un riesgo para el Estado constitucional de Derecho colombiano". *Krytyka Prawa Niezależne Studia Nad Prawem*, vol. 14, núm. 4: 7-20. DOI: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.635>
- PINEDA, L. 2019. "Estructura demográfica y desempeño financiero municipal en el departamento de Boyacá, Colombia". *Apuntes del Cenes*, vol. 38, núm. 68: 247-272. DOI: <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n68.2019.9014>
- PUNTES, G. 2017. "Fricciones entre las ramas del poder público a propósito de la función pública en Colombia". *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 19, núm. 1: 79-123. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.5266>
- SAAVEDRA, S. 2014. "Las reformas del empleo público en Colombia bajo el marco de la Carta Política de 1991". *Papel Político*, vol. 19, núm. 2: 413-434. DOI: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.repc>
- SÁNCHEZ, D. y VERGARA, H. 2022. "La unilateralidad de los actos administrativos en Colombia a partir del principio de participación en el marco de los procedimientos administrativos". *Revista Derecho del Estado*, núm. 51: 227-259. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.08>
- SARMIENTO, J. 2023. "Control constitucional y oportunidad política, entre las sentencias exhortativas y omisiones legislativas desde la experiencia colombiana". *Estudios constitucionales*, vol. 21, núm. 1: 111-141. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002023000100111>
- VALENCIA, D. 2023. "La elección del Contralor General de la República en Colombia: la politización del control fiscal". *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 10, núm. 2: 1-26. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v10i2.91603>
- VELANDIA, C. y OSPINA, J. 2021. "Orígenes de la planeación regional en Colombia y sus retos ante el territorio del siglo XXI". *URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 13: 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200419>



---

VERGARA, H. 2019. "Principio del mérito y derechos fundamentales: elementos para el diseño institucional de un sistema de carrera administrativa en la perspectiva de los derechos fundamentales". *Estudios de Derecho*, vol. 68, núm. 152: 113-135.