

**NULIDAD SIMPLE - Acuerdo 464 de 2013 y Acuerdo 507 de 2014 / COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - Competencia para adelantar concurso de méritos en las contralorías territoriales / COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - Facultada legalmente y en forma transitoria para proveer los empleos de carrera que se encuentren vacantes en las contralorías territoriales / DERECHO DE ACCESO A LOS CARGOS PUBLICOS - No se ve quebrantado mediante el acuerdo 464 de 2013 ya que éste no exige requisitos que van más allá de demostrar las aptitudes y formación académica necesarios para cada uno de los cargos ofertados**

La Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano constitucional creado con el fin de administrar y vigilar la carrera administrativa, excepto el de las carreras especiales, el cual se encuentra sometido al régimen de la Ley 909 de 2004. esta Sala de subsección estima que no es de recibo la afirmación de los demandantes cuando interpretan que la CNSC mediante la expedición de los Acuerdos No 464 de 2013 y 507 de 2014 desbordó sus potestades reglamentarias, pues como se precisó en líneas anteriores, dicho órgano se encuentra facultado legalmente y en forma transitoria, en virtud del parágrafo 2.º del artículo 3 de la Ley 909 de 2004, para adelantar las convocatorias tendientes a proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes en las contralorías territoriales, con el fin de salvaguardar los fines esenciales del Estado y velar por la eficiencia en la gestión de sus funciones. Lo anterior, máxime si se considera, que para la fecha en que fueron expedidos los actos administrativos demandados, el Congreso de la República no había legislado sobre el régimen especial de administración y vigilancia de la carrera administrativa de las contralorías territoriales, de tal manera, que mientras exista dicho vacío legal, la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuentra facultada para adelantar dichos concursos, por lo tanto, el cargo de nulidad no está llamado a prosperar. El Acuerdo No. 464 de 2013 no exige requisitos que van más allá de demostrar las aptitudes y formación académica necesarios para cada uno de los cargos ofertados, sin exigir requisitos ni perfiles profesionales ajenos a la necesaria relación de causalidad con las funciones asignadas a los empleos ofertados, de tal manera, que no es viable predicar quebranto alguno al derecho de acceso a los cargos públicos, toda vez que los concursantes tienen la autonomía de seleccionar la opción que mejor se acomode a sus aspiraciones y nivel profesional.

**ACUERDO 464 DE 2013 Y ACUERDO 507 DE 2014 - La ausencia de la firma del jefe de la entidad no puede ser considerada como una forma de obstruir u obstaculizar el ejercicio de la funciones atribuidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil**

Aunque los Acuerdos No 464 de 2013 y 507 de 2014 solo fueron suscritos por el presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por el jefe de la entidad para la cual se está realizando dicha convocatoria, tal situación no tiene la entidad suficiente para perturbar la legalidad de los actos acusados, pues como lo ha venido considerando esta Corporación, así como la misma Corte Constitucional, el hecho de que el jefe de la entidad u organismo suscriba o no la convocatoria, no afecta la validez de la misma, pues su firma se da como una manifestación del principio de colaboración armónica y no como el ejercicio de las competencias constitucionales exclusivas y excluyentes de la CNSC, ni puede interpretarse como la forma de compartir de algún modo las funciones que se derivan de ellas, de modo que la ausencia de tal firma no puede ser considerada como una forma de obstruir u obstaculizar el ejercicio de la funciones atribuidas a la CNSC.

**NORMA DEMANDADA: ACUERDO 464 DE 2013 (No Anulada) / ACUERDO 507**

DE 2014 (No Anulada)

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**  
**SUBSECCION "A"**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01344-00(4349-14)**

**Actor: EDGAR ACERO JIMENEZ Y OTROS**

**Demandado: COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**

**Referencia: SIMPLE NULIDAD.**

**ASUNTO**

Conoce la Sala en única instancia del proceso de simple nulidad instaurado por el señor **EDGAR ACERO JIMÉNEZ Y OTROS** contra la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**.

**I.- ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

A través de apoderado, los señores EDGAR ACERO JIMÉNEZ, CONSTANZA BOTERO GARCÍA, HENRY CORDERO NEIRA, EMMA TRINIDAD MENDOZA, YOLANDA DE JESÚS GÓMEZ, LINA RODRIGUEZ MEZA, LUÍS SANCHEZ RAMÍREZ, EDDIE RAMOS, JOSÉ BERTEL MURILLO, MARÍA CLARA LEAL RINCÓN, MONICA CELIS YAÑEZ, GLORIA LADINO SIERRA, CONSUELO BARBOSA VARGAS, CARLOS MEDINA RUÍZ, CARLOS VARGAS HERNÁNDEZ, YASMIN MONROY MARTÍNEZ, YEIDIS ARAUJO CÁRDENAS, JESSY

“Aclarar los actos administrativos emitidos por la Comisión nacional del Servicio Civil mediante los Acuerdos No 464 de 2 de 2013 y No 498 del 30 de octubre de 2013, que tratan sobre la Convocatoria No 287 de 2013, en el sentido de precisar que el nombre de la entidad es CONTRALORIA DE BOGOTÁ, de acuerdo con la razón social que aparece en el RUT.

### 3.- Análisis de los cargos

Previo a resolver si la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene la competencia o no para adelantar un concurso de méritos para proveer los cargos de carrera de las contralorías territoriales, es pertinente señalar que el artículo 125 de la Constitución Política dispone:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

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

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

En cuanto al organismo de control que ejerce la función pública del control fiscal, la Carta Política en su artículo 267, consagra:

«**Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la **Contraloría General de la República**, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. (...)

En concordancia con lo anterior, en el numeral 10.º del artículo 268 se contempla un régimen especial de carrera administrativa, así:

«**Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:  
(...)

**10.** Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho. (...).»

Por su parte, el artículo 272 de la Carta dicta:

«La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.  
La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.  
Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.»

Con fundamento en el marco constitucional expuesto, procede la Sala a resolver los problemas jurídicos planteados:

### **3.1. ¿La Comisión Nacional del Servicio Civil se encontraba facultada para adelantar el concurso de méritos con el fin de proveer los cargos de carrera de la Contraloría de Bogotá?**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 130, creó la Comisión Nacional del Servicio Civil con el siguiente objeto:

«**Artículo 130.** Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los

servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.»

Por su parte, el artículo 7° de la Ley 909 de 2004<sup>13</sup> definió la naturaleza de dicho órgano, en los siguientes términos:

**«Artículo 7°. Naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.** La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.»

En lo relacionado con sus funciones, el artículo 11 ibídem consagra lo siguiente:

**«Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.** En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones:

- 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;
- d)** Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa;
- e)** Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia;
- f)** Remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes

---

<sup>13</sup> “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior;

**g)** Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes;

**h)** Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;

**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;

**j)** Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;

**k)** Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.»

De acuerdo con las normas anteriores, la Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano constitucional creado con el fin de administrar y vigilar la carrera administrativa, excepto el de las carreras especiales, el cual se encuentra sometido al régimen de la Ley 909 de 2004.

Ahora bien, con respecto a la facultad de la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar procesos de selección tendientes a proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes en las contralorías territoriales, esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse, en los siguientes términos:

“Adicionalmente a las facultades otorgadas a la CNSC en virtud del artículo 11 de la Ley 909 de 2004;<sup>14</sup> el artículo 3.º parágrafo 2.º de la misma, dispone:

«Artículo 3º. Campo de aplicación de la presente ley.

(...)

Parágrafo 2º. Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

Ahora, para determinar cuál es la entidad competente para convocar a un concurso público de méritos para proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentran en vacancia definitiva en dicha Contraloría, encuentra esta Sala que, pese a que la Constitución dispone que ésta tendrá su propia administración y vigilancia especial de su carrera administrativa, mientras estas facultades no sean regladas por medio de una ley especial, será la CNSC en virtud del parágrafo 2.º del artículo 3 de la Ley 909 de 2004 quien en forma transitoria deberá llevar a cabo estas labores. El propósito de poner en cabeza de la CNSC las facultades previstas, obedece a

---

<sup>14</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

salvaguardar los fines esenciales del Estado y a velar por la eficiencia en la gestión de sus funciones.» (Negrilla de la Sala)

Se colige de lo anterior, que mientras el Congreso de la República legisle respecto al régimen especial de administración y vigilancia de la carrera administrativa de las Contralorías Territoriales; dichas funciones recaen sobre la CNSC”<sup>15</sup>.(Negrillas de la Sala)

(...)

Por su parte la Corte Constitucional ha señalado que si bien el régimen de carrera en las contralorías es de carácter especial, motivo por el cual no le asiste a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de vigilancia, también lo es, que hasta tanto el legislador no expida la ley que regule dicho régimen, de manera transitoria, ha de aplicarse el régimen general de carrera. Frente al particular, expresó lo siguiente:

“Esta Corporación al fijar el alcance de los artículos 268-10 y 272 de la Carta Política, concluyó que el régimen de carrera en las contralorías es de carácter especial por disposición del Constituyente y que, en consecuencia, frente a la misma no le asiste ninguna función de administración ni de vigilancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, como en la actualidad no se ha proferido por el legislador el régimen especial de carrera administrativa aplicable a las contralorías territoriales, la Ley 909 de 2004, en el artículo parcialmente acusado, permite la aplicación transitoria del régimen general de carrera, mientras se expiden por el legislador las normas que le serán aplicables a los servidores de dichas entidades públicas.

A juicio de esta Corporación, la citada disposición en lugar de desconocer la Constitución Política como lo sostienen los demandantes, manifiesta el ejercicio de una competencia propia del Congreso de la República, a través de la cual se pretende suplir el vacío normativo existente en el establecimiento de la carrera administrativa especial para las contralorías territoriales, garantizando que en su interior se apliquen los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública, que se satisfacen mediante la implementación del sistema de carrera.

Por lo anterior, es apenas lógico que mientras se dictan las normas especiales que regirán la carrera especial de los servidores públicos de las contralorías territoriales, exista un régimen supletorio de aplicación transitoria, que impida que se cometan toda clase de arbitrariedades en la vinculación, permanencia y retiro del personal al servicio de tales entes de control, desvirtuándose los principios y fundamentos del sistema de carrera impuesto por el Constituyente de 1991. (...)

En este mismo sentido, se ha pronunciado esta Corporación en sentencias C-391 de 1993[20] y C-372 de 1999[21], al sostener que el

---

<sup>15</sup> Sentencia del 4 de mayo de 2017, radicación. 2014-01292 proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

hecho de que el legislador se auxilie temporalmente-como lo hizo en este caso-del régimen general de carrera para regular algunos regímenes especiales, no implica que se esté desconociendo por ello el principio de especialidad que se exige para el desarrollo de dichos sistemas en la Constitución (C.P. art. 130), como ocurre, puntualmente, con el relativo a las contralorías territoriales (C.P. arts. 272 y 268-10).»<sup>16</sup>

En tal sentido y teniendo como fundamento el precedente jurisprudencial de la Corporación y de la Corte Constitucional sobre la **facultad transitoria** que tiene la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar los concursos de méritos con el fin de proveer los empleos vacantes de las contralorías territoriales, esta Sala de subsección estima que no es de recibo la afirmación de los demandantes cuando interpretan que la CNSC mediante la expedición de los Acuerdos No 464 de 2013 y 507 de 2014 desbordó sus potestades reglamentarias, pues como se precisó en líneas anteriores, dicho órgano se encuentra facultado legalmente y en **forma transitoria**, en virtud del parágrafo 2.º del artículo 3 de la Ley 909 de 2004, para adelantar las convocatorias tendientes a proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes en las contralorías territoriales, con el fin de salvaguardar los fines esenciales del Estado y velar por la eficiencia en la gestión de sus funciones.

Lo anterior, máxime si se considera, que para la fecha en que fueron expedidos los actos administrativos demandados, el Congreso de la República no había legislado sobre el régimen especial de administración y vigilancia de la carrera administrativa de las contralorías territoriales, de tal manera, que mientras exista dicho vacío legal, la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuentra facultada para adelantar dichos concursos, por lo tanto, el cargo de nulidad no está llamado a prosperar.

### **3.2.¿El Acuerdo 464 de 2013 contiene una restricción al derecho de acceso a los cargos públicos y libre escogencia de profesión u oficio?**

Para resolver la cuestión, es necesario destacar que el artículo 40, numeral 7.º de la Constitución Política, dispone:

«**Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

---

<sup>16</sup> C-073 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



(...)

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.»

Por su parte, el artículo 27 de la Ley 909 de 2004<sup>17</sup> definió la carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal en el que el ingreso, la permanencia y el ascenso deben obedecer de manera integral al mérito, bajo tales parámetros, la carrera administrativa va dirigida a la eficiencia de la administración, a la buena prestación del servicio y la estabilidad de los empleados públicos, que por supuesto debe sujetarse a un sistema de administración de personal regulador de deberes y derechos tanto de la administración como del empleado. En esa medida el ingreso y los ascensos están determinados exclusivamente por la capacidad o el mérito.

En concordancia con lo anterior, el artículo 28, *ibidem* definió los principios que deben orientar el ingreso y ascenso a los empleos de carrera:

**“Artículo 28. Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa.** La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

**a) Mérito.** Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos;

**b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso.** Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole;

**c) Publicidad.** Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales;

---

<sup>17</sup> Artículo 27: La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

**d) Transparencia** en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección;

**e) Especialización** de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección;

**f) Garantía de imparcialidad** de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos;

**g) Confiabilidad y validez** de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera;

**h) Eficacia** en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo;

**i) Eficiencia** en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección.

De lo anterior se desprende entonces, que es el mérito, el eje sobre el cual se construye la carrera administrativa, que conlleva a que las calidades intelectuales, académicas y laborales de los aspirantes sea los criterios inherentes en su provisión, en beneficio del Estado.

En tal sentido, y en lo que se refiere la trasgresión al derecho de acceso a cargos públicos al circunscribir la inscripción a un solo cargo, la Corporación en asuntos similares, ha indicado:

«Ahora bien, respecto a la restricción impuesta por el artículo 2º de la norma en comento, en virtud de la cual los concursantes sólo pueden inscribirse para aspirar a un sólo cargo, la Sala no advierte que trasgreda las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda, puesto que si bien los artículos 40 Superior, 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, consagran a favor de los ciudadanos el derecho a desempeñar cargos públicos, dichas disposiciones no tienen el alcance que le quiere dar la accionante, según el cual, el concursante puede inscribirse para aspirar a todos los cargos ofertados. En efecto, la interpretación que de estas normas debe hacerse es que positivizan o contemplan de manera general, impersonal y abstracta el derecho de acceso a cargos públicos, pero en modo alguno pueden entenderse como una habilitación para que los concursantes o participantes en una convocatoria puedan inscribirse respecto de todos los cargos ofertados. En respaldo de esta tesis, indica la Sala, que dentro del núcleo esencial o ámbito de protección del derecho fundamental a ocupar cargos públicos contemplado en el artículo 40 de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional nunca ha reconocido a los ciudadanos la garantía o prerrogativa de inscribirse o aspirar a todos los cargos objeto de concurso, como lo entiende la accionante.

(...)

al no ser del núcleo esencial o del ámbito de protección del derecho a ocupar o desempeñar cargos públicos, el límite impuesto por la norma acusada a la posibilidad de inscribirse a todos o varios de los cargos ofertados, no constituye una trasgresión de dicho postulado constitucional, y en consecuencia, tampoco implica un desconocimiento a los demás principios y valores constitucionales invocados en la demanda como la igualdad, el trabajo, el debido proceso y la dignidad humana.<sup>18</sup>»

Así mismo, la Corte Constitucional, mediante sentencia SU-339 de 2011, precisó sobre la protección del derecho al acceso a la función pública, lo siguiente:

«... la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que entran dentro del ámbito de protección de este derecho (i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos<sup>114</sup>, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público».

Con respecto al presunto desconocimiento del derecho a la libre escogencia de profesión u oficio, consagrado en el artículo 26 de la Constitución Política<sup>19</sup>, la Corte Constitucional sostuvo que el mismo encuentra un límite en cuanto a las necesidades públicas lo exijan:

«A pesar de que el derecho a escoger profesión u oficio permite, en principio, que el individuo decida a qué actividad dedicar su fuerza productiva, dicha autonomía puede ser legítimamente limitada por el Estado cuando las necesidades públicas lo exijan, concretamente, cuando la actividad desplegada por el individuo afecte los intereses generales de la comunidad.»<sup>20</sup>

Bajo tales planteamientos es de concluir que el derecho a escoger profesión u oficio no es absoluto sino que puede ser limitado en razón a la función asignada al

---

<sup>18</sup> Fallo de única Instancia de fecha 6 de julio de 2015, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Rad. 2013 01524.

<sup>19</sup> «Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.(...)»

<sup>20</sup> T-038 de 28 de enero de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

empleo ofertado, concretamente cuando dicha actividad afecta los intereses de la comunidad.

Además, es preciso destacar que el derecho de acceso a cargos públicos se ve indebidamente restringido cuando se condiciona la posibilidad de aplicar al desempeño de un determinado empleo público el cumplimiento de requisitos que carecen de razonabilidad y proporcionalidad respecto de las funciones atribuidas al mismo.

En el presente caso, el Acuerdo No. 464 de 2013<sup>21</sup>, no exige requisitos que van más allá de demostrar las aptitudes y formación académica necesarios para cada uno de los cargos ofertados, sin exigir requisitos ni perfiles profesionales ajenos a la necesaria relación de causalidad con las funciones asignadas a los empleos ofertados, de tal manera, que no es viable predicar quebranto alguno al derecho de acceso a los cargos públicos, toda vez que los concursantes tienen la autonomía de seleccionar la opción que mejor se acomode a sus aspiraciones y nivel profesional.

Tampoco se evidencia de qué manera el límite a la posibilidad de inscribirse a todos o varios de los cargos ofertados consagrado en la norma acusada, pueda constituir una trasgresión al artículo 40 de la Constitución Política, pues como se indicó, tal medida no afecta el núcleo esencial del derecho constitucional invocado, en tanto que los concursantes podrán decidir autónomamente el empleo al cual pueden aspirar teniendo en cuenta para ello, el cumplimiento de los requisitos exigidos.

De lo expuesto, se infiere que este cargo tampoco prospera, pues el límite impuesto por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, no implica una trasgresión de los derechos fundamentales, pues no se encuentra prohibido por la ley ni por la Constitución, y a su vez, no representa una amenaza para el libre acceso a cargos públicos.

### **3.3. ¿Son nulos los actos acusados porque no fueron suscritos por el representante de la Contraloría de Bogotá?**

---

<sup>21</sup> “por el cual se convoca a un concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la carrera administrativa de la Contraloría Distrital de Bogotá – Convocatoria No 287 de 2013

Para resolver el problema jurídico planteado es necesario poner de presente que tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, en reciente jurisprudencia se han pronunciado al respecto.

El Consejo de Estado en sentencia del 31 de enero de 2019<sup>22</sup> sostuvo:

“64.- Ahora bien, el hecho de que se aluda a que la convocatoria “*deberá ser suscrita*” tanto por la CNSC como por la entidad beneficiaria del respectivo proceso de selección, pareciera sugerir que se requiere la participación de las dos voluntades para la expedición de la convocatoria al concurso, lo que podría asemejarse al hecho de que el acto administrativo que la contenga debería ser también “suscrito” por ambas entidades participantes.

65. De suerte que acudiendo a su sentido literal, se entiende por suscribir, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, a la circunstancia de “*firmar al pie o al final de un escrito*”, pero también al “*convenir con el dictamen de alguien*” o al “*obligarse a contribuir con otras al pago de una cantidad para cualquier obra o empresa*”<sup>23</sup>. En similar Sentido, Cabanellas define la expresión “suscribir” como “*firmar al final un escrito o documento. Coincidir con ajena opinión; apoyarla. Acceder a petición o solicitud*”<sup>24</sup>.

66. En ese sentido, es importante precisar que para la emanación de todo acto administrativo constitutivo de la Convocatoria al proceso de selección o concurso, se siguen una serie de pasos previos y acciones preparatorias que constituyen el *iter* administrativo de construcción de este acto que tiene por finalidad regular el concurso, publicitar la existencia de cargos vacantes susceptibles de ser proveídos, invitar a los ciudadanos a participar del mismo y obligar a la administración, como a las entidades y particulares en él intervinientes.

(...)

78. Por consiguiente, para efectos de la construcción misma del proceso de convocatoria a concurso de méritos se hace necesaria la participación activa de la entidad beneficiaria del mismo, como expresión del principio de coordinación a que se refiere el artículo 209 Superior. Por lo que, tratándose de la emanación del acto administrativo que contiene dicha convocatoria, como lo ha dicho la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, tanto la CNSC como la entidad beneficiaria deben “*agotar una etapa previa de planeación y coordinación interinstitucional por la implicaciones administrativas y presupuestales que ello comporta*”<sup>25</sup>, conducente a la suscripción final del acto que la incorpora, lo que como se dijo se puede materializar mediante la emanación que profiera la mencionada Comisión con la concurrente firma de la entidad beneficiaria para formalizar su manifestación de voluntad. No obstante, la ausencia formal de este requisito

<sup>22</sup> Sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Rad. 2016-01017

<sup>23</sup> D.R.A.E. Vigésima Segunda Edición. 2001. Pp. 2114.

<sup>24</sup> Cabanellas, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Ed. Heliasta. S.R.L. Undécima edición. 1993. Disponible en <http://es.slideshare.net>

<sup>25</sup> Op. Cit. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de agosto de 2016.

puede subsanarse, de tal manera que la voluntad de la entidad beneficiaria pueda ser verificada a través de otros medios probatorios encaminados a demostrar su participación e intervención en el *iter* administrativo que culminó con la convocatoria pública, como de hecho ocurriera en el caso estudiado.

79. A esta conclusión se debe arribar en la medida en que tanto 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. (Negrillas fuera del texto original)

De otra parte, la Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad planteada contra la expresión: “*el Jefe de la entidad u organismo*”, contenida en el numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en la sentencia C-183 de 2019 expuso lo siguiente:

“que es el precedente a seguir en este caso, es la de que al concurrir en el proceso de la convocatoria funciones asignadas a órganos diferentes a la CNSC, estos órganos participan de la convocatoria, pero de manera estrictamente limitada a sus funciones, sin afectar en modo alguno la competencia constitucional exclusiva y excluyente de la CNSC para administrar las carreras de los servidores públicos, “*excepción hecha de las que tengan carácter especial*”<sup>26</sup>, valga decir, para la carrera general y las carreras específicas<sup>27</sup>.

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

Por tanto, que dicho jefe de la entidad u organismo suscriba o no la convocatoria, no afecta la validez de la misma, en tanto norma reguladora del concurso. Esta norma resulta del ejercicio de una competencia que corresponde, de manera privativa, a la CNSC. Como ya se ha dicho y, ahora conviene repetir, la suscripción de la convocatoria por el jefe de la entidad u organismo no implica que éste pueda fijar la norma reguladora del concurso, ni que le sea posible incidir de manera parcial en la misma,

---

<sup>26</sup> Las carreras de carácter especial son aquellas que tienen origen constitucional (Supra 4.5.2.)

<sup>27</sup> Supra 4.5.2. y 4.2.1.

por medio de modificaciones o cambios en su contenido, ni que pueda obstruir u obstaculizar, de manera discrecional e inopinada, por la mera decisión de no firmarla, el ejercicio de dicha competencia.

La norma que prevé la suscripción de dicho jefe de la entidad u organismo de la convocatoria es compatible con la Constitución, en tanto y en cuanto se refiere, en el ámbito de la colaboración armónica, al ejercicio de una competencia diferente a la administrar la carrera, como es la de planear, presupuestar y asegurar la financiación del concurso.

En conclusión, si bien el jefe de la entidad u organismo puede suscribir la convocatoria, de esta posibilidad no se sigue de ningún modo (i) que pueda elaborarla, modificarla u obstaculizarla y (ii) que la validez de la convocatoria dependa de la firma del jefe de la entidad o u organismo. El que el jefe de la entidad u organismo pueda suscribir la convocatoria, como se precisará en la decisión, se da como una manifestación del principio de colaboración armónica, pero no es un requisito indispensable para la validez de la convocatoria, en tanto norma rectora del concurso. De otra parte, como también se precisará en la decisión, la CNSC, que es el autor exclusivo de la convocatoria, no puede disponer la realización del concurso sin que previamente se hayan cumplido en la entidad cuyos cargos se van a proveer por medio de éste, los presupuestos de planeación y presupuestales previstos en la ley”.

De lo anterior, se concluye que aunque los Acuerdos No 464 de 2013 y 507 de 2014 solo fueron suscritos por el presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por el jefe de la entidad para la cual se está realizando dicha convocatoria, tal situación no tiene la entidad suficiente para perturbar la legalidad de los actos acusados, pues como lo ha venido considerando esta Corporación, así como la misma Corte Constitucional, el hecho de que el jefe de la entidad u organismo suscriba o no la convocatoria, no afecta la validez de la misma, pues su firma se da como una manifestación del principio de colaboración armónica y no como el ejercicio de las competencias constitucionales exclusivas y excluyentes de la CNSC, ni puede interpretarse como la forma de compartir de algún modo las funciones que se derivan de ellas, de modo que la ausencia de tal firma no puede ser considerada como una forma de obstruir u obstaculizar el ejercicio de la funciones atribuidas a la CNSC.

En suma y teniendo como fundamento las razones anotadas, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

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. NEGAR** las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** - En firme esta decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.