



Sentencia 2018-01702 de 2021 Consejo de Estado

CONVOCATORIA A CONCURSO DE MÉRITOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA ADELANTADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - No suscripción por el representante legal de la entidad beneficiaria no afecta su validez

La Sala considera que en el presente asunto no hay lugar a declarar la nulidad del Acuerdo CNSC-2017100000346 del 28 de noviembre de 2017 por la presunta transgresión de los principios de colaboración y coordinación en la realización del Proceso de Selección 437 de 2017 para la provisión definitiva de cargos de carrera en la Gobernación del Valle del Cauca. Al revisar el acto se observa que aunque solo fue suscrito por el presidente de la Comisión, lo cierto es que la firma de la entidad beneficiaria del concurso no es un requisito de perfeccionamiento ni de validez de la convocatoria; además, no se logró desvirtuar el hecho de que el departamento del Valle del Cauca participó de la etapa de planeación del concurso, prestando su aquiescencia para adelantar las gestiones necesarias con miras a su efectiva celebración. Por el contrario, la Subsección entiende que la entidad beneficiaria del proceso de selección lo aceptó expresamente, resaltando que los principios de coordinación y colaboración interinstitucional se vieron reflejados en diferentes aspectos. El primero y más contundente de todos se encuentra en el Acuerdo 20181000003636 del 10 de septiembre de 2018, que se encargó de compilar las reglas del concurso público de méritos. Dicho acto fue suscrito tanto por el presidente de la CNSC como por la entonces gobernadora del Valle del Cauca

FUENTE FORMAL: LEY 909 DE 2004 - ARTÍCULO 11 / LEY 1033 DE 2006 / LEY 1955 DE 2019

SENTENCIA ANTICIPADA- No limita la valoración probatoria

Para acudir a la sentencia anticipada, en el auto del 8 de julio de 2020, el despacho ponente expuso el supuesto por el que resultaba viable tal figura, explicando al respecto que, en relación con la actividad probatoria, solo restaba incorporar los documentos que aportaron las partes con las correspondientes actuaciones procesales, sin que hiciera falta practicar alguna prueba. De acuerdo con ello, no solo no existió la alegada intención de descartar cualquier actividad de valoración probatoria para dirimir el presente debate sino que, además, una decisión en tal sentido restringiría injustificadamente las facultades de las que se encuentra investido el juez de lo contencioso administrativo para prestar el servicio público de administración de justicia y transgrediría el deber de incluir en la motivación de la sentencia un análisis crítico de las pruebas cuando estas constituyan el fundamento de la decisión de fondo que haya de adoptarse, según lo ordena el Artículo 187 de CPACA. Visto lo anterior, la Sala no tiene limitada su competencia en materia de valoración probatoria a efectos de resolver el problema jurídico propio de esta sentencia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 187

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D. C., doce (12) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 11001-03-25-000-2018-01702-00(5952-18)

Actor: JAIR ANTONIO CAMELO GUTIÉRREZ

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA

Referencia: NULIDAD

Temas: Suscripción conjunta de las convocatorias a los concursos de méritos de la carrera administrativa adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Proceso de Selección 437 de 2017, Gobernación del Valle del Cauca.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

O-018-2021

1. ASUNTO

control de nulidad de que trata el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA.

2. DEMANDA¹

El señor Jair Antonio Camelo Gutiérrez, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad, presentó demanda en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de la Gobernación del Valle del Cauca.

- Pretensión

Se declare la nulidad del Acuerdo 20171000000346 del 28 de noviembre de 2017, «Por el cual se establecen las reglas del concurso abierto de mérito para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la Gobernación del Valle del Cauca, “Proceso de selección No. 437 de 2017- Valle del Cauca”».

- Normas violadas y concepto de violación

El demandante estimó vulnerados los Artículos 1, 6, 121, 123 y 287, numeral 2, de la Constitución Política; el 11 literal c) y el 31 numeral 1 de la Ley 909 de 2004; el 229 del Decreto Ley 019 de 2012; el 7 y el 13 del Decreto 1227 de 2005, al igual que el 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015.

En su criterio, el acto administrativo acusado incurrió en la causal de infracción de las normas superiores en que debía fundarse, por las razones que se sintetizan como sigue a continuación:

(i) Desconocimiento del mandato que impone la suscripción conjunta de la convocatoria entre la Comisión Nacional del Servicio Civil y el jefe de la entidad u organismo al que esté dirigido el concurso de méritos de la carrera administrativa, por disposición del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004. Según el demandante, el mencionado requisito es de naturaleza sustancial pues garantiza la materialización de los principios de colaboración y coordinación de que tratan los Artículos 113 y 209 Superiores.

Al respecto, indicó que el documento de una sola hoja denominado «Convocatoria», publicado por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 21 de marzo de 2018 en su página web, aunque está firmado por el representante legal de dicha entidad y por la gobernadora del Valle del Cauca, no constituye materialmente el acto de convocatoria, luego no puede ser tenido como tal a efectos de considerar satisfecha la exigencia del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004.

(ii) Desconocimiento del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) como quiera que la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) no se publicó ni para la fecha en que se expidió la convocatoria ni con posterioridad, circunstancia que según indicó fue admitida por la CNSC en aviso informativo del 25 de enero de 2018.

(iii) Desconocimiento del contenido mínimo exigido respecto de la convocatoria por considerar que aquella no contempló el número que le corresponde; la identificación de los empleos con la respectiva denominación, código, grado, asignación básica, número de empleos a proveer, ubicación, funciones y perfil de competencias; ni la fecha, hora y lugar tanto de las inscripciones como de la aplicación de las pruebas, aspecto último que según indicó era comunicado a través de boletines externos de la CNSC o socializado en las jornadas de trabajo que se realizaban con ocasión del proceso de selección (Decreto 1227 de 2005, art. 13; Ley 909 de 2004, art.11, literal c; Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.6.3).

(iv) Ausencia de fundamento jurídico para llevar a cabo un concurso público de méritos general pues, según sostuvo, la modificación que realizó el Artículo 1 del Decreto 1894 de 2012 respecto del Artículo 7 del Decreto 1227 de 2005 implicó que se eliminaran del ordenamiento jurídico los concursos públicos de mérito generales, de manera que la provisión de empleos de carrera únicamente puede efectuarse a través de procesos de selección específicos para el cargo y para la entidad respectiva. En este punto, se refirió a la Convocatoria 001 de 2005, que no corresponde a la del acuerdo demandado, respecto de la cual señaló que había implementado un concurso público de méritos generales.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Departamento del Valle del Cauca

No hizo uso de esta oportunidad procesal.

Comisión Nacional del Servicio Civil²

La CNSC, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de la pretensión de la demanda. Con tal fin, propuso las siguientes excepciones:

- *Excepción previa de ineptitud de la demanda.* A su juicio, se configura porque esta carece de la indicación de las causales de nulidad que, de conformidad con el Artículo 137 del CPACA, tienen la vocación de invalidar los actos administrativos.

- *Excepción de mérito.* Respecto del fondo del asunto, el abogado de la CNSC sostuvo que la interpretación literal del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004 que prohija el demandante es errada, porque implica la violación de lo consagrado en el Artículo 130 de la Constitución, sobre la competencia de la Comisión para administrar y vigilar el sistema general de carrera administrativa. Así pues, sostuvo que sujetar la validez de la convocatoria del concurso de méritos, a la formalidad de la firma del jefe de la entidad a la que está dirigido, supone la dilución de la competencia reconocida por la Carta a la CNSC y restaría eficacia a los mandatos que imponen el deber de poner en funcionamiento el régimen de carrera para el acceso a los cargos públicos.

Del mismo modo, señaló que, el concepto que se invocó en la demanda, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, no tiene carácter vinculante, a diferencia de la sentencia C-183 de 2019 en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del Artículo 31 de la Ley 909, bajo el entendido de que, para adelantar los concursos de la carrera administrativa, deben converger diversas

competencias que han de ser ejercidas de manera coordinada, pero ello no significa que la suscripción de la convocatoria por el jefe de la entidad beneficiaria sea un requisito de su validez.

Además, precisó que mediante auto del 27 de junio de 2018³, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, concluyó, en un caso similar a este, que la ausencia de la firma en el acuerdo de convocatoria del jefe de la entidad a la que está dirigido el concurso, no acarrea necesariamente su ilegalidad, pues los principios constitucionales de colaboración y coordinación interinstitucional, que busca salvaguardar lo previsto en el numeral 1.º del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004, se pueden cumplir con otro tipo de actuaciones, que demuestren la participación activa del ente beneficiado en la configuración y ejecución del concurso.

4. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 8 de julio de 2020⁴, en aplicación del Artículo 13 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de ese año, el despacho sustanciador advirtió la procedencia de dictar sentencia anticipada, se pronunció sobre las pruebas solicitadas por las partes, prescindiendo de la celebración de la audiencia inicial. En auto del 18 de noviembre del mismo año, dispuso correr traslado a las partes para alegar por escrito⁵.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante⁶

El señor Jair Antonio Camelo Gutiérrez, con fundamento en la sentencia C-183 de 2019 y en la prueba documental que obra en los folios 88 y 89 del expediente físico, afirmó que no hubo coordinación ni planeación presupuestal en la celebración del Proceso de Selección 437 de 2017, Valle del Cauca. Sobre el particular, censuró el hecho de que para la financiación del concurso se hubiesen desviado recursos de la Licorera del Valle y que no se contara con un certificado de disponibilidad presupuestal previo a la convocatoria.

En esa misma línea, adujo que, para febrero de 2018, la Gobernación del Valle del Cauca debía tener el dinero requerido en aras de adelantar el proceso de selección, sin embargo, en junio de ese año la entidad manifestó, a través del subsecretario de educación y del subsecretario administrativo, que carecía de recursos para tal fin, razón por la cual el pago solo pudo efectuarse y visualizarse en contabilidad el 28 de diciembre de 2018. Concluyó señalando que debido a estas anomalías, en comunicación conjunta firmada el 6 de septiembre de 2019 por la gobernadora del Valle del Cauca y el alcalde de Cali, se solicitó la suspensión del concurso público de méritos.

Comisión Nacional del Servicio Civil⁷

Insistió en que la demanda no está llamada a prosperar. Con tal fin, indicó que, mediante sentencia del 10 de julio de 2020⁸, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, definió los alcances del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004, señalando, en síntesis, que la suscripción conjunta del acuerdo de convocatoria no es un requisito indispensable para la validez de dicho acto administrativo. Además, afirmó que la Gobernación del Valle del Cauca participó activamente en la formación del acto administrativo que dio lugar al Proceso de Selección 437 de 2017.

Departamento del Valle del Cauca⁹

La entidad territorial se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. En primer lugar porque consideró que, como el demandante no determinó en debida forma las acusaciones respecto del Acuerdo CNSC 20171000000346 del 28 de noviembre de 2017, la demanda es inepta.

En relación con la alegada vulneración del principio de legalidad, adujo que no se sustentó el motivo de la censura. Frente al reproche de la omisión en la publicación de la OPEC, precisó que, en el evento en que fuera cierto, no sería una irregularidad que invalide la convocatoria pues habría que concluir que los interesados tuvieron la oportunidad para oponerse a ella, sin que resulte ajustado al principio de buena fe que en su momento hubieren guardado silencio para aducir esta circunstancia posteriormente, a raíz de su inconformidad con los resultados del concurso.

De otro lado, negó que la falta de firma del Acuerdo CNSC 20171000000346 del 28 de noviembre de 2017 por parte del departamento del Valle del Cauca pudiera comprometer su legalidad pues el Consejo de Estado ha aclarado que ello no significa falta de consentimiento.

En cuanto a la supuesta celebración del concurso para la selección de cargos en general precisó que, además de carecer de una justificación suficiente que permitiera entenderle, se trata de una censura que no se ajusta a la realidad pues lo cierto es que el proceso de selección se llevó a cabo para proveer las vacantes que en ese momento había en la administración pública departamental.

De otro lado, señaló que el auto del 8 de julio de 2020 consideró procedente dictar sentencia anticipada bajo el entendido de que la presente controversia es de puro derecho, lo que en su entender supone que la solución del caso no puede basarse en el estudio de causales de nulidad que impliquen la valoración de las pruebas que se incorporaron al plenario.

Aunado a lo anterior, destacó que el interés personal y subjetivo que le asiste al demandante en las resultas del proceso, que se explica en su vinculación con la administración pública departamental en calidad servidor público nombrado en provisionalidad, conduce a concluir que el verdadero medio de control instaurado es el de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo ejercicio fue contrario a la buena fe pues a pesar de conocer el contenido del acto acusado desde que se profirió, guardó silencio y solo lo cuestionó cuando advirtió que los resultados del proceso concursal no le favorecieron.

Finalmente, bajo lo que denominó la «intangibilidad del pronunciamiento acusado», adujo que el concurso que pretende controvertir el demandante ya se agotó por completo, de manera que invalidar sus efectos cuando estos ya están en firme, desconocería el principio de seguridad jurídica.

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁰

La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado emitió el Concepto 039-2021 del 25 de febrero de 2021 en el que solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda. En su criterio, la falta de firma de la gobernadora del departamento del Valle del Cauca en el Acuerdo CNSC 20171000000346 del 28 de noviembre de 2017, por sí sola, no configura una irregularidad sustancial que conduzca a la nulidad del acto pues el principio de colaboración entre la CNSC y la entidad beneficiaria del concurso puede materializarse de otras formas, como en este caso, adelantando las etapas previas a la convocatoria de manera coordinada, lo que se expresó en la solicitud del concurso, el suministro de información, su planeación y ejecución conjunta. Indicó que este planteamiento armoniza con la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado en la materia, refiriéndose en particular a las Sentencias del 24 de octubre (4349-2014) y 31 de enero (4574-2019) de 2019, proferidas por la Sección Segunda de la Corporación a través de sus subsecciones.

7. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia

De conformidad con los Artículos 125, 137 y 149 del CPACA, en armonía con los Artículos 13 y 15 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019¹¹, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Subsección es competente para dictar la sentencia de única instancia que en derecho corresponde.

7.2. Excepción de ineptitud de la demanda

Según se explicó, bajo la vigencia del Decreto Legislativo 806 de 2020 y mediante auto proferido el 8 de julio de 2020, se tomó la decisión de emitir sentencia anticipada en el presente juicio. No obstante, en esta etapa procesal se observa que la excepción de inepta demanda que propuso la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuentra sin resolver. Teniendo en cuenta que esta circunstancia no ha sido alegada por ninguna de las partes y que, por tanto, cualquier vicio asociado a ella se saneó en los términos del Artículo 136 del CGP¹², la Sala procederá a decidir en esta providencia el medio exceptivo que se formuló.

La CNSC estimó que se configura la excepción de ineptitud de la demanda bajo el argumento de que no se indicaron las causales de nulidad en que incurre el acto administrativo acusado. El departamento del Valle del Cauca, de manera extemporánea, expuso similar razonamiento en sus alegatos de conclusión.

Esta Subsección considera que la excepción no puede prosperar. En primer lugar, al margen de si se consignaron o no explícitamente las causales de nulidad de que trata el Artículo 137 del CPACA, lo cierto es que el Artículo 162 *ibidem*, al regular el contenido de la demanda, no consagra tal exigencia, como puede observarse a continuación:

[...] ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica [...] (negrilla fuera del texto original)

Nótese que, en lo que se refiere a la argumentación jurídica que sustenta las pretensiones de nulidad de un determinado acto administrativo, el Artículo 164, en su numeral 4, exige la identificación de las normas que se estiman violadas y la explicación del concepto de violación.

El cumplimiento de este requisito permite conocer el motivo de reproche de la demanda, lo que garantiza que la parte demandada pueda ejercer en debida forma su derecho de contradicción y que el juez tenga la posibilidad de fijar los problemas jurídicos en torno a los cuales ha de girar la litis, para con ello, definir las causales de nulidad dentro de las cuales puede enmarcarse la censura.

En tales condiciones, resulta plausible afirmar que la invocación expresa de las causales de nulidad que prevé el Artículo 137 del CPACA no es un requisito formal de la demanda. Estas últimas son presupuesto sustancial para la declaratoria de nulidad de los actos administrativos acusados,

pues en los términos de dicho Artículo ella «[...] [p]rocederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió [...]».

En conclusión, de cara al requisito examinado, la carga procesal debe entenderse satisfecha cuando en el escrito de la demanda se consigna la invocación normativa y la sustentación de los motivos por los que debe declararse la nulidad. El ordenamiento jurídico procesal no contempla una determinada técnica jurídica en virtud de la cual resulte necesario que el demandante enmarque sus razonamientos en una o varias de las citadas causales ya que esta labor le corresponderá al juez de lo contencioso administrativo a la hora de determinar el objeto de controversia de la correspondiente causa judicial.

Aunado a lo anterior, conviene recordar que, según la jurisprudencia de esta Corporación, la ineptitud de la demanda se concreta en

[...] aquellas situaciones o eventos extremos de carencia absoluta de invocación normativa o de argumentaciones que toquen los límites de lo absurdo, o cuando sea evidente o torticeramente incoherente, los que en dado caso podrían dar lugar a reputar inepta la demanda por la falta de invocación normativa y argumentativa del concepto de la violación y, eso sin olvidar, que el juez como máximo director del proceso y dada su competencia, se le impone solicitar al sujeto procesal que subsane la demanda [...]»¹³

También se ha señalado que la ineptitud de la demanda no se configura por la omisión de exponer argumentos que se traduzcan en el éxito del litigio, sino en el incumplimiento de aspectos formales sobre la exposición de los hechos y el concepto de violación, por lo que no se debe confundir la precariedad de las razones con su ineptitud¹⁴.

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala estima que en el *sub examine* no se configura la ineptitud de la demanda por falta de requisitos debido a que aquel que la CNSC pretende le sea exigido al señor Jair Antonio Camelo Gutiérrez, consistente en identificar las causales de nulidad en los términos del Artículo 137 del CPACA, carece de consagración legal. Así, la excepción propuesta se fundamenta en rigorismos y formalidades que, de admitirse por esta Subsección, pondrían en riesgo el derecho a la tutela judicial efectiva de que es titular la parte demandante.

En todo caso, si en gracia de discusión resultare procedente constatar la omisión que alega la entidad demandada, habría que concluir que no se produjo pues lo cierto es que en la demanda se sostiene respecto del acto administrativo enjuiciado que incurrió en infracción de normas superiores, siendo esta una de las causales de nulidad que prevé el referido Artículo 137.

7.3. La pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo demandado no impide el estudio de su legalidad

En el caso concreto, se encuentra lo siguiente en relación con las normas que regularon el Proceso de Selección 437 de 2017 para la provisión definitiva de cargos de carrera en la Gobernación del Valle del Cauca:

- El 28 de noviembre de 2017, la CNSC expidió el Acuerdo 2017100000346, «por medio del cual se establecen las reglas del concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la Gobernación del Valle del Cauca, “Proceso de Selección No. 437 de 2017 - Valle del Cauca”».

- El 13 de junio de 2018, la entidad beneficiaria del proceso de selección presentó una modificación a la Oferta Pública de Empleos de Carrera, OPEC, con el fin de variar el número de empleos y de vacantes, así:

entidad	nivel empleo				total vacantes
	asesor	profesional	técnico	asistencial	
gobernación del valle del cauca		243	62	751	1.056

- Como consecuencia de lo anterior, la CNSC expidió el Acuerdo 20181000001216 del 15 de junio de 2018, «por el cual se modifican y aclaran los Artículos 1º, 2º, 3º, 10º, 13º, 14º, 15º, 39º y 41º del Acuerdo No. 2017100000346 que rige el Proceso de Selección No. 437 de 2017 - Valle del Cauca - correspondiente a la GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA».

- Aunque los cambios efectuados no fueron objeto de controversia por el demandante, conviene aclarar que a la luz del Artículo 2.2.6.4 del Decreto 1083 de 2015¹⁵ esta modificación goza de plena validez en la medida en que tuvo lugar antes del 16 de julio de 2018, fecha en que iniciaron las inscripciones al concurso de méritos según informativo publicado por la CNSC en su página web¹⁶.

- La CNSC y la gobernación del Valle del Cauca decidieron integrar en un solo texto la convocatoria con las modificaciones efectuadas. Con tal fin se expidió el Acuerdo CNSC 2018000003636 del 10 de septiembre de 2018, «Por el cual se compilan los Acuerdos No. 2017100000346 del 28 de noviembre de 2017 y 20181000001216 del 15 de junio de 2018, que regulan las reglas del Concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA, Proceso de Selección No. 437 de 2017 - Valle del Cauca».

De lo anterior se concluye que, aunque el concurso de méritos en cuestión se reguló inicialmente por el Acuerdo CNSC 20171000000346 del 28 de noviembre de 2017 y por el Acuerdo modificadorio 20181000001216 del 15 de junio de 2018¹⁷, estos actos perdieron vigencia al expedirse el Acuerdo 20181000003636 del 10 de septiembre del mismo año, en el que quedaron compiladas las normas por las que se regiría el proceso de selección. Aunque en los términos del Artículo 91 del CPACA¹⁸ ello condujo a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo demandado, esa circunstancia no obsta para se enjuicie su legalidad.

En efecto, al estudiar el acto administrativo, la doctrina y la jurisprudencia han diferenciado entre su validez y su eficacia. Las principales características de estas figuras pueden sintetizarse como sigue a continuación:

	VALIDEZ	EFICACIA
Concepto	Es la conformidad de la decisión administrativa con el ordenamiento jurídico, de manera que su elaboración, expedición y contenido se ajusten a las normas y principios que lo integran. Así, el acto administrativo es válido cuando quiera que, al confrontarlo con los preceptos jurídicos que le sirven de fundamento, se encuentra que ha sido fiel a ellos.	Consiste en la capacidad que tiene el acto administrativo para producir los efectos jurídicos que persigue, es decir, su aptitud para materializar en el mundo exterior los objetivos que busca alcanzar. Un acto administrativo eficaz es un acto oponible y obligatorio. La regla general es que este tipo de manifestaciones de voluntad de la administración tenga eficacia inmediata a partir de su firmeza y que ella sea constante en el tiempo ¹⁹ .
Requisitos para que se predique	Que el acto administrativo reúna las siguientes condiciones: (i) que se haya dictado por autoridad competente; (ii) que su contenido se ajuste a la Constitución y al ordenamiento jurídico vigente; (iii) que su expedición se haya hecho de manera regular; (iv) que los motivos que lo justifican resultan acordes con la realidad; y (v) que el ejercicio de la atribución con base en la cual se profirió, satisfaga intereses públicos o los específicos a los que responde dicha competencia ²⁰	Que no haya ocurrido ninguna de las hipótesis de pérdida de fuerza ejecutoria del acto, fenómeno que se configura cuando (art. 91 CPACA) (i) sus efectos se suspenden provisionalmente por medio de una decisión judicial; (ii) desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho; (iii) al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; (iv) se cumple la condición resolutoria a que se encuentra sometida el acto; y (v) el acto pierde vigencia.
Consecuencia del incumplimiento de requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - La declaratoria de nulidad del acto administrativo, decisión que conlleva su expulsión del ordenamiento jurídico. - Es competente para declararla el juez de lo contencioso administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> - La pérdida de obligatoriedad del acto administrativo; este deja de producir efectos y, por ende, no puede ser ejecutado. - Es competente para declararla, la autoridad administrativa que profirió el acto correspondiente.

De lo anterior es posible concluir que las causales de nulidad operan en la etapa de formación del acto administrativo pues nótese que las hipótesis que la generan se encuentran ligadas a circunstancias, internas o externas, predicables del acto en el momento en que nace a la vida jurídica. Por su parte, las causales de pérdida de fuerza ejecutoria dan cuenta de situaciones que se presentan con posterioridad al surgimiento de la decisión administrativa, sin que tengan la capacidad de conducir a su anulación.

Sobre estas premisas, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha entendido que la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo no obsta para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo examine su validez pues lo cierto es que durante su vigencia el acto y, con ello, los efectos que produjo estuvieron amparados por la presunción de legalidad. Al respecto, en sentencia de 7 diciembre de 2016 la Sección Segunda de esta Corporación precisó lo siguiente²¹:

[...] la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos [...]

En tales condiciones, resulta procedente que la Sección Segunda, Subsección A, se pronuncie respecto de la legalidad del Acuerdo CNSC 2017100000346 del 28 de noviembre de 2017.

7.4. Problema jurídico

Previo a determinar el problema jurídico pertinente para resolver esta controversia, conviene referirse al argumento que expuso el departamento del Valle del Cauca con miras a restringir la competencia de la Sala para pronunciarse sobre la legalidad del acto demandado en caso de que ello implique la valoración de alguna prueba. Lo anterior pues entendió la entidad territorial que, en auto del 8 de julio de 2020, se fijó el litigio indicándose que el asunto es de puro derecho.

La observación del departamento del Valle del Cauca carece de sustento por las razones que se explican a continuación. En primer lugar, el auto en cuestión no fijó el litigio debido a que la norma vigente al momento de dar aplicación a la sentencia anticipada era el Decreto Legislativo 806

de 2020, cuyo Artículo 13²² permitía acudir a esa figura prescindiendo de la celebración de la audiencia inicial, sin que la decisión judicial que así lo ordenara tuviese que determinar el objeto de la litis, como sí lo prevé actualmente el CPACA, tras la modificación que introdujo la Ley 2080 de 2021²³ al adicionar el Artículo 182A.

Para acudir a la sentencia anticipada, en el auto del 8 de julio de 2020, el despacho ponente expuso el supuesto por el que resultaba viable tal figura, explicando al respecto que, en relación con la actividad probatoria, solo restaba incorporar los documentos que aportaron las partes con las correspondientes actuaciones procesales, sin que hiciera falta practicar alguna prueba.

De acuerdo con ello, no solo no existió la alegada intención de descartar cualquier actividad de valoración probatoria para dirimir el presente debate sino que, además, una decisión en tal sentido restringiría injustificadamente las facultades de las que se encuentra investido el juez de lo contencioso administrativo para prestar el servicio público de administración de justicia y transgrediría el deber de incluir en la motivación de la sentencia un análisis crítico de las pruebas cuando estas constituyan el fundamento de la decisión de fondo que haya de adoptarse, según lo ordena el Artículo 187 de CPACA.

Visto lo anterior, la Sala no tiene limitada su competencia en materia de valoración probatoria a efectos de resolver el problema jurídico propio de esta sentencia, el que, de acuerdo con el concepto de violación que se expuso en la demanda, se resume en la siguiente pregunta:

¿El Acuerdo CNSC-20171000000346 del 28 de noviembre de 2017, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, específicamente los Artículos 29, 113 y 209 de la Constitución Política; 11 y 31 de la Ley 909 de 2004; 7 y 13 del Decreto 1227 de 2005; así como el 2.2.6.3 del Decreto 1083 de 2015?

Para estudiar los ítems con fundamento en los cuales se dará respuesta al interrogante planteado, la Sala atenderá el siguiente orden metodológico: (i) la causal de nulidad por la violación de las normas en las que debía fundarse el acto administrativo; (ii) la Comisión Nacional del Servicio Civil como ente rector de la carrera administrativa en Colombia; (iii) exposición del criterio jurisprudencial de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto de la firma conjunta de la convocatoria en los concursos de mérito; (iv) financiación del concurso público de méritos y (v) solución del caso concreto.

i. La causal de nulidad por la violación de las normas en las que debía fundarse el acto administrativo

Esta causal ha sido vista por parte de la doctrina como «genérica»²⁴, en la medida en que las demás causales específicas pueden comprenderse dentro de la violación de las normas superiores en las que debería fundarse el acto administrativo, ya que aspectos como la competencia, el procedimiento, los motivos y las finalidades del acto, están señaladas en preceptos de mayor jerarquía, que deben ser observados en su expedición²⁵.

No obstante, también se ha dicho que, por razones de técnica y respeto a la tradición doctrinaria y jurisprudencial²⁶, además de la necesidad de darle una lectura racional y eficaz de la norma²⁷, esta causal debe diferenciarse de las demás y, en ese sentido, su aplicación es residual, lo que quiere decir que podrá invocarse si los hechos no encuadran en una causal distinta²⁸.

En todo caso, el significado estricto de esta causal ha sido comprendido por la jurisprudencia de esta Corporación¹⁸ como la contravención legal directa de la norma superior en que debía fundarse el acto administrativo, y ocurre cuando se presenta una de las siguientes situaciones: Falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea.

La falta de aplicación de una norma se configura cuando la autoridad administrativa ignora su existencia o, a pesar de que la conoce, pues la analiza o valora, no la aplica a la solución del caso. También sucede cuando se acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, toda vez que esta no tiene validez en el tiempo o en el espacio. En los dos últimos supuestos, la autoridad puede examinar la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve. En estos eventos se está ante un caso de violación de la ley por falta de aplicación, no de su interpretación errónea, debido a que la norma, por no haber sido aplicada, no trascendió al caso decidido.

Por su parte, la aplicación indebida tiene lugar cuando las disposiciones jurídicas se emplean, a pesar de no ser las pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión. Este error puede originarse por dos circunstancias: (i) En los casos en los que la autoridad administrativa se equivoca al escoger la norma, por la inadecuada valoración del supuesto de hecho que esta consagra y, (ii) cuando no establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

Finalmente, se incurre en este vicio de manera directa al dársele una interpretación errónea a los preceptos aplicados. Esto sucede cuando las disposiciones son las que regulan el tema que se debe decidir, pero la autoridad las entiende equivocadamente y así las aplica. Es decir, ocurre cuando la autoridad administrativa le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde³⁰.

ii. La Comisión Nacional del Servicio Civil como ente rector de la carrera administrativa en Colombia

En el ámbito de la función pública, el concurso de méritos puede definirse como un proceso de selección para el desempeño del empleo público, llevado a cabo con plena garantía de los principios de transparencia, objetividad e igualdad, en el que la escogencia del aspirante que habrá de ocuparlo se realiza exclusivamente³¹ con base en el mérito, entendido este como el reconocimiento que le corresponde a una persona en razón de las capacidades, competencias y aptitudes que ha demostrado tener para el desempeño del contenido funcional del cargo de que se trate.

Este mecanismo debe utilizarse (i) siempre que se trate de la selección de personal que ha de desempeñar cargos de carrera y (ii), en el caso de

empleos públicos de otra naturaleza, cuando la Constitución o la ley no hayan determinado un sistema de provisión distinto³² o cuando expresamente hayan consagrado la aplicación del concurso público de méritos³³.

En este contexto, la Constitución Política de 1991, en el Artículo 130, dispuso la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil como entidad responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las de carácter especial.

Sobre la naturaleza de la Comisión, interesa destacar con apoyo en el Artículo 7 de la Ley 909 de 2004³⁴ que se trata de «[...] un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público [...] dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio [...]», además sus actuaciones se rigen por «[...] los principios de objetividad, independencia e imparcialidad [...]».

Con base en esta caracterización, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que la independencia y autonomía de que goza la CNSC se refleja en el amplio margen de discrecionalidad administrativa y presupuestal con el que cuenta, lo que le permite ejercer las funciones que le han sido asignadas sin injerencia o sujeción a alguna otra autoridad³⁵. Esto pues se ha entendido que son las atribuciones requeridas para que la entidad pueda cumplir de la mejor manera con un fin de la relevancia constitucional como el que le corresponde, consistente en garantizar que el Estado tenga a su servicio a los servidores más capacitados e idóneos para el desempeño de la función pública.

De acuerdo con los Artículos 7, 11, 29 y 30³⁶ de la mencionada Ley 909 y en virtud de la competencia que se le atribuyó para administrar la carrera administrativa, la CNSC es, por excelencia, la autoridad encargada de regular y adelantar los concursos públicos de mérito.

Sin perjuicio de lo anterior, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, el Artículo 3³⁷ del Decreto Ley 894 de 2017³⁸, que adicionó el Artículo 7 de la Ley 909 de 2004, le permitió a la Comisión Nacional del Servicio Civil (i) desconcentrar la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial y (ii) delegar las competencias para adelantar estos procesos, bajo su dirección y orientación, en las entidades del orden nacional o en instituciones de educación superior con experiencia en la materia.

En sentencia C-527 de 2017, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del citado Artículo 3 «[...] en el entendido de que la facultad de desconcentración debe ser interna y de funciones operativas, bajo la dirección y orientación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para la implementación del Acuerdo de Paz; y de que la facultad de delegar deberá hacerse mediante convenio y sólo para la ejecución y la implementación, no para labores de orientación ni de diseño [...]».

El máximo juez constitucional consideró que esta lectura favorece el principio de colaboración sin que se afecten las competencias, las facultades y la autonomía institucional pues se permite que la CNSC actúe sin interferencias de otras entidades u órganos, conforme con el querer del constituyente.

Ahora bien, para lo que es objeto de la actual controversia, interesa destacar que, según el Artículo 11 de la Ley 909 de 2004, entre las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuentran las de:

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

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

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

[...]

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

Finalmente, hay que anotar que, sin perjuicio de la independencia y autonomía que caracterizan a la Comisión, bajo la premisa del funcionamiento armónico entre los diferentes órganos estatales contemplada en el Artículo 113 superior y en cumplimiento de los principios que según el Artículo 209 *ibidem* rigen la función administrativa, es importante que dicha entidad desarrolle las competencias que le han sido asignadas en coordinación con los demás organismos con los que se vea llamada a interactuar.

iii. Exposición del criterio jurisprudencial de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto de la firma conjunta de la convocatoria en los concursos de mérito

Con base en las consideraciones que preceden, la jurisprudencia constitucional y la contencioso administrativa han sostenido que la CNSC goza de suficiente competencia, autoridad, 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 redundaría en el adecuado cumplimiento de los fines estatales. Así, en sentencia del 31 de enero de 2019⁴⁰, en un asunto similar al aquí examinado, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado concluyó lo siguiente:

[...] [T]anto desde el punto de vista del Derecho Administrativo como Constitucional no ofrece controversia alguna el hecho de sostener que la firma por parte de la entidad beneficiaria del concurso no se erige como requisito sine qua non para la existencia y validez del acto administrativo que incorpora la convocatoria a concurso de méritos, por cuanto que no tiene poder suficiente para perturbar su legalidad, siendo por tanto un elemento para ser tenido en cuenta al momento de auscultar su eficacia.

[E] análisis efectuado por la Sala debe superar el mero examen de legalidad, toda vez que sostenerse en que la ausencia de la firma por parte de la entidad beneficiaria del concurso de méritos del acto administrativo que incorpora la convocatoria conllevaría a su nulidad, cuando quiera que está demostrada su participación activa y concurrente, siendo evidente su manifestación inequívoca de voluntad para asistir en el proceso y su consecuente llamado a concurso; tornaría nugatoria la razón de ser y las funciones de la CNSC como ente rector de la carrera administrativa y órgano encargado de la administración y vigilancia de los procesos de selección y concursos públicos. Tal interpretación llevaría al caos, pues en la práctica se avalaría que la ausencia de una formalidad pueda restarle eficacia al derecho sustancial, y en este caso, contraponerse no solamente a las competencias de la CNSC e incluso paralizar la toma de sus decisiones, sino desconocer flagrantemente el principio de “el mérito” como presupuesto para el acceso a los cargos públicos» [...] (Negrita fuera de texto).

Por su parte, la Corte Constitucional, apelando a similares argumentos, en sentencia C-183 del 8 de mayo de 2019, acogió una interpretación orientada a dar prevalencia a las diversas competencias que convergen en el proceso de formación de la convocatoria, destacando que aquellas están llamadas a ejercerse de manera coordinada, sin que ello implique que la suscripción de la convocatoria por el jefe de la entidad u organismo es necesaria para su validez.

En dicha oportunidad, la Corporación estudió la constitucionalidad de la expresión «el jefe de la entidad u organismo» contenida en el numeral 1.º del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004, concluyendo que es exequible bajo el entendido de que:

[...] (i) el jefe de la entidad u organismo puede suscribir el acto de convocatoria, como manifestación del principio de colaboración armónica, y (ii) en todo caso la Comisión Nacional de Servicio Civil no puede disponer la realización de un concurso sin que previamente se hayan cumplido en la entidad destinataria los presupuestos de planeación y presupuestales previstos en la ley [...] ⁴¹

De lo anterior se puede deducir que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han desvirtuado que la firma o suscripción de la convocatoria por parte del representante legal de la entidad beneficiaria del concurso sea un requisito de validez de dicho acto administrativo, pues lo que interesa analizar es que las actuaciones desplegadas por la entidad denoten cooperación en la realización del concurso y, con ello, se hace evidente su voluntad inequívoca para que este se lleve a cabo, planteamiento que resulta acorde con el principio del efecto útil de las normas y que, sin duda alguna, favorece la realización del mérito como principio transversal de la Constitución de 1991.

iv. Financiación del concurso público de méritos

La Ley 1033 de 2006⁴², en su Artículo 9, se encargó de regular lo relativo a la financiación de los costos que conlleva la realización de los procesos de selección para proveer empleos de carrera que convoque la CNSC y el Sector Defensa, disponiendo que aquella se haría

1. Con los recursos recaudados por concepto de derechos de participación en el concurso que deben asumir los aspirantes y que son equivalentes 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.

2. Cuando el recaudo resulte insuficiente, recursos propios de la entidad beneficiaria del concurso.

Ahora bien, sobre la materia, el Artículo 263 de la Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, dispuso lo siguiente sobre la realización de los procesos de selección para el ingreso a los cargos de carrera administrativa:

[...] ARTÍCULO 263. REDUCCIÓN DE LA PROVISIONALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO. Las entidades coordinarán con la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) la realización de los procesos de selección para el ingreso a los cargos de carrera administrativa y su financiación; definidas las fechas del concurso las entidades asignarán los recursos presupuestales que le corresponden para la financiación, si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 9o de la Ley 1033 de 2006.

Los procesos de selección para proveer las vacantes en los empleos de carrera administrativa en los municipios de quinta y sexta categoría serán adelantados por la CNSC, a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), como institución acreditada ante la CNSC para ser operador del proceso. La ESAP asumirá en su totalidad, los costos que generen los procesos de selección [...]

Así pues, con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, quedó claro que el deber de coordinar la celebración de los concursos de mérito conjuntamente entre la Comisión Nacional del Servicio Civil y las entidades beneficiarias se extiende también al ámbito de su financiación y que una de las reglas en que se manifiesta esta característica consiste en que, si el monto del recaudo no permite atender la totalidad de los costos del proceso de selección, determinadas las fechas del concurso, las entidades deben asignar los recursos presupuestales que les corresponda para financiar el valor faltante.

v. Caso concreto

- *Estudio de la infracción de los Artículos 113 y 209 Superiores, y 31 de la Ley 909 de 2004.*

Según los parámetros que se acaban de enunciar, la Sala considera que en el presente asunto no hay lugar a declarar la nulidad del Acuerdo CNSC-2017100000346 del 28 de noviembre de 2017 por la presunta transgresión de los principios de colaboración y coordinación en la realización del Proceso de Selección 437 de 2017 para la provisión definitiva de cargos de carrera en la Gobernación del Valle del Cauca.

Al revisar el acto se observa que aunque solo fue suscrito por el presidente de la Comisión, lo cierto es que la firma de la entidad beneficiaria del concurso no es un requisito de perfeccionamiento ni de validez de la convocatoria; además, no se logró desvirtuar el hecho de que el departamento del Valle del Cauca participó de la etapa de planeación del concurso, prestando su aquiescencia para adelantar las gestiones necesarias con miras a su efectiva celebración.

Por el contrario, la Subsección entiende que la entidad beneficiaria del proceso de selección lo aceptó expresamente, resaltando que los principios de coordinación y colaboración interinstitucional se vieron reflejados en diferentes aspectos. El primero y más contundente de todos se encuentra en el Acuerdo 20181000003636 del 10 de septiembre de 2018, que se encargó de compilar las reglas del concurso público de méritos. Dicho acto fue suscrito tanto por el presidente de la CNSC como por la entonces gobernadora del Valle del Cauca.

En la misma línea, el suministro de la Oferta Pública de Empleos de Carrera, OPEC, a la CNSC por parte del departamento del Valle del Cauca aparece como un elemento indispensable para impulsar⁴³ el procedimiento de selección aquí demandado, ya que la información que se consolida en la oferta es la que permite conocer cuáles son los perfiles requeridos para los empleos por proveer mediante el concurso de méritos. De esta manera, si no se contara con ella, el certamen no podría llevarse a cabo.

Aunado a lo anterior, en el expediente se encuentra la copia del aviso público⁴⁴ proferido para invitar a todos los ciudadanos interesados a participar en el concurso, el cual está suscrito tanto por el presidente de la Comisión como por la gobernadora del Valle del Cauca, otro argumento importante que confirma la aceptación de la entidad territorial para que se adelante el concurso de méritos.

Al respecto, es importante anotar que aunque el aviso público en cuestión se encuentra en un documento separado del texto del acuerdo, es preciso entender que forma parte integral de este, según una lectura armónica del Artículo 13 (inciso 2.º) del Decreto 1227 de 2005 y del Artículo 3.º del Decreto 4500 de 2005. La primera de estas normas señala que la convocatoria es «[...] norma reguladora de todo concurso y obliga a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la administración, a la entidad que efectúa el concurso, a los participantes [...]» mientras que la segunda alude a la convocatoria como el «[...] el aviso público proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cada una de las fases, para invitar a todos los ciudadanos interesados en participar en los concursos que se realicen para el ingreso a empleos de carrera administrativa [...]».

Ahora bien, en sus alegatos de conclusión, el demandante expuso que la presunta falta de coordinación para la celebración del Proceso de Selección 437 de 2017 respecto de los empleos del mencionado ente gubernamental, se reflejó en materia presupuestal. Sobre el tema, criticó el origen de los recursos usados por la gobernación para financiar el concurso y que no se contara con un certificado de disponibilidad presupuestal previo a la convocatoria. Explicó que la entidad manifestó que no tenía el dinero necesario para atender los costos asociados a dicho trámite y que por ello solicitó fuera suspendido.

En relación con esta censura particular, se encuentran en el expediente las siguientes pruebas:

- Oficio SADE 417035 del 22 de junio de 2018 suscrito por la directora del Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Públicas, el secretario de Educación Departamental, el Subsecretario Administrativo y Financiero del Valle del Cauca⁴⁵. En él, se manifestó lo siguiente:

[...] ante la imposibilidad de cumplir económicamente con los compromisos derivados de la convocatoria, de manera atenta se solicita considerar la posibilidad de aplazar el concurso toda vez que la Secretaría de Educación Departamental no se puede comprometer con fechas ciertas del pago de los \$1.470.000.000.oo. hasta tanto estos no sean aforados con recursos de SGP, situación que aún está por definirse, pues hasta el momento el MEN no ha dispuesto los recursos, para que la entidad pueda continuar con el proceso [...]

- El documento denominado «Causación de cuentas por pagar (adquisición de bienes y/o servicios)»⁴⁶ expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Valle del Cauca en el que consta la transferencia por valor de \$1.688.196.027 que realizó la entidad a la Comisión Nacional del Servicio Civil, reflejada en contabilidad el 28 de diciembre de 2018, por concepto del concurso abierto de méritos para proveer empleos en las instituciones educativas de los municipios no certificados.

Tras valorar el contenido de estas pruebas, la Sala no comparte el alcance que el demandante pretende que se les otorgue. Aunque los actos relativos al gasto público que sustentan económicamente el proceso de convocatoria puedan ser tenidos en cuenta para demostrar el interés de la entidad beneficiaria en que se realice el concurso, lo cierto es que este aspecto por sí solo no es determinante de aquel hecho. La voluntad o negativa de la entidad ha de evaluarse a partir de todas las pruebas que puedan ser indicativas de su colaboración permanente en el *iter*

administrativo que se adelante con tal fin, de allí la importancia de que estas sean valoradas de manera conjunta y armónica.

Además, es plausible afirmar que, como lo que corresponde estudiar al juez de lo contencioso administrativo de cara a la validez de la convocatoria, es si hubo participación y aceptación de la entidad en la celebración del proceso de selección, argumentos relativos a su financiación solo serán pertinentes en cuanto puedan demostrar o negar tal circunstancia. Por ello, en principio, reproches relacionados con presuntas irregularidades en el manejo o en los movimientos de los recursos aportados para financiar el concurso resultan ajenos al control de legalidad de la convocatoria y deberán ser cuestionados a través de los cauces conducentes.

Dicho lo anterior, la Sala observa que en el Oficio SADE 417035 del 22 de junio de 2018 el departamento del Valle del Cauca le informó a la Comisión Nacional del Servicio Civil las dificultades económicas que tenía la entidad como quiera que en ese momento no disponía de los recursos para financiar los costos asociados a la celebración del Proceso de Selección 437 de 2017. Por ello, solicitó considerar la posibilidad de aplazar su realización.

Nótese que del documento en cuestión no se desprende la oposición expresa de la entidad territorial a la realización del proceso de selección, tampoco puede inferirse siquiera una manifestación tácita en ese sentido. Por el contrario, lo que sí es factible entender es que la intención del departamento era continuar con la ejecución del concurso tan pronto dispusiera de los recursos para atender los compromisos económicos asociados a él.

Aunado a ello, se advierte que el escollo presupuestal se superó con relativa rapidez pues los costos que no pudieron cubrirse con el recaudo de los derechos de inscripción fueron asumidos por la entidad territorial el 28 de diciembre de 2018, por lo que la Sala encuentra factible afirmar que esta cumplió con la obligación a su cargo en un plazo razonable si se tiene en cuenta que en el proceso de selección examinado la venta de derechos de inscripción, que permite definir el valor restante a pagar por la entidad beneficiaria, se extendió hasta el 26 de septiembre de 2018⁴⁷, mientras que la etapa de verificación de requisitos mínimos inició el 1.º de diciembre del mismo año y sus resultados se publicaron en marzo de 2019⁴⁸.

El anterior razonamiento debe ser valorado de manera armónica con hechos como la firma conjunta del Acuerdo 20181000003636 del 10 de septiembre de 2018; el reporte y la modificación de la OPEC, al igual que la suscripción del aviso público de convocatoria por parte de la mandataria territorial. Esto, aunado a la falta de alguna prueba que en forma inequívoca demuestre la oposición de la gobernación del Valle del Cauca a la realización del concurso, conduce a afirmar que la entidad pública prestó su colaboración para adelantar el proceso de selección y, por ello, no se configura la violación del Artículo 31 de la Ley 909 de 2004 ni del 113 y 209 de la Constitución Política.

Por último, en este punto es importante hacer alusión al Concepto 2307 del 19 de agosto de 2016 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, pues según el demandante este constituye un argumento de autoridad para resolver favorablemente las pretensiones de la demanda, en cuanto sostuvo que el acuerdo que regula el concurso debe firmarse tanto por la CNSC como por la entidad beneficiaria de aquel.

Al respecto, debe anotarse que, a pesar de que nada obsta para que los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sirvan de apoyo en la fundamentación de una determinada decisión judicial, lo cierto del caso es que, de conformidad con el Artículo 112 del CPACA, estos no son vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.

En ese orden de ideas, aunque eventualmente es posible acudir a ellos para otorgarle mayor fuerza argumentativa a una determinada decisión judicial, tal proceder no se explica propiamente en el reconocimiento de algún tipo de obligatoriedad sino en el hecho de que el juez ha encontrado en aquellos consideraciones valiosas y razonables para justificar su providencia.

Esto, sumado al hecho de que ya existe precedente constitucional y contencioso administrativo en el sentido anunciado, impone despachar negativamente el razonamiento del demandante basado en la falta de firma del acuerdo por parte de la entidad beneficiaria del concurso público de méritos.

En conclusión, el Acuerdo CNSC-20171000000346 del 28 de noviembre de 2017, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, no violó los Artículos 113 y 209 Constitucionales ni el 31 de la Ley 909 de 2004, pues se encuentra demostrado que el departamento del Valle del Cauca prestó su colaboración para adelantar el concurso de méritos reglamentado a través de dicho acto.

- Estudio de la infracción de los Artículos 11 literal c) de la Ley 909 de 2004 y 2.2.6.3 del Decreto 1083 de 2015, numerales 1, 5, 6 y 7

Según se anotó en precedencia, entre las funciones que le corresponde ejercer a la Comisión Nacional del Servicio Civil como máximo ente rector de la carrera administrativa, se encuentra la de elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establecen la Ley 909 de 2004 y el reglamento⁴⁹.

En su Artículo 2.2.6.3, el Decreto 1083 de 2015⁵⁰, único reglamentario del Sector de Función Pública, reguló el contenido mínimo de la convocatoria, precisando que debe incluir: 1) la fecha de fijación y número de convocatoria; 2) la entidad para la cual se realiza el concurso, con la indicación del orden nacional o territorial y el municipio y departamento de ubicación; 3) la entidad que realiza el concurso; 4) los medios de divulgación; 5) la identificación del empleo_s; 6) la fecha, hora y lugar de recepción y fecha de resultados de las inscripciones; 7) la clase de pruebas a aplicar, su carácter eliminatorio o clasificatorio; el puntaje mínimo aprobatorio para las pruebas eliminatorias, el valor de cada prueba dentro del concurso; la fecha, hora y lugar de aplicación; 8) la duración del período de prueba; 9) la indicación del organismo competente para resolver las reclamaciones que se presenten en desarrollo del proceso, y 10) la firma autorizada de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Aunado a ello, el párrafo del mencionado Artículo 2.2.6.3 del Decreto 1083 de 2015 dispone que la convocatoria debe regular lo relativo a las reclamaciones, previendo que su trámite y decisión se rige por lo dispuesto en las normas procedimentales.

En el caso *sub examine*, el señor Jair Antonio Camelo Gutiérrez consideró que la convocatoria al Proceso de Selección 437 de 2017 para la provisión de empleos en la gobernación del Valle del Cauca no satisfizo los requisitos de ley por no haber contemplado el número que le corresponde; la identificación de los empleos; al igual que la fecha, hora y lugar tanto de las inscripciones como de la aplicación de las pruebas. En tales condiciones, la Sala procederá a estudiar cada uno de los aspectos cuestionados por el demandante.

En cuanto al requisito relativo a la asignación del número de la convocatoria, se encuentra satisfecho, lo cual puede constatarse en el Artículo 1 del mencionado acuerdo que ordena «Adelantar el concurso abierto de méritos para proveer de manera definitiva mil veintinueve (1.029) vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA, que se identificará como “Proceso de Selección No. 437 de 2017 – Valle del Cauca”».

Frente a la exigencia de que trata el numeral 5 del Artículo 2.2.6.3 del Decreto 1083 de 2015, concerniente a la identificación del empleo, se observa que el Artículo 10 del Acuerdo CNSC-2017100000346 del 28 de noviembre de 2017 consagró de manera general la información de los cargos ofertados, señalando únicamente el nivel al que pertenecen, el número de empleos y de vacantes. No obstante, es preciso entender que se cumplió con el requisito pues la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) forma parte integral del acuerdo y en ella sí se identificó de manera precisa cada uno de los empleos a proveer⁵², detallándose aspectos como el nivel; la denominación; el grado; el código; la asignación salarial; el número OPEC; el propósito del empleo; las funciones; los requisitos de estudio, experiencia y equivalencia de estudios; la dependencia, el municipio y la cantidad de vacantes.

En lo que respecta a la fecha, hora y lugar de las inscripciones el acuerdo, en su Artículo 15, contempló el cronograma para la etapa de inscripciones, señalando frente al periodo de ejecución que «[...] La Comisión informará con al menos diez (10) días hábiles de antelación, la fecha de inicio y duración de esta actividad [...]».

Similar previsión hizo respecto de la citación de la prueba escrita, al precisar en su Artículo 26 que «[...] La CNSC y/o la universidad o institución de educación que se contrate para el desarrollo del concurso, informarán a través de su página web, la fecha a partir de la cual los aspirantes admitidos en la etapa de verificación de requisitos mínimos del “Proceso de Selección No. 437 de 2017 – Valle del Cauca”, deben ingresar con su usuario y contraseña al SIMO o su equivalente, para consultar la fecha, hora y lugar de presentación de las pruebas [...]».

De lo anterior, la Sala concluye que, si bien el acuerdo no fijó fecha, hora y lugar exactos para llevar a cabo las inscripciones y la aplicación de las pruebas, lo cierto es que sí se ocupó de reglamentar expresamente la materia al disponer un procedimiento para darle a conocer dicha información a los concursantes y, de esta forma, respetar las garantías del debido proceso y de publicidad, lo que resulta acorde con el Artículo 33 de la Ley 909 de 2004 en cuanto dispone:

[...] ARTÍCULO 33. MECANISMOS DE PUBLICIDAD. La publicidad de las convocatorias será efectuada por cada entidad a través de los medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia, de acuerdo con lo establecido en el reglamento.

La página web de cada entidad pública, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de las entidades contratadas para la realización de los concursos, complementadas con el correo electrónico y la firma digital, será el medio preferente de publicación de todos los actos, decisiones y actuaciones relacionadas con los concursos, de recepción de inscripciones, recursos, reclamaciones y consultas.

La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará en su página web la información referente a las convocatorias, lista de elegibles y Registro Público de Carrera [...]

En conclusión, el Acuerdo CNSC-2017100000346 del 28 de noviembre de 2017 no violó el Artículo 11 literal c) de la Ley 909 de 2004 ni el 2.2.6.3 del Decreto 1083 de 2015, numerales 1, 5, 6 y 7, debido a que incluyó en su contenido el número que le corresponde, la identificación de los empleos a proveer, así como los parámetros de fijación y publicación de la fecha, hora y lugar para las inscripciones y para la aplicación de las pruebas.

- Estudio de la infracción del Artículo 29 de la Constitución

El demandante consideró que en el presente caso la CNSC había vulnerado el derecho al debido proceso puesto que la Oferta Pública de Empleos de Carrera no fue publicada en la fecha en que se expidió la convocatoria e incluso el 25 de enero de 2018 la misma Comisión anunció en su página web que aún no lo había hecho.

La Sala advierte que la irregularidad que pretende demostrar el demandante por medio de dicho argumento no tiene la entidad para afectar la validez del acto administrativo enjuiciado porque no cuestiona propiamente la legalidad de la convocatoria, como norma que reglamenta las condiciones y los procedimientos que deben cumplir los participantes y la administración, sino la aplicación que la CNSC le habría dado a esta en el caso concreto, lo que resulta suficiente para despachar de manera desfavorable tal reproche.

De cualquier modo, al estudiar el trámite del concurso enjuiciado se observa que, a través de aviso informativo del 5 de junio de 2018, publicado en la página web de la CNSC, esta entidad anunció que «[...] la venta de derechos de participación e inscripciones inicia el 16 de julio del presente año [...]» y que «La Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC, será publicada a través del sistema SIMO el 15 de junio de 2018».

En esas condiciones, se habría satisfecho oportunamente el requisito de publicidad de la OPEC, pues para tales efectos lo importante es que a partir del momento en que se da inicio a la etapa de inscripción aquella se encuentre a disposición de los interesados, de manera que una vez se

registren en el SIMO tengan la posibilidad de revisar los empleos de carrera a los que pueden aspirar a través de la consulta de la OPEC.

- *Estudio de la infracción del Artículo 7 del Decreto 1227 de 2005, modificado por el Artículo 1 del Decreto 1894 de 2012*

El señor Jair Antonio Camelo Gutiérrez sostuvo que en el año 2012, con la expedición del Decreto 1894, se eliminaron los órdenes de provisión de empleos contenidos en los numerales 7.5 y 7.6 del Artículo 7 del Decreto 1227 de 2005, impidiendo el uso de las listas de elegibles generales para proveer vacantes en el mismo empleo o en empleos equivalentes.

Esta Subsección considera que tal planteamiento no está llamado a prosperar. En primer lugar, llama la atención que para edificar el reproche el demandante aludiera a la Convocatoria 001 de 2005, que no corresponde a aquella en desarrollo de la cual se expidió el acto administrativo objeto de controversia. En todo caso, lo cierto es que el Acuerdo CNSC-20171000000346 del 28 de noviembre de 2017 enseña que el concurso público de méritos motivo de estudio se adelantó exclusivamente para la provisión definitiva de cargos al interior de la Gobernación del Valle del Cauca, en cuanto se hubiesen reportado en la OPEC.

En efecto, de conformidad con el acto administrativo demandado se ofertaron 352 empleos, correspondientes a 1.029 vacantes en los niveles profesional, técnico y asistencial de la planta de personal de la entidad territorial señalada, como puede observarse en los Artículos 1, 2, 3 y 10 de dicho acuerdo⁵³. Ello demuestra que la censura carece de sustento fáctico por lo que resultaría inane realizar un análisis de fondo sobre la cuestión.

Conforme a lo anterior, se observa que no se configura la causal de nulidad esgrimida por el demandante.

8. DECISIÓN

Por las anteriores consideraciones se denegará la pretensión de la demanda de nulidad instaurada por el señor Jair Antonio Camelo Gutiérrez en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil y del departamento del Valle del Cauca.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Declárese no probada la excepción de ineptitud de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Segundo: Deniéguese la pretensión de la demanda de nulidad instaurada por el señor Jair Antonio Camelo Gutiérrez en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Tercero: Reconózcase personería a la abogada Hilda María Floriano Navarro, quien se identifica con cédula de ciudadanía 1.082.126.265 y es portadora de la tarjeta profesional 302.325 del C. S. de la J., para actuar en calidad de apoderada del departamento del Valle del Cauca, en los términos del poder que obra en el índice 47 del expediente digital.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático respectivo.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 16 a 41 del cuaderno principal, expediente físico.

2. Folios 64 a 79 del cuaderno principal, expediente físico.

3. Rad. 110010325000201700869 00 (4757-2017), acumulado con el 110010325000201700670 00 (3297-2017).

4. Índice 31 del expediente digital.

5. Índice 39 *ib.* La decisión se notificó por estado del 29 de enero de 2021, por lo tanto el término respectivo corrió entre el 1.º y el 12 de febrero del mismo año.

6. Índice 40 *ib.*

7. Índice 46 *ib.*

8. Rad. 1100032500020170042200.

9. Índice 47 *ib.*

10. Índice 48 *ib.*

11. Reglamento Interno del Consejo de Estado.

12. ARTÍCULO 136. SANEAMIENTO DE LA NULIDAD. La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos:

1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla.
2. Cuando la parte que podía alegarla la convalidó en forma expresa antes de haber sido renovada la actuación anulada.
3. Cuando se origine en la interrupción o suspensión del proceso y no se alegue dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que haya cesado la causa.
4. Cuando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa.

PARÁGRAFO. Las nulidades por proceder contra providencia ejecutoriada del superior, revivir un proceso legalmente concluido o pretermitir íntegramente la respectiva instancia, son insaneables.

13. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 7 de marzo de 2019, rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00.

14. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 11 de febrero de 2021, rad. 20001-23-33-000-2019-00359-02.

15. ARTÍCULO 2.2.6.4 Modificación de la convocatoria. Antes de iniciarse las inscripciones, la convocatoria podrá ser modificada o complementada en cualquier aspecto por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual deberá ser divulgado por la entidad que adelanta el proceso de selección.

Iniciadas las inscripciones, la convocatoria solo podrá modificarse en cuanto al sitio, hora y fecha de recepción de inscripciones y aplicación de las pruebas, por la entidad responsable de realizar el concurso. Las fechas y horas no podrán anticiparse a las previstas inicialmente en la convocatoria.

16.
<https://www.cnscc.gov.co/index.php/437-de-2017-valle-del-cauca/2023-abierto-proceso-de-seleccion-para-proveer-5009-vacantes-en-el-departamento-del-valle-del-cauca-2>.

17. «Por el cual se modifican y aclaran los Artículos 1º, 2º, 3º, 10º, 13º, 14º, 15º, 39º y 41º del Acuerdo 20171000000346 que rige el Proceso de Selección No. 437 de 2017 – Valle del Cauca – correspondiente a la GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA».

18. «ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: [...] 5. Cuando pierdan vigencia.»
19. En vigencia del CCA, esa eficacia inmediata y constante quedó consagrada en el Artículo 66, de acuerdo con el cual «Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo». Este concepto fue consagrado en términos muy similares, aunque con algunas precisiones teóricas, en el Artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.
20. En armonía con ello, el Artículo 137 del CPACA dispone que la nulidad de los actos administrativos «[...] procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió [...]».
21. CE, Sec. Segunda (S. Plena), Sent., rad. 11001032500020120057100 (2139-2012).
22. «Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:
1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del Artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito [...]».
23. Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
24. Consuelo Sarria Olcos, Comentario al Artículo 137 del CPACA, en: *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, 2.ª ed., Jose Luis Benavides (editor), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 373-374.
25. De hecho, el Artículo 52 de la Ley 130 de 1913, «Sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo», inicialmente preceptuó que la anulación de los actos administrativos procedía por una causal genérica referida a la violación de la Constitución y la ley. Luego, con la sucesiva expedición de las leyes y códigos en materia de lo contencioso administrativo, esa causal derivó en las seis que se aplican en la actualidad.
26. Carlos Betancur Jaramillo, *Derecho procesal administrativo*, 8.ª ed., Medellín, Señal Editora, 2013, p. 290.
27. Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del acto administrativo*, 7.ª ed., Bogotá, Librería Ediciones del Profesional, 2016, p. 548.
28. Pedro Antonio Lamprea Rodríguez, *Anulación de los actos de la administración pública*, 2.ª ed., Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 2004, p. 213.
29. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 15 de marzo de 2012, rad. 25000-23-27-000-2004-92271-02 (16660).
30. *Ibidem*.
31. Así lo establece el Artículo 27 de la Ley 909 de 2004 cuando regula el concurso público de méritos como mecanismo de provisión de los

empleos públicos de carrera.

32. Artículo 125 de la Constitución Política.

33. Aunque en principio la naturaleza del cargo público define su forma de provisión en los términos anotados, es factible que en algunos empleos que no son de carrera las vacantes sean provistas a través de la realización de un concurso público de mérito. En otras palabras, a pesar de que este último es el proceso de selección obligatorio para los empleos de carrera, no es exclusivo de estos ya que también es viable que la Constitución o la ley dispongan su aplicación para cargos de otra índole. Se ha abierto paso a esta posibilidad bajo el entendido de que el concurso público es la forma de provisión del empleo que materializa en mayor medida el mérito. Así, siendo este un principio rector de la función pública que concreta otros principios como los de transparencia, moralidad, imparcialidad e igualdad, toda vez que permite asegurar que aquella sea desarrollada por los mejores y más capacitados funcionarios, la consagración del concurso público para la provisión de empleos diferentes a los de carrera aunque no devenga forzosa sí resulta razonable. Según la regla jurisprudencial sentada por la Corte Constitucional en la sentencia T-329 del 14 de mayo de 2009 en la materia, excepción hecha de los cargos elegidos a través del ejercicio del derecho al voto, en el caso de los empleos públicos sometidos a un periodo fijo y de los de libre nombramiento y remoción, el concurso público aparece como un proceso de selección admisible, aunque no obligatorio.

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

35. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1230 del 29 de noviembre de 2005.

36. «ARTÍCULO 30. COMPETENCIA PARA ADELANTAR LOS CONCURSOS. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos [...]».

37. «ARTÍCULO 3. Adicionar el siguiente inciso al Artículo 7 de la Ley 909 de 2004: "Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá desconcentrar la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial.

La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá mediante acto administrativo delegar las competencias para adelantar los procesos de selección, bajo su dirección y orientación, en las entidades del orden nacional con experiencia en procesos de selección o en instituciones de educación superior expertas en procesos. La Comisión podrá reasumir las competencias delegadas en los términos señalados en la ley. La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá definir criterios diferenciales en el proceso de evaluación del desempeño laboral para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz que ingresen a la administración pública por medio de los procesos de selección.»

38. «Por el cual se dictan normas en materia de empleo con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera».

39. L. 909/2004, art. 31, n.º 1: «Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende:

1. Convocatoria. La convocatoria, que deberá ser suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Jefe de la entidad u organismo, es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes [...]».

40. Rad. 11001-03-25-000-2016-01017-00(4574-16).

41. Corte Constitucional. Sentencia C-183 del 8 de mayo de 2019.

42. «por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución Política».

43. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 19 de noviembre de 2008, rad. 25000-23-15-000-2008-00875-01(AC).

44. F. 10, cuaderno principal.

45. Folio 88 del cuaderno principal, expediente físico.

46. Folio 88 vuelto del cuaderno principal, expediente físico.

47. <https://www.cnsc.gov.co/index.php/avisos-informativos-437-de-2017-valle-del-cauca?start=18>

48. <https://www.cnsc.gov.co/index.php/avisos-informativos-437-de-2017-valle-del-cauca?start=18>

49. Ley 909 de 2004, Artículo 11, literal c).

50. Este decreto compiló en su Artículo 2.2.6.3. el contenido del Artículo 13 del Decreto 1227 de 2005.

51. En este punto queda comprendida la indicación de la denominación, código, grado salarial, asignación básica, número de empleos por proveer, ubicación, funciones y el perfil de competencias requerido en términos de estudios, experiencia, conocimientos, habilidades y aptitudes.

52. El histórico de OPEC puede consultarse en el link <https://simo.cnsc.gov.co/#historicoOfertaEmpleo>

53. «ARTÍCULO 1º. PROCESO DE SELECCIÓN. Adelantar el concurso abierto de méritos para proveer de manera definitiva mil veintinueve (1.029) vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA, que se identificará como “Proceso de Selección No. 437 de 2017 – Valle del Cauca”.

ARTÍCULO 2º. ENTIDAD RESPONSABLE. El concurso abierto de méritos para proveer las mil veintinueve (1.029) vacantes de la planta de personal de la GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA, objeto del presente Proceso de Selección, estará bajo la directa responsabilidad de la CNSC [...]

ARTÍCULO 3º. ENTIDAD PARTICIPANTE. El concurso abierto de méritos se desarrollará para proveer trescientos cincuenta y dos (352) empleos correspondientes a mil veintinueve (1.029) vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA y que corresponden a los niveles profesional, técnico y asistencial, de conformidad con las vacantes definitivas reportadas a la CNSC y que se encuentran de manera detallada en el Artículo 10º del presente Acuerdo [...]

ARTICULO 10. EMPLEOS CONVOCADOS Los empleos vacantes de la Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC, de la GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA, que se convocan por este Concurso abierto de méritos son:

NIVELES	NUMERO DE EMPLEOS	NUMERO DE VACANTES
PROFESIONAL	75	240
TÉCNICO	38	52
ASISTENCIAL	239	737
TOTAL	352	1.029

Fecha y hora de creación: 2026-06-23 10:28:33