

**PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA – No prospera a pesar que no se haya demandado el acto inicial y el que resuelve el recurso de reposición, por no constituir una unidad jurídica inescindible**

No puede afirmarse que en torno a la pretensión litigiosa, el acto inicial y la decisión demandada constituyen una unidad jurídica inescindible, pues los antecedentes del acto dejan ver que la Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, sólo decidió el archivo de las presuntas irregularidades formuladas contra los procesos de selección de 1997, sin que se hubiera pronunciado sobre la vigencia y los efectos de las convocatorias de 1994, de suerte que sobre dicho asunto, fue la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999 la que definió la suerte de las convocatorias realizadas en el año 1994, lo que permite predicar de dicho acto, una independencia o existencia propia, respecto del acto inicial, conteniendo así, la manifestación de voluntad de la administración sobre la cual recae el vicio de ilegalidad que se alega en la demanda. En este sentido, considera la Sala que la falta de integración de todos los actos que antecedieron a la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, no tiene la virtualidad de impedir un análisis de fondo sobre la pretensión litigiosa, circunscrita a la declaratoria de validez de los concursos de 1994, por lo que la excepción de proposición jurídica incompleta no está llamada a prosperar.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 138

**INTERPOSICION DE RECURSOS CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL – Excepción. Efectos contra terceros determinables**

Por otra parte, y con exclusivo interés académico, precisa la Sala que a pesar de que el artículo 49 del C.C.A, consagra una regla de improcedencia de recursos contra actos de carácter general, pueden presentarse excepciones, como lo autoriza la misma disposición. En el caso que ocupa la atención de la Sala, la Resolución 278 de 09 de julio de 1999, constituye un acto de contenido general, en cuanto que el mismo definió la vigencia de los procesos de selección adelantados en los años 1994 y 1997 por el Municipio de Duitama; sin embargo, tal decisión comporta efectos jurídicos sobre terceros determinables, “los concursantes”, quienes por obvias razones se encontraban legitimados para interponer los respectivos recursos en sede gubernativa, tal y como ocurrió, sin que tal circunstancia haga variar la naturaleza de “acto general e impersonal” que ostenta el acto demandado.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 49

**LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA – Determina la autoría del acto que se demanda**

La Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999 “por la cual se resuelve un recurso de apelación contra la resolución No. 0116 del 26 de noviembre de 1997”, fue proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 130 de la Constitución Nacional, y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992, con ocasión del recurso de apelación presentado por Amanda Molano Sandoval y otros, dentro de las convocatorias públicas realizadas en 1997 por el Municipio de Duitama, situación por la cual, sin tener que recurrir a mayores esfuerzos interpretativos, puede concluirse que al DAFP no le asiste interés directo ni inmediato en el sub lite, teniendo en cuenta que en virtud del artículo

150 del Código Contencioso Administrativo, la pasividad procesal en las acciones impugnatorias como la de nulidad, la determina la autoría del acto que se discute, el cual en el presente asunto, emana de la Comisión Nacional del Servicio Civil, circunstancia que excluye al DAFP de cualquier vinculación en calidad de parte.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 150

**FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA – Comisión nacional del servicio civil. No es diferente por cambios en la conformación de la entidad**

Ahora bien, no comparte la Sala el argumento del excepcionante cuando afirma que la CNSC que expidió el acto demandado es una entidad diferente a la CNSC conformada a partir de la Sentencia C-372 de 1999, y por lo tanto, ésta última no debe responder por los actos definitivos expedidos por aquella. Al respecto, precisa la Sala que la CNSC es un ente autónomo, de creación constitucional, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento son determinados por la ley, por ende, las diferentes modificaciones en su conformación y estructura, introducidas a través del tiempo por las Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004, no desvirtúan su finalidad y cometido estatal, cual es “administrar y vigilar la carrera administrativa”, motivo suficiente para concluir que se encuentra jurídicamente habilitada para contradecir las pretensiones contenidas en la demanda y en tal sentido, la excepción de falta de legitimación en la causa, no está llamada a prosperar.

**CONCEPTO DE VIOLACION – No determinación. Acceso a la administración de justicia. Derechos fundamentales**

Es claro que si para el 12 de julio de 1999, fecha de ejecutoria de la sentencia C-372 de 1999, el proceso de selección adelantado por el Municipio de Duitama en agosto de 1997, no había culminado con la conformación de la lista de elegibles, dichas convocatorias debían suspenderse transitoriamente hasta la reconfiguración de la CNSC ordenada en el fallo de inconstitucionalidad, porque a partir de allí, era tal entidad, la encargada de continuar, directamente o a través de sus delegados, las actuaciones iniciadas, lo que conduce a afirmar que con ocasión de la referida sentencia, el Municipio de Duitama perdió la competencia para la culminación de las convocatorias de 1997. El Municipio de Duitama, sin hacer ningún desarrollo argumentativo acerca de la forma como se presenta la vulneración del orden jurídico superior, y con claro desconocimiento de la formalidad de los análisis que son propios en las acciones impugnatorias, se limitó a afirmar que con la expedición del acto acusado se vulneraron los artículos 2, 4, 6, 25, 29, 53, 130 de la C.N., y el artículo 158 del C.C.A. En los procesos contencioso administrativos, cuando se pretende la nulidad de actos administrativos, se impone una carga al demandante, consistente en que los cargos de nulidad invocados deben corresponder con las normas que específicamente se consideran violadas y, además, explicarse el sentido de la infracción, pues, como lo ha sostenido esta Corporación, en el proceso contencioso administrativo no se da un control general de legalidad y el juzgador no tendrá que analizar sino los motivos de violación alegados por el actor y las normas que este mismo estime como vulneradas. Sólo de esta manera el operador de justicia podrá confrontar el acto acusado con el ordenamiento jurídico, determinando si la presunción de legalidad fue efectivamente

desvirtuada. La Sala, en aras de asegurar la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución Política), y con miras a hacer efectivo el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia (Art. 229 ibídem), procede a realizar el estudio de fondo de las pretensiones de la demanda, bajo el marco normativo que en ella se desarrolla y con los argumentos que se expresan en torno a la presunta afectación de derechos fundamentales.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 137 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 228 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 129

**COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – Facultad para invalidar concursos. Límite temporal**

La facultad conferida por el artículo 14 de la Ley 27 de 1992 a la CNSC para invalidar total o parcialmente un concurso, tiene como límite temporal, la producción de los actos administrativos de contenido particular y concreto de nombramiento en periodo de prueba, pues una vez elaborada la lista de elegibles, lo que procede es la exclusión de las personas que hubieren incurrido en la violación de las leyes y los reglamentos, o la revocatoria del nombramiento o cualquier otro acto administrativo relacionado con los infractores, ya que una vez el empleado ha sido nombrado y posesionado en el cargo respectivo, no puede para él invalidarse el concurso, a menos que se hubiere demostrado su intervención y responsabilidad en las irregularidades que dan origen a la declaratoria de invalidez.

**FUENTE FORMAL:** LEY 27 DE 1992 – ARTICULO 14

**PROCESO DE SELECCIÓN PARA PROVISION DE EMPLEOS EN LA SECRETARIA DE SALUD PUBLICA DEL MUNICIPIO DE DUITAMA – Vigencia del concurso de 1994 y del concurso 1997, éste último sobre las vacantes que quedaron del precitado proceso de selección**

La Resolución No 278 de 09 de julio de 1999, fue proferida en desarrollo de la facultad constitucionalmente atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil de administrar y vigilar la carrera administrativa; por medio de dicho acto se definió la vigencia de las convocatorias públicas realizadas por el Municipio de Duitama durante los años 1994 y 1997, cumpliendo de esta forma con el deber estatal que la Carta fundamental le impone a dicho ente público, por lo tanto, no se avizoran elementos de los cuales se pueda deducir que dicho acto se hubiera apartado de los fines estatales. Siendo así, el cargo no está llamado a prosperar. Por parte de la entidad accionada, por cuanto la decisión de declarar vigentes los concursos realizados en el año 1994 no se contrapone con la decisión de declarar que no existe mérito para dejar sin efectos las convocatorias de 1997, ya que el mismo acto demandado dispuso en sus considerandos que, con relación a las convocatorias realizadas el 14 y 15 de agosto de 1997, sólo podían realizarse nombramientos en periodo de prueba, respecto de aquellos cargos que se encontraran vacantes con carácter definitivo y siempre y cuando no correspondieran a empleos relacionados con las convocatorias del año 1994, previsión con la cual se pretendió evitar nombramientos en aquellos empleos que ya se encontraran provistos por el sistema de méritos, como consecuencia del proceso de selección realizado en 1994.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 4 /  
CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 6 / CONSTITUCION POLITICA –  
ARTICULO 29 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 130

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 278 DE 1999 (9 de julio). COMISIÓN  
NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. ( No Nulo)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION “B”**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00096-00(1811-07)**

**Actor: MUNICIPIO DE DUITAMA**

**Demandado: COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**

**AUTORIDADES NACIONALES**

Llegado el momento de decidir y no observando causal de nulidad que invalide la actuación, procede la Sala a dictar sentencia dentro del presente proceso instaurado por el Municipio de Duitama contra la Nación- Comisión Nacional de Servicio Civil en procura de la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999.

**ANTECEDENTES**

El Municipio de Duitama, debidamente representado por su Alcalde Municipal, actuando a través de apoderada judicial, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, interpuso demanda de simple nulidad, en procura de la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, por medio de la cual la Comisión Nacional del Servicio Civil “resuelve un recurso de apelación contra la resolución No. 0116 del 26 de

noviembre de 1997, proferida por la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá”.

Como **fundamentos fácticos** de la pretensión manifestó lo siguiente:

.- Mediante Acuerdo No. 022 del 4 de octubre de 1994, el Concejo Municipal de Duitama, fijó la carrera administrativa y estableció la nomenclatura y clasificación de empleos de la Secretaria de Salud.

.- Con fundamento en el mencionado acuerdo, el 28 de octubre de 1994, la administración municipal de Duitama, convocó concurso de méritos para proveer los empleos de la Secretaria de Salud Municipal, de Bacteriólogo, Coordinador de Enfermería, Terapeuta de Lenguaje, nutricionista, Enfermera Jefe, Auxiliar de enfermería, Auxiliar de Laboratorio, Farmacia y Estadística.

.- El concurso anterior, culminó el 14 de diciembre de 1994 con las respectivas listas de elegibles, de las cuales se efectuaron los nombramientos en periodo de prueba y se procedió a efectuar las respectivas evaluaciones.

.- Una vez enviadas las solicitudes de inscripción a la carrera al Ministerio de Salud, la Directora de Recursos Humanos, mediante oficio de 24 de junio de 1996 las devolvió por no corresponder a las denominaciones, códigos y grados del Decreto 1921 de 1994 y no haber realizado la totalidad de las evaluaciones bimensuales.

.- Mediante sentencia de 16 de abril de 1997, el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, decretó la nulidad total del Acuerdo No. 022 de 1994.

.- Con fundamento en la sentencia anterior, el Municipio de Duitama en agosto de 1997, convocó nuevamente a concurso de méritos para proveer los empleos de Auxiliar de Laboratorio Clínico, Auxiliar de Droguería, Auxiliar de Enfermería, Coordinador de Área (Enfermería), Auxiliar Consultorio Dental, Auxiliar de Información de Salud, Odontólogo, Terapeuta, Nutricionista- Dietista y Bacteriólogo.

.- En el curso de las anteriores convocatorias se presentaron quejas por parte de los concursantes, las que se resolvieron mediante Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, que ordenó archivar la investigación.

.- Contra la decisión anterior se interpusieron los recursos de reposición y apelación, éste último, fue resuelto por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999 que declaró vigentes los concursos realizados en el año 1994, generando derechos de carrera en cabeza de las personas que fueron nombradas en periodo de prueba y obtuvieron calificación satisfactoria, igualmente, reconoció efectos legales a las convocatorias de 1997.

.- Lo anterior implica que respecto a los empleos de Auxiliar de Droguería y Auxiliar de Enfermería existen dos personas con derechos de carrera, ya que los concursos de 1997 no fueron suspendidos, razón por la que culminaron con la lista de elegibles, se efectuaron los nombramientos en periodo de prueba, y las respectivas inscripciones en la carrera administrativa.

.- La Resolución demandada ordena al Hospital Municipal de Duitama, tomar los correctivos y adelantar las diligencias tendientes a la inscripción de carrera administrativa de los concursantes de 1994, a pesar de que esta es una competencia de la Alcaldía de Duitama.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

En las demandas se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 2, 4, 6, 25, 29, 53 y 130.

Del Código Contencioso Administrativo, el artículo 158.

De las normas violadas y el concepto de violación expuesto por la parte actora en los procesos acumulados, se estructuran los siguientes cargos contra los actos administrativos demandados:

##### **i) Violación del artículo 2 de la Constitución Política.**

Manifiesta la parte actora que la resolución demandada contradice uno de los fines del Estado como lo es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes.

Agrega que las autoridades están instituidas para proteger a los residentes en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**ii) Violación del artículo 4 de la Constitución Política.**

Asegura el ente demandante que se vulnera el artículo 4 superior, por ser la constitución norma de normas, cuya aplicación prevalece sobre cualquier disposición legal. Indica que el acto acusado no es claro en su parte resolutive dando a entender cosas que por su propia naturaleza son contrarias entre sí y excluyentes, generando incertidumbre administrativa e inseguridad para los afectados directos de la misma.

**iii) Violación del artículo 6 de la Constitución Política.**

Afirma que de acuerdo con tal precepto constitucional, el servidor público que expidió el acto administrativo acusado, debe responder disciplinaria y penalmente por infringir la Constitución Nacional y la Ley, toda vez que revivió un acto administrativo declarado nulo por el Tribunal Contencioso Administrativo. Aseguró que la decisión administrativa es incongruente ya que dejó con validez dos concursos efectuados para los mismos cargos, e involucró una entidad como el Hospital Municipal de Duitama, en un asunto que no era de su competencia.

**iv) Violación del artículo 25 de la Constitución Política.**

La parte demandante considera que se vulneran los derechos laborales de quienes participaron en los concursos de los años 1994 y 1997, generando desconcierto, inseguridad e incertidumbre frente a un derecho protegido de manera especial por la Constitución Nacional, pues se conculcó la estabilidad laboral, social y económica de quienes participaron de buena fe en unos concursos y que en este momento desconocen su suerte frente a los mismos.

**v) Violación del artículo 29 de la Constitución Política.**

La parte actora indica que se desconoció el debido proceso, toda vez que el acto atacado no obedeció a la congruencia que debe existir en toda decisión administrativa o judicial.

Al respecto indicó, que en la parte resolutive del acto demandado se declaran vigentes los concursos de 1994, y en el numeral siguiente se declara que no existe mérito para dejar sin efecto las convocatorias A-15, A-18, A-19, A-22, A-23 y A-25 de 1997, creándose derechos de carrera para quienes se presentaron a los cargos de auxiliar de droguería y auxiliar de enfermería en ambos concursos.

Considera el impugnante que el acto no guarda conexidad ni coherencia entre su temática y sus disposiciones, toda vez que procedió a ordenar a la administración del Hospital Municipal de Duitama, tomar los correctivos del caso y adelantar las diligencias para la inscripción en el escalafón de carrera administrativa de los funcionarios que superaron satisfactoriamente el periodo de prueba de 1994, y dispuso la notificación al Alcalde de Duitama y el Secretario de Salud, al igual que a la señora AMANDA MOLANO SANDOVAL.

**vi) Violación del artículo 53 de la Constitución Política.**

Sostiene que se vulnera este precepto porque quienes concursaron para los empleos de auxiliar de droguería y auxiliar de enfermería, en los años 1994 y 1997, se enfrentan al desconocimiento de sus derechos de igualdad y estabilidad laboral, toda vez que la Resolución 278 de 1999, creó un clima de inseguridad frente al asunto.

**vii) Violación del artículo 130 de la Constitución Política.**

Afirma que se desconoció y vulneró la función atribuida a la Comisión Nacional de Servicio Civil, como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los servidores públicos, sin formular argumentos en torno a dicho cargo.

**viii) Violación del artículo 158 del Código Contencioso Administrativo.**

Indica que se violó dicha disposición legal, toda vez que el Acuerdo No. 22 de 4 de octubre de 1994, fue declarado nulo por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, en sentencia de 16 de abril de 1997, y sin embargo, la resolución demandada lo revivió al declarar vigentes los concursos de 1994, los cuales se fundaban en el mencionado acuerdo.

## **SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

Con la demanda, la parte actora solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, por considerar que vulnera el derecho al trabajo de los concursantes de los años 1994 y 1997, pues ordenó proveer para los mismos cargos, dos (2) concursantes diferentes, creando inseguridad, confusión y desconocimiento en los derechos laborales de dichas personas. Aseguró que dicho acto administrativo no aporta seguridad laboral ni administrativa, toda vez que es ambivalente y genera serios motivos de inseguridad y duda en el evento de su aplicación.

## **TRAMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, Corporación que mediante auto de 17 de abril de 2002, la admitió y se abstuvo de decretar la suspensión provisional (fls. 43 a 45).

Posteriormente, mediante auto de 13 de julio de 2004<sup>1</sup>, el Tribunal aceptó la intervención de terceros en el proceso, quienes concurren, por conducto de apoderada, para oponerse a las pretensiones de la demanda, y mediante escrito de 20 de junio de 2005, solicitaron la perención del proceso, en los términos del artículo 148 del C.C.A., petición que fue negada por auto de 07 de septiembre de 2005, en consideración a la naturaleza de la acción (fl. 67).

La Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública fueron notificados por conducto del Alcalde de Tunja, como lo indica el artículo 150 del C.C.A. (fls. 72 y 73).

El proceso se fijó en lista entre el 10 y el 23 de abril de 2007 (fl. 73).

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en escrito de 19 de abril de 2010, presentó incidente de nulidad del proceso invocando la causal de falta de competencia del Tribunal Administrativo de Boyacá para conocer la presente acción de nulidad, por tratarse de un acto administrativo expedido por autoridad del orden nacional (fls. 74 a 79).

---

<sup>1</sup> Folio 63.

En consideración a la petición anterior, el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto de 04 de julio de 2007, declaró la nulidad de todo lo actuado, incluyendo el auto admisorio de la demanda por carecer de competencia y dispuso la remisión de la actuación para el conocimiento de esta Corporación<sup>2</sup>.

Mediante auto de 30 de abril de 2008, la Sala admitió la demanda y negó la medida cautelar de suspensión provisional, al considerar que el demandante omitió indicar de manera específica los motivos por los cuales resultaban transgredidos los preceptos constitucionales, situación que impedía advertir en forma manifiesta la presunta infracción (fls. 103 a 110).

En auto de 29 de agosto de 2008 (fls. 124 y 125) se dispuso notificar la demanda a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **.- El Departamento Administrativo de la Función Pública.**

El Departamento Administrativo de la Función Pública, contestó la demanda y propuso la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva” y “proposición jurídica incompleta”, con fundamento en los siguientes razonamientos (fls. 118 a 122):

Frente a las pretensiones, se opuso a su prosperidad por considerar que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos, toda vez que no existe quebranto del orden jurídico superior.

En cuanto a los hechos, manifestó que no les consta por tratarse de situaciones cuya competencia se encuentra atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Indicó que el acto demandado se limitó a desatar el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, declarando la vigencia de los concursos realizados en 1994, y estableciendo la no existencia de mérito para dejar sin efectos los concursos de 1997.

Afirmó que a pesar de la declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 022 de 1994, no se vieron afectados los procesos de selección, toda vez que el referido acuerdo

---

<sup>2</sup> Folios 97 y 98.

no reguló lo pertinente a los procedimientos de carrera, ni los concursos para proveer empleos de carrera administrativa, ya que los mismos estaban sujetos a los requisitos generales previstos por los Decretos 694 de 1975, 1468 de 1979 y Ley 27 de 1992.

Con respecto a los derechos de carrera de los concursantes de los procesos de selección de 1994, manifestó que la sola aprobación satisfactoria del periodo de prueba generaba derechos de carrera administrativa, tanto así que fueron nombrados, aun cuando no se hubiera realizado la respectiva anotación en el registro por el Ministerio de Salud y la Administración Municipal. Por lo anterior, consideró que encontrándose vigentes los concursos de 1994, la Comisión Nacional del Servicio Civil con respecto a las convocatorias realizadas el 14 y 25 de agosto de 1997, si bien no encontró méritos para dejarla sin efectos, hizo clara salvedad, que sólo podrían hacerse nombramientos en período de prueba respecto de los cargos que se encontraran vacantes, para no vulnerar derechos adquiridos.

De otra parte, sostuvo que sólo se demandó el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación sin que se haya demandado la Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, expedida por la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá, que resolvió archivar la investigación por presuntas irregularidades en los procesos de selección impugnados, por lo que el acto demandado no constituye una proposición jurídica completa.

Frente al concepto de violación, adujo que no expresa con claridad la forma en que se concreta la violación de las normas superiores y que el acto acusado, lejos de violar los principios y deberes que la constitución impone, garantiza los derechos adquiridos de los concursantes de los procesos de selección, tanto de 1994 como de 1997.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en consideración a que el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP), no expidió el acto administrativo demandado, y carece de competencia para administrar y vigilar la carrera administrativa, cuya competencia corresponde de manera privativa a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 130 de la C.N. y Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004.

**.- Comisión Nacional del Servicio Civil.**

La Comisión Nacional del Servicio Civil, contestó la demanda y propuso la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, e “inexistencia de causal que afecte la validez de los actos administrativos demandados”, con fundamento en los siguientes razonamientos (fls. 131 a 141):

En cuanto a los hechos afirmó que no le constan. Como razones de defensa, sostuvo que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar porque el acto administrativo fue expedido con sujeción a la Ley.

Propuso la excepción de “**falta de legitimación en la causa por pasiva**” tras la expedición de la Sentencia C-372 de 1999, mediante la cual, la Corte Constitucional declaró inexecutable la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, así, sostuvo que la CNSC no tiene la obligación de responder por una decisión adoptada por la antigua Comisión Nacional del Servicio Civil.

Al respecto, manifestó que la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá adelantó el proceso administrativo de inspección e intervención frente al concurso de selección efectuado por la Secretaría de Salud Pública del Municipio de Duitama, citado mediante las convocatorias comprendidas entre la No. A 13 a A 25 del 14 y 25 de agosto de 1997, el cual culminó con la expedición de la Resolución No. 278 de 1999, a través de la cual se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución No. 0116 de 1997, es decir, que tanto el procedimiento como la reclamación correspondiente se adelantó bajo las disposiciones legales y reglamentarias contenidas en la Ley 27 de 1992, los Decretos 2329 de 1995 y 1005 de 1980, y ni siquiera se aplicó lo previsto en la Ley 443 de 1998.

Indicó que la actual Comisión Nacional del Servicio Civil se conformó el 7 de diciembre de 2004, por lo que dicha Comisión no puede responder por la expedición de los actos acusados, pues aunque desde sus inicios la entidad encargada de administrar y vigilar la carrera administrativa se ha denominado “Comisión Nacional del Servicio Civil”, lo cierto es que su estructura y conformación ha variado sustancialmente en el tiempo, conforme al avance normativo y no puede concluirse que se trata de la misma entidad, razón por la

cual no puede responder por los actos administrativos definitivos, pues frente a estos no ha tenido la oportunidad de pronunciarse para confirmar, revocar o modificar las decisiones.

Propuso igualmente la excepción de **“inexistencia de causal que afecta la validez de los actos administrativos demandados”**, sobre la misma, sostuvo que el acto demandado se expidió con sujeción a la ley, teniendo en cuenta la competencia atribuida por el artículo 130 de la Constitución Nacional y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992, para conocer de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección.

Indicó que resultaba necesario el pronunciamiento por parte de la CNSC respecto de las convocatorias de 1994, ante la ausencia del análisis en el que pudo incurrir la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá, sin que tal proceder fuera constitutivo de omisión o extralimitación de las funciones de administrar la carrera administrativa. En tal sentido, consideró que la decisión impugnada no fue arbitraria sino fundada en los preceptos constitucionales y legales, que concluyó, de manera acertada, que sólo podían realizarse nombramientos en periodo de prueba, respecto de los cargos que se encontraban vacantes con carácter definitivo, siempre y cuando no se relacionaran con las convocatorias del año 1994, por lo que el argumento de la demanda en cuanto a la falta de congruencia de la decisión administrativa y la supuesta inseguridad e incertidumbre frente a los derechos protegidos, carece de soporte.

Por otra parte, indicó que la Comisión Nacional del Servicio Civil no es la autoridad competente para proveer los cargos en periodo de prueba, por lo tanto, en el evento de existir dos empleados con derechos de carrera, sobre un mismo cargo, tal proceder solo puede ser imputado al Municipio de Duitama.

Aseguró que la declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 022 de 1994 no genera vicios en el acto acusado ni tiene el alcance suficiente para afectar o invalidar los procesos de selección del mes de octubre de 1994, pues dichas convocatorias no han sido objeto de análisis por parte de la jurisdicción contencioso administrativa y tampoco se revocaron por haber perdido fuerza ejecutoria el acto de las convocatorias. Siendo así, concluye que los procesos realizados en el mes de octubre de 1994 por no ser impugnados y no existir acto administrativo expedido por autoridad competente que los haya declarado sin efectos, conservan plena

validez y vigencia y en ese orden de ideas dichos concursos tienen fuerza vinculante por sí solos.

Afirmó que con apoyo en lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Política y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992, era obligación de la entonces Comisión Nacional del Servicio Civil, precisar los alcances de la Convocatoria de 1994, y en este sentido resultó acertada la consideración plasmada cuando afirma: “Con relación a las convocatorias realizadas el 14 y 25 de agosto de 1997, sólo podrán realizarse nombramientos en período de prueba respecto de aquellos cargos que se encuentran vacantes con carácter definitivo y siempre y cuando no correspondan a empleos relacionados con las convocatorias del año 1994”.

Por otro lado, consideró que las precisiones contenidas en la Resolución 0278 de 1999, no generan inestabilidad laboral e incongruencia, dado que, al no existir mérito para invalidar alguna de las convocatorias reseñadas, no le era dable a la CNSC proceder de manera diferente, pues su función no consistía en determinar qué proceso de selección debía imponerse, pues éstos no tienen el carácter de excluyentes y el motivo de las convocatorias para el año 1997, bien pudo consistir en el agotamiento de la lista de elegibles o por el vencimiento del término de vigencia de las mismas etc, pero no por decaimiento de las convocatorias realizadas en el año 1994, en virtud del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, ni podía entenderse que había operado una sustitución de concursos.

Finalmente, manifestó que no existe posibilidad de acceder a las súplicas de la demanda en tanto que los demandantes no lograron desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos acusados.

#### **EL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado considera que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, bajo la siguiente argumentación (fls. 147 a 153).

Sobre las excepciones propuestas afirmó que no le asiste legitimación en la causa por pasiva al Departamento Administrativo de la Función Pública, toda vez que no fue el órgano que expidió el acto cuya nulidad se demanda. En lo atinente a la inepta demanda, señaló que a pesar de que no fueron allegadas las Resoluciones No. 0116 y 0132 de 1997, tal omisión no imposibilita el examen de fondo, pues del texto del acto acusado se infiere que mediante tales actos se archivó la investigación por presuntas irregularidades en las convocatorias del año 1997, y el acto demandado confirmó en su totalidad tal decisión, razón por la cual la proposición jurídica no se alteró, por lo que se cumplen los presupuestos de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, consagrados en el artículo 138 del C.C.A.

En lo atinente al fondo del asunto, afirmó que el Acuerdo Municipal No. 022 de 1994, expedido por el Concejo Municipal de Duitama no se ocupó de los procedimientos de carrera ni de los concursos de méritos del año 1994, por lo que sencillamente no tiene relación de causalidad con el acto acusado, el cual le concede efectos jurídicos a las convocatorias de 1994 y 1997, dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas. Por todo lo anterior, considera que no se presenta un fenómeno de decaimiento del acto, tal y como lo plantea la parte actora.

### **CONSIDERACIONES**

Como no se evidencia causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

#### **1.- Excepciones.**

Previo a resolver de fondo el asunto planteado por las partes, la Sala procede a pronunciarse sobre las excepciones de “proposición jurídica incompleta” y “falta de legitimación en la causa por pasiva”, propuestas por los accionados.

##### **1.1. De la proposición jurídica incompleta:**

El Departamento Administrativo de la Función Pública sostuvo que sólo se demandó el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación, sin que se haya demandado la Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, expedida por la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá, que resolvió archivar la

investigación por presuntas irregularidades en los procesos de selección impugnados, por lo que considera que el acto demandado no constituye una proposición jurídica completa.

Para la Sala la excepción no está llamada a prosperar por las razones que a continuación se indican:

De acuerdo con el artículo 138 del C.C.A, “si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión (...)”, es claro entonces, que cuando lo pretendido es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación exacta y precisa de lo que se demanda, exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la totalidad de la voluntad de la administración.

En el caso sub examine, el Municipio de Duitama tan sólo demandó la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por la cual se resuelve un recurso de apelación contra la Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, proferida por la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá, de lo que se infiere que, en efecto, el Municipio omitió demandar la decisión administrativa inicial, es decir la Resolución 0116 de 26 de noviembre de 1997, así como la Resolución No. 0132 de 15 de diciembre de 1997, proferida por la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición, confirmando la decisión de archivar la investigación, incumpliendo en esta forma con lo previsto en el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, al no integrar en las pretensiones de la demanda la totalidad de los actos.

No obstante la omisión anterior, la que sin lugar a dudas contraviene la regla del artículo 138 ibídem, considera la Sala que en el sub judice, tal circunstancia no impide un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que el vicio de ilegalidad que se endilga al acto demandado, se contrae a la decisión de declarar vigentes los concursos realizados en el año 1994, aspecto que vino a definirse tan sólo en el acto demandado.

Así pues, no puede afirmarse que en torno a la pretensión litigiosa, el acto inicial y la decisión demandada constituyen una unidad jurídica inescindible, pues los

antecedentes del acto dejan ver que la Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, sólo decidió el archivo de las presuntas irregularidades formuladas contra los procesos de selección de 1997, sin que se hubiera pronunciado sobre la vigencia y los efectos de las convocatorias de 1994, de suerte que sobre dicho asunto, fue la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999 la que definió la suerte de las convocatorias realizadas en el año 1994, lo que permite predicar de dicho acto, una independencia o existencia propia, respecto del acto inicial, conteniendo así, la manifestación de voluntad de la administración sobre la cual recae el vicio de ilegalidad que se alega en la demanda.

En este sentido, considera la Sala que la falta de integración de todos los actos que antecedieron a la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, no tiene la virtualidad de impedir un análisis de fondo sobre la pretensión litigiosa, circunscrita a la declaratoria de validez de los concursos de 1994, por lo que la excepción de proposición jurídica incompleta no está llamada a prosperar.

Por otra parte, y con exclusivo interés académico, precisa la Sala que a pesar de que el artículo 49 del C.C.A, consagra una regla de improcedencia de recursos contra actos de carácter general, pueden presentarse excepciones, como lo autoriza la misma disposición. En el caso que ocupa la atención de la Sala, la Resolución 278 de 09 de julio de 1999, constituye un acto de contenido general, en cuanto que el mismo definió la vigencia de los procesos de selección adelantados en los años 1994 y 1997 por el Municipio de Duitama; sin embargo, tal decisión comporta efectos jurídicos sobre terceros determinables, “los concursantes”, quienes por obvias razones se encontraban legitimados para interponer los respectivos recursos en sede gubernativa, tal y como ocurrió, sin que tal circunstancia haga variar la naturaleza de “acto general e impersonal” que ostenta el acto demandado.

#### **1.2. De la Falta de Legitimación en la causa del Departamento Administrativo de la Función Pública.**

El Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP), propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en consideración a que no expidió el acto administrativo demandado, y carece de competencia para administrar y vigilar la carrera administrativa, cuya competencia corresponde de manera privativa a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los

términos del artículo 130 de la C.N. y Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004.

En efecto, la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999 “por la cual se resuelve un recurso de apelación contra la resolución No. 0116 del 26 de noviembre de 1997”, fue proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 130 de la Constitución Nacional, y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992<sup>3</sup>, con ocasión del recurso de apelación presentado por Amanda Molano Sandoval y otros, dentro de las convocatorias públicas realizadas en 1997 por el Municipio de Duitama, situación por la cual, sin tener que recurrir a mayores esfuerzos interpretativos, puede concluirse que al DAFP no le asiste interés directo ni inmediato en el sub lite, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 150 del Código Contencioso Administrativo, la pasividad procesal en las acciones impugnatorias como la de nulidad, la determina la autoría del acto que se discute, el cual en el presente asunto, emana de la Comisión Nacional del Servicio Civil, circunstancia que excluye al DAFP de cualquier vinculación en calidad de parte.

En tal sentido, esta Sección<sup>4</sup> se ha pronunciado para señalar que tratándose de acciones contra actos administrativos, las entidades que deben ser vinculadas al proceso como parte pasiva son quienes lo expidieron. En este caso, observa la Sala que el DAFP no figura suscribiendo el acto demandado, y que la entidad que lo profirió es la Comisión Nacional del Servicio Civil, por ende, es el único ente que debe ser vinculado al plenario, razón suficiente para declarar la prosperidad del medio exceptivo propuesto por el DAFP, como se hará constar en la parte resolutive del presente proveído.

### **1.3. De la Falta de legitimación en la causa de la Comisión Nacional del Servicio Civil.**

En síntesis, considera la Comisión Nacional del Servicio Civil que no tiene la obligación de responder por una decisión adoptada por la antigua CNSC, sobre la que no tuvo oportunidad de pronunciarse para confirmar, revocar o modificar lo allí decidido. Lo anterior, teniendo en cuenta que en virtud de la Sentencia de

---

<sup>3</sup> La Ley 27 de 1992 se encontraba vigente en la fecha de expedición del acto demandado, y posteriormente fue derogada por la Ley 443 de 1998, que a su vez fue derogada por la Ley 909 de 2004.

<sup>4</sup> Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 21 de agosto de 2008, Radicación número: 85001-23-31-000-2003-01239-01(0086-07).

inexequibilidad C-372 de 1999, la nueva Comisión Nacional del Servicio Civil se conformó el 7 de diciembre de 2004, y por lo tanto, no expidió el acto acusado.

La excepción no está llamada a prosperar por las siguientes razones:

Es conocido que la legitimación en la causa (*legitimatio ad causam*) la tiene aquella persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra jurídicamente habilitada para formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda, por ostentar la condición de sujeto activo o pasivo en la relación jurídica, en cuyo contexto se desenvuelve la controversia a resolver.

Ya se precisó en el acápite anterior, que en las acciones de simple nulidad, la legitimación en la causa por pasiva la tiene la entidad pública que expidió el acto administrativo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150 del C.C.A.

En el presente caso, se encuentra acreditado que el acto administrativo cuya nulidad se pretende, fue expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

El artículo 130 de la Constitución Política le asigna a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la administración de la carrera de los servidores públicos en los siguientes términos: "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."

En consecuencia, para la Sala es claro que la entidad que ha sido demandada, en este caso la CNSC, conforme a la ley sustancial, está legitimada en la causa para responder por ser la entidad que expidió el acto acusado, dada su calidad de autoridad pública responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

Ahora bien, no comparte la Sala el argumento del excepcionante cuando afirma que la CNSC que expidió el acto demandado es una entidad diferente a la CNSC conformada a partir de la Sentencia C-372 de 1999, y por lo tanto, ésta última no debe responder por los actos definitivos expedidos por aquella.

Al respecto, precisa la Sala que la CNSC es un ente autónomo, de creación constitucional, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía

en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento son determinados por la ley, por ende, las diferentes modificaciones en su conformación y estructura, introducidas a través del tiempo por las Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004, no desvirtúan su finalidad y cometido estatal, cual es “**administrar y vigilar la carrera administrativa**”, motivo suficiente para concluir que se encuentra jurídicamente habilitada para contradecir las pretensiones contenidas en la demanda y en tal sentido, la excepción de falta de legitimación en la causa, no está llamada a prosperar.

## **2.- El problema jurídico**

Se trata de determinar si la Comisión Nacional del Servicio Civil, al expedir la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, por la cual se declara que los concursos realizados por el Municipio de Duitama en el año 1994, se encuentran vigentes y gozan de la presunción de legalidad, generando derechos de carrera administrativa para aquellos que hubieren agotado satisfactoriamente el procedimiento establecido en la Ley, y a su vez declara que están vigentes las convocatorias realizadas a partir del 14 y 25 de agosto de 1997, desconoció los preceptos constitucionales invocados en la demanda, el derecho al trabajo, a la igualdad y al debido proceso, y el artículo 158 del C.C.A.

## **3.- El acto administrativo acusado**

Se trata de la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que en su parte resolutive decidió lo siguiente:

“(....)

### **RESUELVE:**

ARTICULO PRIMERO: Declarar que los concursos realizados en el año de 1994, los (sic) que se encuentran vigentes y en consecuencia gozan de la presunción de legalidad, generando en cabeza de las personas que fueron nombradas en período de prueba en dichos concursos y que una vez superado en (sic) respectivo periodo de prueba, obtuvieron calificación satisfactoria, adquiriendo derechos en la carrera administrativa.

ARTICULO SEGUNDO: Declarar que no existe mérito para dejar sin efectos las convocatorias Nos. A-15, A-18, A-19, A-22, A-23 y A-25, para proveer los empleados (sic) de Auxiliar de Enfermería, Auxiliar de Consultorio Dental, Auxiliar de Información de Salud, odontólogo,

terapista y Bacteriólogo, que realiza la Secretaria de Salud del Municipio de Duitama a partir del 14 y 25 de agosto de 1997, en consecuencia la entidad deberá culminar los concursos y proveer con las respectivas listas de elegibles los empleos que actualmente se encuentren vacantes de manera definitiva.

ARTICULO TERCERO: La administración del Hospital Municipal de Duitama deberá tomar los correctivos del caso y adelantar las diligencias necesarias, con miras a lograr la inscripción en el escalafón de la carrera administrativa, respecto de los funcionarios que superaron satisfactoriamente el periodo de prueba de los concursos realizados en el año de 1994.

ARTICULO CUARTO. Notificar el contenido de la presente resolución al señor Alcalde Municipal de Duitama y al Secretario de Salud de Duitama y a la señora AMANDA MOLANO SANDOVAL, identificada con cédula No. 23.549.528.

ARTICULO QUINTO: Contra la presente resolución, no procede recurso alguno y por lo tanto se entiende agotada la vía gubernativa.

ARTICULO SEXTO. El presente acto administrativo, rige a partir de la fecha de su expedición. (...)"

Como se desprende del texto anterior, en dicha Resolución la Comisión Nacional del Servicio Civil declara, que los concursos realizados por tal entidad en 1994 se encuentran vigentes y gozan de la presunción de legalidad, generando derechos de carrera administrativa para aquellos que hubieren agotado satisfactoriamente el procedimiento establecido en la Ley. Así mismo declara que están vigentes las Convocatorias realizadas por la Secretaría de Salud del Municipio de Duitama a partir del 14 y 25 de agosto de 1997 y que deberán culminarse los concursos respectivos y proveerse los cargos que se encuentren vacantes de manera definitiva con las respectivas listas de elegibles que de allí se generen.

Adicionalmente, en dicho acto se resuelve que deberán inscribirse en el escalafón de la carrera administrativa a los funcionarios que superaron satisfactoriamente el período de prueba de los concursos realizados en 1994.

#### **4.- Marco normativo**

En el caso bajo estudio los actores solicitan la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, proferido por la CNSC, al considerar que desconoce las siguientes normas:

**De orden constitucional:** Los artículos 2, 4, 6, 25, 29, 53 y 130 de la Constitución Política que respectivamente corresponden a los fines del estado, la supremacía de la constitución, la responsabilidad de los servidores públicos, el derecho al trabajo, el debido proceso, el derecho a la igualdad de los trabajadores y la creación y de la CNSC.

“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.  
Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

“ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

“ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.  
Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.  
En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”.

“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”

“ARTICULO 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”.

**De orden legal**, el artículo 158 del Código Contencioso Administrativo.

“ARTICULO 158. REPRODUCCION DEL ACTO SUSPENDIDO. <Código derogado por el artículo **309** de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 34 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido por quien los dictó, si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión. Deberán suspenderse provisionalmente los efectos de todo acto proferido con violación de los anteriores preceptos. La orden de suspensión, en este caso, deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, a pesar de que contra ella se interponga el recurso de apelación. Cuando estando pendiente un proceso se hubiere ordenado suspender provisionalmente un acto, y la misma Corporación o funcionario lo reprodujere contra la prohibición que prescribe este artículo, bastará solicitar la suspensión acompañando copia del nuevo acto. Estas solicitudes se decidirán inmediatamente, cualquiera que sea el estado del proceso, y en la sentencia definitiva se resolverá si se declara o no la nulidad de estos actos. La solicitud de suspensión provisional será resuelta por auto de la Sala, Sección o Subsección, contra el cual sólo procede, en los procesos de única instancia, el recurso de reposición y, en los de primera instancia, el de apelación. Este recurso se resolverá de plano; no impedirá el cumplimiento del auto ni suspenderá la tramitación del proceso ante el inferior, el cual actuará en copias y remitirá el original al superior.”

De otra parte, en consideración a la fecha de expedición del acto demandado, **09 de julio de 1999**, y a los fundamentos de derecho invocados por la administración,

se impone observar, el artículo 14 de la Ley 27 de 1992<sup>5</sup>, que otorgaba funciones a la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**, como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan carácter especial.

“Artículo 14. DE LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. <Ley derogada por el artículo 87 de la Ley 443 de 1998> Corresponde a la comisión nacional del servicio civil como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan carácter especial:

- a) Vigilar el cumplimiento de las normas de carrera de los empleados a nivel nacional y territorial. En caso de infracción de las mismas, solicitar a la autoridad competente la imposición de las sanciones de multa, suspensión o destitución a los infractores;
- b) Conocer de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo dejarlos sin efecto, total o parcialmente, excluir de las listas de elegibles a las personas que hubieren incurrido en violación a las leyes o los reglamentos que regulan la administración de personal civil al servicio del Estado y ordenar la revocatoria de nombramientos u otros actos administrativos, si comprobare que éstos se efectuaron con violación de las normas que regulan la materia;
- c) Recomendar al Departamento Administrativo del Servicio Civil, iniciativas, estudios e investigaciones en áreas relacionadas con la administración de personal;
- d) Absolver privativamente las consultas sobre administración de personal que formulen los distintos organismos del Estado y las organizaciones de empleados del mismo, en los casos en los cuales no le corresponda hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o al Departamento Administrativo del Servicio Civil, cuyos conceptos no serán obligatorios;
- e) Vigilar que los nombramientos provisionales no excedan el término legal. En caso de infracción, solicitar a la autoridad competente la imposición de las sanciones de multa, suspensión o destitución a los infractores;
- f) Cooperar con el Gobierno y con el Departamento Administrativo del Servicio Civil;
- g) Delegar sus funciones en las comisiones seccionales del servicio civil;
- h) Dictar su propio reglamento y el de las comisiones seccionales;
- i) Conocer, en segunda instancia, de las decisiones adoptadas por las comisiones seccionales del servicio civil, y
- j) Las demás que le sean legalmente asignadas.

**PARÁGRAFO.** El gobierno señalará los honorarios a que tengan derecho los miembros de la comisión nacional del servicio civil y de sus comisiones seccionales. “

---

<sup>5</sup> Norma derogada por la Ley 443 de 1998, la que a su vez fue derogada por la Ley 909 de 2004.

## 5.- Marco conceptual

El acto administrativo que se demanda, tuvo su origen en las diligencias adelantadas por la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**, respecto de los procesos de selección para la provisión de empleos en la **SECRETARIA DE SALUD PUBLICA DEL MUNICIPIO DE DUITAMA**, correspondiente a las convocatorias A13 a A25 del 14 y 25 de agosto de 1997, con el fin de proveer los siguientes empleos:

Auxiliar de Laboratorio Clínico código 5225 grado 4 A  
Auxiliar de Droguería código 5170 grado 4 A  
Auxiliar de Enfermería código 5200 grado 4 A  
Enfermero código 3200 grado 03  
Coordinador de Área código 3120 grado 03  
Auxiliar Consultorio Dental código 5205 grado 4 A  
Auxiliar de información en Salud código 5165 grado 4 A  
Odontólogo código 3230 grado 7  
Terapista código 3255 grado 03  
Nutricionista – Dietista código 3275 grado 03  
Bacteriólogo código 3245 grado 03.

La intervención de la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL** en la revisión de los procesos de selección, se debió a las presuntas irregularidades denunciadas por terceros con interés, detectadas en el Concurso de Méritos iniciado en el año 1997. A tal conclusión se llega, luego de leer los antecedentes plasmados en el acto demandado, en los cuales se deja ver que el mismo se produjo con el fin de decidir en forma definitiva, sobre la solicitud presentada el 6 de octubre de 1997, que planteaba una serie de irregularidades contra las convocatorias 13 A a la 25 A de 1997.

Acerca del alcance la facultad de la CNSC para conocer de las irregularidades que se presentan en los procesos de selección, esta Sección se pronunció mediante sentencia de 25 de mayo de 2000 (Exp. 23-99), M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, en el siguiente sentido:

“Al respecto, se impone observar que el artículo 14 de la ley 27 de 1992, determina las funciones que la Comisión Nacional del Servicio Civil ha de ejercer como responsable de la administración y vigilancia

de la carrera de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan carácter especial. Dentro de tales funciones, el literal b) de dicho precepto, establece lo siguiente:

“Conocer de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo dejarlos sin efecto, total o parcialmente; excluir de las listas de elegibles a las personas que hubieren incurrido en violación a las leyes o los reglamentos que regulan la administración de personal civil al servicio del Estado y ordenar la revocatoria de nombramientos u otros actos administrativos, si comprobare que éstos se efectuaron con violación de las normas que regulan la materia”.

(....)

No obstante, al leer las precitadas normas, bien podría entenderse que conforme a su tenor, la Comisión del Servicio Civil está facultada para que en cualquier momento y sin limitante alguna, pueda dejar sin efecto los concursos realizados para proveer cargos pertenecientes a la carrera administrativa y ordenar la revocatoria de nombramientos y otros actos administrativos. Empero, la Sala estima que del análisis armónico de los preceptos que regulan el proceso de selección mediante la comprobación de méritos, podría ser equivocado dar semejante alcance a dicho artículo como el transcrito.

Según se infiere de los literales a) y b) del artículo 14 de la ley 27 de 1992, la invalidación total o parcial del concurso, enerva sus efectos antes de que se profieran los actos administrativos de contenido particular y concreto, pues una vez elaborada la lista de elegibles, lo que procede es la exclusión de las personas que hubieren incurrido en la violación de las leyes y los reglamentos, o la revocatoria del nombramiento o cualquier otro acto administrativo relacionado con los infractores.

Lo anterior implica, que en el caso sub júdice, luego de conformada la lista de elegibles y de haberse efectuado el nombramiento en período de prueba, como aconteció en el caso de la demandante, que fue nombrada como tal, y posesionada en el cargo respectivo, no podía para ella invalidarse el concurso, a menos que se hubiere demostrado su intervención y responsabilidad en las irregularidades detectadas, lo cual no tuvo ocurrencia.

En efecto, no se acreditó que los actos administrativos que se dejaron sin validez, se produjeron como consecuencia de la utilización de medios ilegales de la actora, sino de errores en los que la propia administración incurrió, como son las irregularidades encontradas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y que se encuentran plasmadas en la resolución N° 307 de julio 30 de 1998, que confirma en todas sus partes la N° 032 de marzo 3 del mismo año, como ya se anotó.

En conclusión, le asiste razón a la demandante cuando a folio 30 del cuaderno principal, página 3 de la demanda, manifiesta que en su condición de tercero determinado, “...hubiera sido citada al proceso

administrativo iniciado por la Comisión Nacional del Servicio Civil por estar directamente interesada en la decisión, como lo establece el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo”.

Sobre el particular, esta Sala ha dicho que en casos como el que se debate, la demandante por ser persona que se afectaba con la decisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil, debía ser citada o hacerse comparecer, con el objeto de que hiciera valer sus derechos de carrera. En efecto, con ponencia del Doctor Javier Díaz Bueno, se dijo mediante sentencia de marzo 26 de 1998, expediente N° 13636, actora: Martha Lucía Burbano, lo siguiente:

“La Comisión Nacional del Servicio Civil so pretexto de imponer la legalidad en los concursos acusados, no podía solucionar el conflicto a través de otra irregularidad como es la de violar el debido proceso, dejando sin valor actos creadores de situaciones jurídicas concretas, a espaldas de sus titulares”.

De acuerdo con el precedente citado, la facultad conferida por el artículo 14 de la Ley 27 de 1992 a la CNSC para invalidar total o parcialmente un concurso, tiene como límite temporal, la producción de los actos administrativos de contenido particular y concreto de nombramiento en periodo de prueba, pues una vez elaborada la lista de elegibles, lo que procede es la exclusión de las personas que hubieren incurrido en la violación de las leyes y los reglamentos, o la revocatoria del nombramiento o cualquier otro acto administrativo relacionado con los infractores, ya que una vez el empleado ha sido nombrado y posesionado en el cargo respectivo, no puede para él invalidarse el concurso, a menos que se hubiere demostrado su intervención y responsabilidad en las irregularidades que dan origen a la declaratoria de invalidez.

Ahora bien, en relación con los **procesos de selección adelantados con fundamento en la Ley 27 de 1992 y Ley 443 de 1998**, el Departamento Administrativo de la Función Pública, fijó unas pautas, las cuales atendieron el concepto No. 1213 de 3 de septiembre de 1999 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, así:

“CIRCULAR No. 1000-004

DE: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA.

PARA: NOMINADORES DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DE LOS ORDENES NACIONAL, DISTRITAL Y TERRITORIAL, REGIDOS POR LAS DISPOSICIONES DE LA LEY 443 DE 1998.

.....

A partir del 12 de julio de 1999, fecha de ejecutoria de la Sentencia C-372 de 1999, las entidades perdieron competencia para convocar los procesos de selección. Esta facultad fue radicada, de manera exclusiva, en la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual, una vez sea conformada por el Congreso de la República, cumplirá este cometido en desarrollo del artículo 130 de la Constitución Política.

**Los procesos de selección que se convocaron en vigencia de las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998 y que a 12 de Julio de 1999, se encontraban en cualquier etapa anterior a la de la conformación de lista de elegibles o que hallándose en ésta tenían pendientes recursos o reclamaciones que afectaran su orden, no pueden culminarse ni utilizarse las listas, en razón a que el acto de convocatoria perdió su fuerza ejecutoria.**

Si con anterioridad al 12 de julio de 1999, el acto de conformación de lista de elegibles **se encontraba en firme**, puesto que no se encontraban pendientes de resolver recursos o reclamaciones que pudieran afectar su orden, las entidades deberán proveer los empleos de carrera, utilizando las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 443 de 1998 y en su decreto reglamentario 1572 del mismo año” (Resaltado fuera del texto).

Así pues, es claro que si para el 12 de julio de 1999, fecha de ejecutoria de la sentencia C-372 de 1999<sup>6</sup>, el proceso de selección adelantado por el Municipio de Duitama en agosto de 1997, no había culminado con la conformación de la lista de elegibles, dichas convocatorias debían suspenderse transitoriamente hasta la reconfiguración de la CNSC ordenada en el fallo de inconstitucionalidad, porque a partir de allí, era tal entidad, la encargada de continuar, directamente o a través de sus delegados, las actuaciones iniciadas, lo que conduce a afirmar que con ocasión de la referida sentencia, el Municipio de Duitama perdió la competencia para la culminación de las convocatorias de 1997.

## **6. Hechos Probados**

A continuación, la Sala pone de presente la siguiente relación fáctica que se extrae del acto administrativo demandado:

---

<sup>6</sup> La Sentencia C-372 de 1999 declaró inexecutable la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil dada por la Ley 443 de 1998, al conformarla de manera atomizada, dispersa territorial o funcionalmente, en contravía del artículo 130 de la C.N. que solo da lugar a la existencia de una sola CNSC encargada exclusivamente de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepto de las que tengan carácter especial.

.- El 28 de octubre de 1994, la administración municipal de Duitama, convocó concurso de méritos para proveer los empleos de la Secretaria de Salud Municipal, de Bacteriólogo, Coordinador de Enfermería, Terapeuta de Lenguaje, nutricionista, Enfermera Jefe, Auxiliar de enfermería, Auxiliar de Laboratorio, Farmacia y Estadística, el cual culminó el 14 de diciembre de 1994 con las respectivas listas de elegibles, de las cuales se efectuaron los nombramientos en periodo de prueba y se procedió a efectuar las respectivas evaluaciones.

.- El Ministerio de Salud, mediante oficio de 24 de junio de 1996, devolvió las solicitudes de inscripción en el escalafón de carrera por no corresponder a las denominaciones, códigos y grados del Decreto 1921 de 1994 y no haber realizado la totalidad de las evaluaciones bimensuales.

.- El 14 y 25 de agosto de 1997, el Municipio de Duitama, convocó nuevo concurso de méritos para proveer los empleos de Auxiliar de Laboratorio Clínico, Auxiliar de Droguería, Auxiliar de Enfermería, Coordinador de Área (Enfermería), Auxiliar Consultorio Dental, Auxiliar de Información de Salud, Odontólogo, Terapeuta, Nutricionista- Dietista y Bacteriólogo, mediante las convocatorias públicas A 13 a A25.

.- Dentro de las convocatorias A 15, A 18, A 19, A 22, A23 y A25 de 1997, se presentaron quejas por parte de terceros interesados, por presuntas irregularidades, las que se resolvieron mediante Resolución No. 0116 de 26 de noviembre de 1997, proferida por la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá, que ordenó archivar la investigación.

.- Contra la decisión anterior se interpusieron los recursos de reposición y apelación, éste último, fue resuelto por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, que declaró vigentes los concursos realizados en el año 1994, generando derechos de carrera en cabeza de las personas que fueron nombradas en periodo de prueba y obtuvieron calificación satisfactoria, igualmente, reconoció efectos legales a las convocatorias de 1997.

## **7. Análisis de los cargos**

Abordando la temática propuesta, efectivamente, se advierte por la Sala que el actor a folios 23 y 24 del expediente se limitó, a enunciar un conjunto de normas de rango constitucional que, a su juicio, se violaron por la Comisión Nacional del Servicio Civil, con la expedición del acto demandado, al declarar la validez de las convocatorias públicas realizadas por el Municipio de Duitama en el año 1994, así como las del año 1997, con las respectivas salvedades en torno a los cargos a proveer que se encontraran vacantes.

En el concepto de violación, el Municipio de Duitama, sin hacer ningún desarrollo argumentativo acerca de la forma como se presenta la vulneración del orden jurídico superior, y con claro desconocimiento de la formalidad de los análisis que son propios en las acciones impugnatorias, se limitó a afirmar que con la expedición del acto acusado se vulneraron los artículos 2, 4, 6, 25, 29, 53, 130 de la C.N., y el artículo 158 del C.C.A.

Advierte la Sala que en los procesos contencioso administrativos, cuando se pretende la nulidad de actos administrativos, se impone una carga al demandante, consistente en que los cargos de nulidad invocados deben corresponder con las normas que específicamente se consideran violadas y, además, explicarse el sentido de la infracción, pues, como lo ha sostenido esta Corporación, en el proceso contencioso administrativo no se da un control general de legalidad y el juzgador no tendrá que analizar sino los motivos de violación alegados por el actor y las normas que este mismo estime como vulneradas. Sólo de esta manera el operador de justicia podrá confrontar el acto acusado con el ordenamiento jurídico, determinando si la presunción de legalidad fue efectivamente desvirtuada.

La anterior carga procesal está consagrada en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 137: Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

“... ”

“4) Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicar el concepto de violación.  
(Subraya la Sala)

Dicha regla fue objeto de examen por la Corte Constitucional, que declaró su exequibilidad condicionada mediante sentencia de 07 de abril de 1999<sup>7</sup>, en el que expresó:

“La naturaleza y características propias del acto administrativo, que se han puesto de presente anteriormente, justifican plenamente que el legislador, dentro de la libertad de configuración de las normas procesales que regulan el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, haya dispuesto que cuando se impugna un acto administrativo deban citarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación. En efecto:

Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada.

Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las posibles causas de nulidad de los actos administrativos, mas aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación.

Podría agregarse, que con el establecimiento de dichos requisitos el legislador desarrolló el deber previsto en el art. 95-7 de la Constitución para que quienes demandan actos administrativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contribuyan al buen funcionamiento de la administración de justicia.”

No obstante la insuficiencia argumentativa del concepto de violación, la Sala, en aras de asegurar la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución Política), y con miras a hacer efectivo el derecho constitucional de

---

<sup>7</sup> Sentencia C-197 de 1999, expediente D-2172, Ponencia del Doctor: ANTONIO BARRERA CARBONELL.

acceso a la administración de justicia (Art. 229 ibídem), procede a realizar el estudio de fondo de las pretensiones de la demanda, bajo el marco normativo que en ella se desarrolla y con los argumentos que se expresan en torno a la presunta afectación de derechos fundamentales; pues tal y como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-666 de 1996, "... de la Constitución surge el papel activo del juez en la búsqueda de la genuina realización de los valores del Derecho -en especial la justicia, la seguridad jurídica y la equidad-, luego de sus atribuciones y de su compromiso institucional emana la obligación de adoptar, en los términos de la ley que rige su actividad, las medidas necesarias para poder fallar con suficiente conocimiento de causa y con un material probatorio completo".

#### **.- Violación del artículo 2 de la Constitución Política.**

Manifiesta la parte actora que la resolución demandada contradice uno de los fines del Estado como es "promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes".

El planteamiento anterior no contiene un cargo de nulidad sino una afirmación abstracta carente de argumentación; advierte la Sala que en este sentido, la parte actora se limita a reproducir el precepto constitucional, sin exponer las razones que dan lugar a la presunta infracción.

Para la Sala, la Resolución No 278 de 09 de julio de 1999, fue proferida en desarrollo de la facultad constitucionalmente atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil de administrar y vigilar la carrera administrativa; por medio de dicho acto se definió la vigencia de las convocatorias públicas realizadas por el Municipio de Duitama durante los años 1994 y 1997, cumpliendo de esta forma con el deber estatal que la Carta fundamental le impone a dicho ente público, por lo tanto, no se avizoran elementos de los cuales se pueda deducir que dicho acto se hubiera apartado de los fines estatales. Siendo así, el cargo no está llamado a prosperar.

#### **.- Violación del artículo 4 de la Constitución Política.**

Asegura el ente demandante que se vulnera el artículo 4 superior, por ser la constitución norma de normas, cuya aplicación prevalece sobre cualquier disposición legal. Indica que el acto acusado no es claro en su parte resolutive

dando a entender cosas que por su propia naturaleza son contrarias entre sí y excluyentes, generando incertidumbre administrativa e inseguridad para los afectados directos de la misma.

La lectura del acto demandado, le permite a la Sala establecer que a través del mismo, la Comisión Nacional del Servicio Civil declara, que los concursos realizados por tal entidad en 1994 se encuentran vigentes y gozan de la presunción de legalidad, generando derechos de carrera administrativa para aquellos que hubieren agotado satisfactoriamente el procedimiento establecido en la Ley. Así mismo declara que están vigentes las Convocatorias realizadas por la Secretaría de Salud del Municipio de Duitama a partir del 14 y 25 de agosto de 1997 y que deberán culminarse los concursos respectivos y proveerse los cargos que se encuentren vacantes de manera definitiva con las respectivas listas de elegibles que de allí se generen.

Adicionalmente, en dicho acto se resuelve que deberán inscribirse en el escalafón de la carrera administrativa a los funcionarios que superaron satisfactoriamente el período de prueba de los concursos realizados en 1994.

A juicio de la Sala no se vulnera el precepto constitucional por parte de la entidad accionada, por cuanto la decisión de declarar vigentes los concursos realizados en el año 1994 no se contrapone con la decisión de declarar que no existe mérito para dejar sin efectos las convocatorias de 1997, ya que el mismo acto demandado dispuso en sus considerandos que, con relación a las convocatorias realizadas el 14 y 15 de agosto de 1997, sólo podían realizarse nombramientos en periodo de prueba, respecto de aquellos cargos que se encontraran vacantes con carácter definitivo y siempre y cuando no correspondieran a empleos relacionados con las convocatorias del año 1994, previsión con la cual se pretendió evitar nombramientos en aquellos empleos que ya se encontraran provistos por el sistema de méritos, como consecuencia del proceso de selección realizado en 1994, lo que sin lugar a dudas, refuta el argumento de la parte actora, acerca de la "incertidumbre administrativa e inseguridad para los afectados directos de la misma". Así las cosas, el cargo no se encuentra fundado.

**.- Violación de los artículos 6 y 29 de la Constitución Política.**

Indica la demanda que de acuerdo con tal precepto constitucional, el servidor público que expidió el acto administrativo acusado, debe responder disciplinaria y penalmente por infringir la Constitución Nacional y la Ley, toda vez que revivió un acto administrativo declarado nulo por el Tribunal Contencioso Administrativo. Aseguró que la decisión administrativa es incongruente ya que dejó con validez dos concursos efectuados para los mismos cargos, e involucró una entidad como el Hospital Municipal de Duitama, en un asunto que no era de su competencia.

Sostiene además, que se desconoció el debido proceso, porque el acto atacado no obedeció a la congruencia que debe existir en toda decisión administrativa o judicial, porque se declaran vigentes los concursos de 1994, y a renglón seguido se declara que no existe mérito para dejar sin efecto las convocatorias A-15, A-18, A-19, A-22, A-23 y A-25 de 1997, creándose derechos de carrera para quienes se presentaron a los cargos de auxiliar de droguería y auxiliar de enfermería en ambos concursos.

Por último, aduce el impugnante que el acto no guarda conexidad ni coherencia entre su temática y sus disposiciones, toda vez que procedió a ordenar a la administración del Hospital Municipal de Duitama, tomar los correctivos del caso y adelantar las diligencias para la inscripción en el escalafón de carrera administrativa de los funcionarios que superaron satisfactoriamente el periodo de prueba de 1994.

Para la Sala, los cargos no están llamados a prosperar por lo siguiente:

Como se expuso al desatar el cargo anterior, el acto demandado no contiene una decisión incongruente, ya que la declaratoria de validez de los dos concursos realizados por la entidad demandada se efectuó con la salvedad, clara y expresa, de que con relación a las convocatorias realizadas el 14 y 25 de agosto de 1997, sólo podrían realizarse nombramientos en periodo de prueba, respecto de aquellos empleos que se encontraran vacantes con carácter definitivo y siempre y cuando no correspondieran a empleos relacionados con las convocatorias del año de 1994, evitando con ello que se produjeran nombramientos en empleos que ya estuvieran provistos por concursos de méritos anteriores.

En cuanto al planteamiento que propugna por la incompetencia del Hospital Municipal de Duitama, la Sala carece de material probatorio que le permita

examinar las actuaciones de dicho ente con respecto al desarrollo de las convocatorias públicas en controversia. Además, de los considerandos del acto acusado, se desprende, que fue el Hospital de Duitama, la entidad pública que convocó los procesos de selección de 1997, actuación cumplida con anterioridad a la expedición de la Sentencia C-372 de 1999, a partir de la cual, las entidades territoriales perdieron competencia para realizar convocatorias públicas.

Por la circunstancia anterior, la Sala no avizora quebranto alguno a los preceptos constitucionales invocados.

**.- Violación de los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.**

Aduce el Municipio demandante que se vulneran los derechos laborales de quienes participaron en los concursos de los años 1994 y 1997, generando desconcierto, inseguridad e incertidumbre frente a un derecho protegido de manera especial por la Constitución Nacional, pues se conculcó la estabilidad laboral, social y económica de quienes participaron de buena fe en unos concursos y que en este momento desconocen su suerte frente a los mismos. Así mismo, sostiene que quienes concursaron para los empleos de auxiliar de droguería y auxiliar de enfermería, en los años 1994 y 1997, se enfrentan al desconocimiento de sus derechos de igualdad y estabilidad laboral, toda vez que la Resolución 278 de 1999, creó un clima de inseguridad frente al asunto.

Al respecto, la Sala reitera los argumentos expuestos al desatar el cargo anterior, en el sentido de que no resultan vulnerados derechos fundamentales al trabajo y a la estabilidad laboral de los concursantes, como quiera que se advirtió, frente a las convocatorias realizadas el 14 y 25 de agosto de 1997, que sólo podrían realizarse nombramientos en periodo de prueba, respecto de aquellos cargos que se encontraran vacantes con carácter definitivo y siempre y cuando no correspondieran a empleos relacionados con las convocatorias del año de 1994, evitando con ello que se produjeran nombramientos en empleos que ya estuvieran provistos por concursos de méritos anteriores.

Es dable destacar que, contrario sensu a lo afirmado por el demandante, la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del acto demandado, protegió los derechos de carrera de los funcionarios que superaron satisfactoriamente el período de prueba de los concursos realizados en el año 1994, al disponer en el

artículo tercero que: “La administración del Hospital Municipal de Duitama deberá tomar los correctivos del caso y adelantar las diligencias necesarias, con miras a lograr la inscripción en el escalafón de la carrera administrativa, respecto de los funcionarios que superaron satisfactoriamente el período de prueba de los concursos realizados en el año de 1994”, disposición que refuta la tesis de la parte actora en torno al quebranto de los derechos de carrera de estos servidores.

Ahora bien, con respecto a los concursantes del año 1997, la CNSC advirtió la improcedencia de efectuar nombramientos en los empleos que ya se encontraran provistos por los concursos realizados en 1994, evitando de esta forma que se consolidaran derechos de carrera en cabeza de distintos sujetos, frente a un mismo cargo, con lo cual se deja sin fundamento la tesis del demandante.

Así las cosas con la referida decisión, la CNSC garantizó el derecho al trabajo y a la igualdad de los empleados que concursaron en los procesos de selección convocados por el Municipio de Duitama en 1994 y 1997.

Por las consideraciones anteriores, no se encuentra fundamento al cargo propuesto.

**.- Violación del artículo 130 de la Constitución Política.**

Manifiesta el Municipio de Duitama que con la expedición del acto demandado se desconoció y vulneró la función atribuida a la Comisión Nacional de Servicio Civil, como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los servidores públicos.

El planteamiento anterior no contiene un cargo de nulidad sino una afirmación abstracta carente de argumentación; advierte la Sala que en este sentido, la parte actora se limita a reproducir el precepto constitucional, sin exponer las razones que dan lugar a la presunta infracción, lo que impide realizar un análisis de legalidad del acto, respecto de tal precepto. Ahora bien, la Sala reitera que la Resolución No 278 de 09 de julio de 1999, fue proferida en desarrollo de la facultad constitucionalmente atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil de administrar y vigilar la carrera administrativa.

**.-Violación del artículo 158 del Código Contencioso Administrativo.**

Indica la parte actora, que se violó dicha disposición legal, toda vez que el Acuerdo No. 22 de 4 de octubre de 1994, fue declarado nulo por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, en sentencia de 16 de abril de 1997, y sin embargo, la resolución demandada lo revivió al declarar vigentes los concursos de 1994, los cuales se fundaban el mencionado acuerdo.

La lectura del acto acusado es suficiente para concluir que la afirmación anterior carece de sustento teniendo en cuenta que la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999, proferida por la CNSC, resuelve sobre la validez de los procesos de selección adelantados por el Municipio de Duitama durante los años 1994 y 1997, en desarrollo de las atribuciones conferidas por el artículo 14 de la Ley 27 de 1992 y el Acuerdo No. 022 de 1994 (declarado nulo), establecía la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Secretaria de Salud Municipal.

No advierte la Sala de qué manera, el acto acusado “revive” un acto administrativo de carácter municipal, - Acuerdo No. 022 de 1994- cuyo contenido no se identifica con la decisión adoptada por la CNSC, en ejercicio de su facultad de administrar la carrera administrativa.

En tal sentido, la formulación del cargo no expone cual es la relación entre el Acuerdo No. 022 de 1994 y los concursos de 1994, y tampoco le resulta posible a la Sala advertir una relación de causalidad entre dichas actuaciones, toda vez que no se aportaron al proceso tales antecedentes administrativos.

Además, en el acto demandado, la CNSC, sobre tal planteamiento, manifestó que: “El acuerdo 022 de 1994, (declarado nulo) en su contenido no regula, ni adopta los procedimientos para los concursos que se efectuaron en el mes de octubre de 1994, ya que se limita únicamente a adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de la secretaria de Salud Municipal de Duitama. Al ser declarado nulo dicho acto administrativo, no puede afectar e invalidar los procesos de selección del mes de octubre de 1994, ya que estos se ajustan a los requisitos generales previstos por los decretos 694 de 1975, 1468 de 1979 y la ley 27 de 1992 y el decreto ley 1222 de 1993”.

Los argumentos anteriores no fueron desvirtuados por la parte actora, por lo tanto, no se rompe la presunción de legalidad que ampara al acto demandado.

En este orden de ideas, dado que el acto administrativo enjuiciado se ajusta a los preceptos constitucionales y legales señalados por la parte actora, no se accederá a las súplicas de la demanda.

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

### **F A L L A**

**PRIMERO: SE DECLARA** probada la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, propuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**SEGUNDO: NIÉGANSE** las excepciones de “falta de legitimación en la causa por pasiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil” y “proposición jurídica incompleta”, propuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**TERCERO.- DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda presentada por el Municipio de Duitama, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, contra la Nación- Comisión Nacional del Servicio Civil, por la expedición de Resolución No. 0278 de 09 de julio de 1999.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ