Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Sentencia: *Enero 26 de 2023* Referencia: *Rad. 11001-03-25-000-2021-0020900 (1324-2021)*

"1. Procedencia de un pronunciamiento de fondo sobre el litigio planteado en este medio de control ante la finalización del concurso de méritos

Teniendo en cuenta lo señalado por el Ministerio Público en este proceso sobre la pérdida de objeto de este medio de control por la finalización de la convocatoria reglamentada por los actos acusados, hay que decir que, si bien el concurso de méritos ya terminó, pues como lo ha dicho la Corte Constitucional, la lista o registro de elegibles, "es una fase hito y concluyente del sistema de nombramiento por vía del concurso público"[1], aquí se considera que es procedente el pronunciamiento sobre el fondo del asunto toda vez que, como lo ha precisado el Consejo de Estado[2], la eficacia del concurso de méritos puede extenderse más allá del momento en el que adquieren firmeza las listas, pues estas, según lo prevé el numeral 4.° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004[3][4], tienen una vigencia de dos años, y durante ese periodo la administración debe hacer uso de ellas para llenar las vacantes que originaron el llamamiento a concurso y no se podrán hacer nuevos certámenes hasta tanto no se agoten las vacantes que fueron ofertadas[5].

En todo caso, es menester tener presente que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación[6], las decisiones que se adopten en este medio de control no afectan los derechos adquiridos ni a las situaciones jurídicas consolidadas con base en los actos administrativos acusados, siendo estas últimas las que, por cualquier circunstancia, no admiten más discusiones ante la administración ni ante la jurisdicción[90]. Por lo dicho, este argumento del procurador tercero delegado ante esta Corporación no tiene la vocación de impedir un pronunciamiento de fondo en este medio de control de nulidad.

2. Problemas jurídicos

2.1. Primer problema jurídico

¿El conjunto de los actos administrativos demandados conforman un solo acto complejo reglamentario de la Convocatoria n.° 1170 de 2019 de la CNSC y, por ello, la eventual ilegalidad de los decretos municipales sobre el manual específico de funciones y competencias laborales de la Alcaldía puede desembocar en la declaración de nulidad de los acuerdos proferidos por la Comisión para el concurso de méritos de carrera administrativa de dicho Ente Territorial?

Tesis de la Sala: El conjunto de los actos administrativos demandados no conforman un solo acto complejo reglamentario de la Convocatoria n.° 1170 de 2019 y, por este específico motivo planteado en la demanda, la eventual ilegalidad de los decretos municipales sobre el manual específico de funciones y competencias laborales de la Alcaldía no puede

---

[1] Corte Constitucional, sentencia SU-446 de 2011. En esta providencia se condensa la jurisprudencia de la Corte en materia de lista de elegibles hasta ese momento.

[2] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de noviembre de 2007, rad. 25000-2325-000-2000-4518-01(4964-02).

[3] L. 909/2004, art. 31, n.° 4 (mod. L. 1960/2019, art. 6): "Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende: […]

[4] .Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad. […]".

[5] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-446 de 2011.

[6] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 31 de mayo de 1994, rad. 7245; Sección Cuarta, sentencia del 23 de marzo de 2001, Rad. 76001-23-24-000-1997-4782-01(11598); Sala Plena, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 4 de diciembre

desembocar en la declaración de nulidad de los acuerdos proferidos por la Comisión para el concurso de méritos de carrera administrativa de dicho Ente Territorial.

Para resolver este problema jurídico se abordarán los siguientes temas: (2.1.1) Características del acto administrativo complejo. (2.1.2) Alcances de la competencia exclusiva y excluyente de la CNSC para la elaboración de los reglamentos de las convocatorias a concurso de méritos de carrera administrativa. (2.1.3) Caso concreto. *2.1.1. Características del acto administrativo complejo*

Los actos administrativos pueden clasificarse, según el número de órganos que intervienen en su expedición, en simples y complejos. Los primeros son aquellos que se profieren por una sola autoridad, independientemente de que esta sea individual o colegiada, y los segundos son los que se emiten con la concurrencia sucesiva de dos o más voluntades administrativas. Estos últimos, a su vez, se subclasifican, por un lado, en actos complejos propios, en los que intervienen varios órganos diferentes en su expedición. Y por el otro, en complejos impropios, en los que, si bien existe concurrencia de voluntades en su producción, esta se da al interior de una misma entidad, por lo general entre autoridades de distinta jerarquía, como cuando se resuelven los recursos del procedimiento administrativo[91].

En ese sentido, respecto del acto complejo, en sentencia del 15 de octubre de 1964, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación señaló que, a pesar de que está formado por la concurrencia de diversas voluntades, como este es único, cuando se pretende su nulidad debe acusarse su total complejidad, aunque el vicio solo afecte a uno de los actos que lo integran, ya que[92]:

"[…] Habiendo unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para producirlo, la serie de actos que lo integran no tiene existencia jurídica separada e independiente. El acto que se firma es un acto único es la voluntad declarada, por la fusión en una sola voluntad de las voluntades de los órganos que concurren en el proceso de formación del acto".

Luego, en sentencia del 27 de octubre de 1972[93], la Sala Plena agregó que el acto complejo existe por mandato de la ley[94] o de manera circunstancial cuando se presentan recursos del procedimiento administrativo[95]. De ese modo, su configuración no depende de la determinación de la autoridad administrativa de caracterizarlo bajo esa forma. Y en sentencia del 14 de febrero de 2012, con base en el anterior criterio jurisprudencial, precisó que "los actos administrativos complejos son aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades,

de 2018, rad. 66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV; Sala Diecinueve Especial de Decisión, sentencia del 1 de octubre de 2019, rad. 66001-23-33-0032012-00007-01(AG)REV; y Sección Cuarta, sentencia del 6 de agosto de 2020, rad. 08001-23-31-002-2012-00292-01(22384), entre otras.

90 Cfr. Andrés Fernando Ospina Garzón, "Efectos de la modulación de los actos administrativos. Modulación de los efectos temporales. Comentario de la sentencia del 6 de octubre de 2011 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, rad. 11001-03-28-0002010-00120-00", En *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana,* Andrés Fernando Ospina Garzón (editor), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 431-433.

91 Cfr. Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del acto administrativo,* 7.ª ed., Bogotá, Librería Ediciones del Profesional, 2016, p. 173.

92 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de octubre de 1964, rad. 1015.

93 Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de octubre de 1972, rad. 023.

94 Esto se predica del acto complejo propio.

95 Es lo que se da con el acto complejo impropio.

generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único"[7].

Así las cosas, es posible evidenciar las características distintivas de los actos administrativos complejos de la siguiente manera[8]:

1. Están constituidos por la concurrencia sucesiva de varias declaraciones de voluntad administrativa en su formación,la cual está mandada por el ordenamiento jurídico superior o por la necesidad de resolver los recursos del procedimiento administrativo.
2. Estas manifestaciones de voluntad han de tener unidad de finalidad u objeto y contenido.
3. Entre ellas se presenta una relación de interdependencia en la que jurídicamente una no existe sin la otra.

Para lo que aquí interesa, como ejemplos comunes de estos actos administrativos complejos en los que han de intervenir distintos órganos en su producción, se tienen, entre otros, los de las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos de los concejos municipales, que para existir requieren de la sanción del gobernador y del alcalde, respectivamente[9]. Los actos de los gerentes de entidades descentralizadas que necesitan de la aprobación de la junta directiva[10]. Los actos del Gobierno Nacional otorgando ascensos militares que demandan aprobación del Senado de la República[100] y, en general, *todos aquellos en los que la existencia jurídica de la decisión de un órgano dependa de la aprobación de otro, de igual o superior jerarquía*[11].

A partir de lo último, es conveniente indicar que no toda actuación convergente entre dos órganos distintos para la producción de un único acto implica la existencia de un acto complejo, pues en ciertos casos una de estas actuaciones puede ser de las que se conocen como preparatorias o de mero trámite en relación con el acto administrativo definitivo, tales como los conceptos, proyectos, las informaciones, proposiciones, etc. [12]. En estos eventos, resulta clave reiterar que, ante la ausencia de una de las manifestaciones de voluntad concurrentes, el acto complejo ni siquiera llega a existir y, por lo tanto, a producir efectos; mientras que, si falta un acto preparatorio, el acto definitivo puede existir si la autoridad que lo expide tiene la competencia para expedirlo por sí sola sin necesidad de una posterior aprobación por otra, pudiendo así producir efectos hasta que su presunción de legalidad no sea desvirtuada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

---

[7] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de febrero de 2012, rad. 11001-03-26-000-2010-0036-01(IJ).

[8] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 26 de abril de 2018, rad. 18001-23-31000-2011-00044-01(1237-16).

[9] Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 4 de septiembre de 1992, rad. 423.

[10] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 16 de diciembre de 1994, rad. 7322 [100] Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 3 de diciembre de 1993, rad. 561.

[11] Luis Enrique Berrocal Guerrero, *op. cit.,* p. 178.

[12] Cfr. Jacqueline Morand-Deviller, *Curso de Derecho Administrativo,* Zoraida Rincón Ardila y Juan C. Peláez (traductores), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 372.

2.1.2. Alcances de la competencia exclusiva y excluyente de la CNSC para la elaboración de los reglamentos de las convocatorias a concurso de méritos de carrera administrativa

En el ámbito de la función pública, el concurso de méritos puede definirse como un proceso de selección para el desempeño del empleo público, llevado a cabo con plena garantía de los principios de transparencia, objetividad e igualdad, en el que la escogencia del aspirante que habrá de ocuparlo se realiza exclusivamente con base en el mérito[13], entendido este como el reconocimiento que le corresponde a una persona en razón de las capacidades, competencias y aptitudes que ha demostrado tener para el desempeño del contenido funcional del cargo de que se trate.

Este mecanismo debe utilizarse (i) siempre que se trate de la selección de personal que ha de desempeñar cargos de carrera y (ii), en el caso de empleos públicos de otra naturaleza, cuando la Constitución o la ley no hayan determinado un sistema de provisión distinto o cuando expresamente hayan consagrado la aplicación del concurso público de méritos[14].

En este contexto, la Constitución Política de 1991, en su artículo 130, dispuso la creación de la CNSC como entidad responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las de carácter especial.

Sobre la naturaleza de la Comisión, interesa destacar, con apoyo en el artículo 7° de la Ley 909 de 2004, que se trata de "un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público […] dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio […]", además que sus actuaciones se rigen por "los principios de objetividad, independencia e imparcialidad […]".

Con base en esta caracterización, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la independencia y autonomía de que goza la CNSC se refleja en el amplio margen de discrecionalidad administrativa y presupuestal con el que cuenta, lo que le permite ejercer las funciones que le han sido atribuidas sin injerencia o sujeción a alguna otra autoridad[15].

Ahora bien, en virtud de la competencia que se le asignó para administrar la carrera administrativa, la CNSC es, por excelencia, la autoridad encargada de regular y adelantar los concursos públicos de mérito. Así lo disponen los artículos 29 y 30 de la mencionada Ley 909, al igual que su artículo 11, último que en el literal c) le asigna la función de "elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan [esa] ley y el reglamento".

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

En ese sentido, tal y como lo ha indicado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional[16], si bien se debe reconocer la competencia exclusiva y excluyente de la CNSC para elaborar o modificar el reglamento de la convocatoria a concurso de méritos, a dicha entidad no le corresponde establecer los cargos a proveer en el certamen ni financiarlo, pues esa función es de las beneficiarias de este y de sus unidades de personal, según lo consagran los artículos

---

[13] Cfr. L 909/2004, art. 27.

[14] Cfr. CP, art. 125.

[15] Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1230 de 2005, C-645 de 2017 y C-183 de 2019, entre otras.

[16] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación del 31 de enero de 2019, rad. 11001-0325-000-2016-01017-00(4574-16), y Corte Constitucional, sentencias C-645 de 2017 y C-183 de 2019.

15, 17 y 30 de la Ley 909 de 2004. Y tampoco debe formular la política pública sobre el tema, ya que de acuerdo con el artículo 14 *ibidem,* ello le compete al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Así las cosas, la complejidad inherente de los concursos de méritos demanda que estos se adelanten en un marco de cooperación interinstitucional que se manifiesta en una serie de acciones de planeación conjunta con la CNSC para que pueda llevarse a cabo el proceso de selección, tales como la entrega del estudio de las cargas de personal, el listado de vacantes, la emisión del certificado de disponibilidad presupuestal, entre otros.

2.1.3. Caso concreto

Inicialmente, la Sala comprende que, si bien el argumento planteado en la demanda sobre la configuración de un acto complejo entre los decretos y acuerdos censurados no constituye en sí misma una causal de nulidad en contra de estos, tal y como se determinó en el auto que dispuso el trámite de sentencia anticipada, esa materia se ha de estudiar como uno de los problemas jurídicos a resolver en esta sentencia, en la medida en que, a partir de esta, se construyó de manera expresa y enfática la hipótesis de los libelistas acerca de la transmisión de la ilegalidad o los vicios del reglamento del manual de funciones de la Alcaldía de Duitama a los actos administrativos que contienen las normas de la Convocatoria n.° 1170 de 2019 de la CNSC.

Así, a partir de lo dicho hasta acá, la Sala considera que no le asiste razón a la parte demandante en su tesis sobre la conformación de un solo acto administrativo complejo entre los decretos municipales proferidos por el alcalde y los acuerdos de la CNSC que fueron acusados en este proceso, toda vez que, a la luz de los requisitos definidos por la jurisprudencia para su configuración, estos no tienen unidad de finalidad u objeto y contenido, ni interdependencia.

En efecto, en cuanto a la carencia de unidad de contenido, finalidad u objeto, se pone de presente que, por un lado, el manual específico de funciones y competencias laborales de una entidad es una herramienta de gestión del empleo que establece las responsabilidades, labores y facultades propias de cada cargo que compone la planta de personal de esta, al igual que las exigencias para su desempeño, las cuales están referidas a conocimientos, experiencia y otros factores con los que se miden las aptitudes requeridas para ocupar un determinado empleo[107]. En ese sentido, no obstante que estos manuales son de suma relevancia para las convocatorias de carrera administrativa, ya que a partir de ellos se estructura la OPEC y las pruebas del concurso, su objeto no se agota allí, pues estos también sirven de parámetro para otras formas de provisión de los empleos y, en general, para el cumplimiento de las funciones de cualquier empleado público, tal y como lo consagra el artículo 122 de la Constitución[108].

Por otro lado, el objeto de la norma reglamentaria de la convocatoria de carrera administrativa se circunscribe a la determinación de disposiciones que garanticen la transparencia y la objetividad en los procesos de selección para ocupar los cargos vacantes de esta naturaleza, la cual, si bien como se dijo resulta influida por el contenido de los manuales de funciones a través de la OPEC, aborda otros temas que la diferencian de dichos actos administrativos y que son propios de la regulación de un concurso abierto de méritos, como son la inscripción, las pruebas del certamen y las reclamaciones y recursos que se pueden presentar en él.

Así, en conexión con el anterior argumento se encuentra el de la ausencia de interdependencia entre los decretos que contienen el manual de funciones y los acuerdos de la convocatoria, pues se reitera que, con base en lo consagrado en el artículo 130 de la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional y administrativa han sido claras en señalar que, sin perjuicio de la colaboración armónica que debe existir entre los órganos del

Estado, la competencia de la CNSC para reglamentar las convocatorias de carrera es exclusiva y excluyente, y no depende de la aprobación de ninguna otra autoridad, ni siquiera de las entidades beneficiarias de los concursos. Por lo tanto, estas existen y producen efectos una vez son expedidas por la Comisión, y su nacimiento a la vida jurídica y validez no depende de la aprobación o firma del representante legal de la entidad para la cual se realiza el concurso[109].

Por su parte, lo mismo ha de predicarse de los manuales específicos de funciones y competencias laborales, que en los municipios deben ser proferidos por el alcalde, ya que, con base en el numeral 7° del artículo 315 de la Constitución, estas autoridades han de señalar las funciones de los empleos de sus dependencias.

Por último, conviene indicar que lo sostenido en la demanda sobre el deber de la CNSC de verificar la legalidad del manual de funciones de la entidad beneficiaria del concurso no tiene ningún sustento jurídico, y no se observa ninguna atribución acerca de la materia en los artículos 11[110] y 12[111] de la Ley 909 de 2004, en los que el

---

107 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de julio de 2022, rad. 11001-03-25000-2020-00724-00 (2125-2020).

108 CP, art. 122: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento […]".

109 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación del 31 de enero de 2019, rad. 11001-0325-000-2016-01017-00(4574-16), y Corte Constitucional, sentencia C-183 de 2019.

110 L 909/2004, art. 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 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 correspondien-

tes;

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. […]".

111 L 909/2004, art. 12: "Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa. La Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de las funciones de vigilancia cumplirá las siguientes atribuciones:

a) Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de

verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante resolución motivada;

legislador concretó los alcances de la competencia constitucional de la Comisión para administrar y vigilar la carrera administrativa.

En conclusión: El conjunto de los actos administrativos demandados no conforman un solo acto complejo reglamentario de la Convocatoria n.° 1170 de 2019 y, por este específico motivo planteado en la demanda, la eventual ilegalidad de los decretos municipales sobre el manual específico de funciones y competencias laborales de la Alcaldía no puede desembocar en la declaración de nulidad de los acuerdos proferidos por la Comisión para el concurso de méritos de carrera administrativa de dicho Ente Territorial.

2.2. Segundo problema jurídico

¿Los decretos municipales y los acuerdos de la CNSC acusados están viciados por su expedición irregular?

Como parámetro común a los tres subproblemas de los que depende la respuesta a la anterior pregunta, a continuación, se expondrán los alcances del vicio por expedición irregular de los actos administrativos y algunas consideraciones sobre la ponderación entre principios, que son necesarias para comprender los alcances de esta causal de nulidad:

i. El vicio de expedición irregular

Este vicio o causal de nulidad de los actos administrativos se predica de los defectos en el elemento formal del acto, el cual comprende dos aspectos a saber: el procedimiento y la forma de la declaración**112**. Sobre lo primero, la expedición irregular se configura cuando se incumplen las condiciones y fases previstas en el ordenamiento jurídico para la formación del acto. Y frente a lo segundo, el vicio se presenta en los casos en los que la manifestación unilateral de voluntad de la administración adolece de formalidades esenciales para su validez, tales como la motivación.

En ese sentido, el elemento formal del acto que protege esta causal de nulidad, obedece tanto a razones de orden interno de la administración, como al respeto de las garantías y derechos de las personas[113], lo cual puede referirse a requisitos tendientes a garantizar cuestiones como la igualdad y la participación de los interesados en la formación del acto, otorgar las oportunidades que correspondan para el ejercicio de los derechos a la defensa o contradicción y también para asegurar la autenticidad o veracidad del acto administrativo.

No obstante, es necesario precisar que, tanto esta Corporación como la doctrina, han señalado de manera reiterada que, en virtud de los principios constitucionales de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal[114] y de

b) Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado;
c) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición;
d) Resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia;
e) Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les
aplica la presente ley;
f) Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera;
g) Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer
las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar;
h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo
de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley;
i) Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.

Parágrafo 1º. Para el correcto ejercicio de sus competencias en esta materia, la Comisión Nacional del Servicio Civil estará en contacto periódico con las unidades de personal de las diferentes entidades públicas que ejercerán sus funciones de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 2º. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. La multa deberá observar

el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyos mínimos serán cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y máximos veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes".

112 Cfr. Miguel Largacha Martínez y Daniel Posse Velásquez, *Causales de anulación de los actos administrativos,* Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1988, p. 27.

113 *Ibidem*.

114 CP, art. 228: "La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo".

eficacia de la función administrativa[17], las irregularidades formales que no tengan trascendencia en los derechos y garantías fundamentales como el debido proceso, pueden ser subsanadas y no implican necesariamente la anulación del acto. Así, la irregularidad que tiene vocación de llevar al juez a declarar la nulidad es la que compromete un presupuesto básico de la decisión o la que tuvo incidencia en su sentido final[18].

En efecto, en el Consejo de Estado se ha dicho al respecto que[19]:

"La expedición irregular como vicio anulante de los actos administrativos se configura cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la forma como éste debe presentarse. Cuando el acto es expedido con vicios en el trámite debe verificarse si éstos son de una suficiencia tal que afecten el sentido de la decisión. Si la irregularidad en el proceso logra afectar la decisión por cuanto es sustancial o trascendente, el acto será anulable por expedición irregular, caso contrario, es decir, cuando el defecto es formal e intrascendente, no hay lugar a decretar su anulación".

Y desde la doctrina, Largacha Martínez y Posse Velásquez indicaron lo siguiente[118]:

"[D]ebe precisarse que no toda irregularidad en la forma que afecte los anteriores principios da lugar a la invalidez o ineficacia del acto […] los vicios de carácter puramente accidental, instituido solamente en beneficio de la administración, son irregularidades que no alcanzan a desvirtuar la naturaleza de los procedimientos, luego no son causal de nulidad, sino cuando sea razonable suponer que de haberse cumplido con esta formalidad accidental se habría producido un cambio en el contenido de la voluntad administrativa".

Ahora bien, para definir la trascendencia de la irregularidad que puede llevar a la anulación del acto administrativo es posible acudir, inicialmente, a un criterio eminentemente normativo, según el cual, si un precepto jurídico positivo le da el carácter de esencial a una formalidad, su incumplimiento puede generar la nulidad del acto[119]; esto ocurre, por ejemplo, con la consulta previa[20]. Luego, de no existir disposiciones en el anterior sentido, la

---

[17] CP, art. 209: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad**, eficacia**, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad […]".

[18] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 18 de enero de 1994, Rad. 2779 y en la doctrina: Cfr. Miguel Largacha Martínez y Daniel Posse Velásquez, *op. cit.*, p. 87 y Luis Enrique Berrocal Guerrero, *op. cit.*, pp. 551-552.

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 27 de enero de 2011, rad. 11001-03-28-000-2010-00007-00.

[118] Miguel Largacha Martínez y Daniel Posse Velásquez, *op. cit.*, p. 98

[119] *Ibidem,* p. 99.

[20] CPACA, art. 46: "Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar".

determinación de la importancia de los requisitos formales en un caso concreto puede ser objeto de ponderación, esto es, de un ejercicio comparativo en el que se busca un equilibrio práctico[21] entre, por un lado, los principios o derechos que subyacen a las reglas sobre las formalidades a las que debía sujetarse la manifestación unilateral de voluntad de la administración y, por el otro, de los que, en sentido contrario, buscan la eficacia de la actuación administrativa en un caso concreto. Así, a continuación, se abordará lo relacionado con el mecanismo de la ponderación y la solución de la colisión de principios.

ii. La ponderación como juicio para solucionar la colisión de principios

En la teoría del derecho contemporánea[22] y en la jurisprudencia nacional[23], se ha introducido el concepto de ponderación como un mecanismo a través del cual se busca resolver los conflictos que surgen en la aplicación de los principios o derechos fundamentales que se encuentren en un plano de igualdad jerárquica en la pirámide de fuentes del ordenamiento jurídico. Estos principios son entendidos como normas con estructura abierta o mandatos de optimización, que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas que juegan en sentido contrario. Así, la operación en comento implica que, cuanto más grande sea el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro.

Lo precedente se diferencia de la forma tradicional de aplicar las reglas, las cuales, por su estructura condicional hipotética (si A, entonces debe ser B), han de ser adjudicadas silogísticamente o mediante la subsunción[24], y cuyas colisiones se resuelven a través de los criterios de solución de antinomias previstos en la ley[25].

Ahora bien, en la ponderación, para definir en cada caso esa "mayor medida posible" en la que debe materializarse un principio, es necesario confrontarlo con su opuesto, el cual puede estar contenido explícitamente en una norma de estructura abierta o, del mismo modo, implícitamente en la redacción de una regla (como ocurre, por lo general, con los requisitos formales de los actos administrativos). Cuando esta operación se realiza, como ya se advirtió, se dice que hay una colisión de principios, pues, en un caso concreto, resultan relevantes dos o más disposiciones jurídicas que fundamentan, *prima facie,* dos normas incompatibles entre sí y que pueden ser propuestas como soluciones para el asunto estudiado[126276]. De acuerdo con la Corte Constitucional, este tipo de situaciones se presentan porque[28]:

"[L]a Constitución prevé un amplio catálogo de derechos, los cuales tienen una clara dimensión normativa; sin embargo, esta es abierta, en la medida que no define cómo o en qué términos estos deben ser garantizados. Es más, la Constitución, como regla general, no

---

[21] Corte Constitucional, sentencia T-425 de 1995.

[22] Cfr. Robert Alexy, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios,* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 95, citado en: Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 96.

[23] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-027 de 2018 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 15 de abril de 2013, rad. 44001-23-33-000-2012-00079-01(AC).

[24] Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 95.

[25] L 57/1887, art. 5: "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes: 1ª. La disposición relativa á un asunto especial prefiere á la que tenga carácter general;

[26] ª. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad ó generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y el estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública".

[27] Cfr. Carlos Bernal Pulido, *op. cit.*, p. 98.

[28] Corte Constitucional, sentencia T-027 de 2018.

determina cuál debe ser el nivel –ya sea *mínimo*, *máximo o uno intermedio*– de satisfacción de los derechos […]".

De esta manera, en lo relativo a la solución de la colisión de principios, desde la doctrina[29] se ha elaborado un procedimiento para tales efectos que consiste en: (i) definir la importancia de la satisfacción o afectación de uno de los que estén confrontados; (ii) determinar la importancia de la satisfacción del mandato de optimización que juega en sentido contrario y, (iii) concretar si la importancia de la satisfacción del principio opuesto justifica la afectación o no satisfacción del otro.

En esa ilación, el grado de afectación de estos principios puede determinarse mediante el uso de una escala tríadica de tres grados o intensidades a saber: leve, medio o intenso[30]. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta el "peso abstracto"[130] de las normas de textura abierta en colisión, lo que puede ser determinado, entre otras variables, por órdenes de prevalencia como el que establece el artículo 44 de la Constitución respecto de los derechos de los niños; y, por último, es necesario referirse a la certeza de las apreciaciones sobre los hechos del caso, las cuales, en la medida en que tengan un mayor grado de demostración, más peso le darán al principio que respaldan[31].

2.2.1. Primer subproblema 2.2.1.1. Sobre la publicidad previa de los proyectos específicos de regulación

¿El vicio de expedición irregular surgió al no haber sido publicados los proyectos de decreto y de acuerdo, para efectos de garantizar la participación de la ciudadanía y de las asociaciones sindicales en su configuración?

Tesis de la Sala: Los actos administrativos demandados no están viciados de nulidad por expedición irregular, toda vez que, si bien no se acreditó la publicación previa de sus proyectos de norma para efectos de garantizar la participación ciudadana según lo prevé el numeral 8.° del artículo 8.° del CPACA, en la ponderación de principios enfrentados en el caso concreto con este defecto procedimental, tiene más peso relativo el de la eficacia en la

---

[29] Cfr. Carlos Bernal Pulido, *op. cit.,* p. 98.

[30] *Ibidem,* p. 100.

[130] *Ibidem.*

[31] *Ibidem,* p. 101.

función administrativa, que ampara al mantenimiento de la presunción de legalidad de los decretos y los acuerdos acusados.

Para sustentar esta respuesta, se abordarán los siguientes temas:

2.2.1.1 Sobre la publicidad previa de los proyectos específicos de regulación

En la actualidad, es una realidad que las nuevas dinámicas a las que responde el Estado social de derecho propenden en mayor medida por la democratización del procedimiento administrativo[32][33]. Este propósito se ve reflejado en disposiciones constitucionales como el artículo 1° Superior, conforme al cual el Estado colombiano se encuentra organizado bajo la forma de república democrática, participativa y pluralista; el artículo 2°, que indica que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como el 209 *ibidem,* que al contemplar los principios que rigen la función administrativa, prevé los de interés general y publicidad.

Por su parte, la Ley 489 de 1998 indicó que la función administrativa debe desarrollarse, entre otros, conforme a los principios de participación, publicidad y transparencia, y su ejercicio debe consultar siempre el interés general[133]. En armonía con ello, el artículo 32 *ibidem*[34] prevé que, en cumplimiento de la obligación que tienen todas las entidades estatales de atender los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, deben involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de sus actuaciones. Con tal fin, la norma en comento prevé como posibles acciones: (i) la convocatoria a audiencias públicas; (ii) la incorporación de políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana en sus planes de desarrollo y de gestión; (iii) la difusión y promoción de los derechos ciudadanos relativos al correcto funcionamiento de la administración pública; (iv) el incentivo de la formación de asociaciones que representen los intereses de los usuarios y ciudadanos; (v) el apoyo a los mecanismos de control social que se constituyan; y (vi) la aplicación de herramientas que le otorguen transparencia a la función administrativa.

El CPACA también contiene los principios que guían las decisiones de las autoridades, entre otros, los del debido proceso, transparencia, publicidad y participación. Sobre este último, el numeral 6° del artículo 3° de dicha codificación, señala que constituye el fundamento para que las autoridades promuevan y atiendan las iniciativas que adelanten los ciudadanos, organizaciones y comunidades, con el fin de intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Por su parte, el artículo 8°, numeral 8° del CPACA, consagra el deber que tienen las entidades estatales y los particulares que cumplan funciones administrativas, de mantener informados a los administrados de los proyectos de actos administrativos de carácter general y abstracto que pretendan expedir en ejercicio de su potestad regulatoria. Al respecto señala la disposición:

"*Artículo 8º. deber de información al público*. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

[…]

---

[32] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 2 de julio de 2020, rad. 11001-03-25000-2017-00032-00 (0098-2017).

[33] L 489/1998, arts. 3 y 4.

[34] Modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011.

8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general […]".

Frente a esta cuestión, el 14 de septiembre de 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció respecto del alcance del precepto transcrito, para precisar que la expresión "proyectos específicos de regulación" debe entenderse como toda propuesta de acto administrativo general y abstracto que pretenda ser expedida por una autoridad administrativa en un asunto o materia de su competencia. Frente a esto, se dio la siguiente explicación[35]:

"Si se considera que la expresión "proyectos específicos de regulación" hace referencia al sentido específico de regulación económica-social, debe concluirse que se trataría de propuestas de actos administrativos generales y abstractos o de reglamentos dirigidos a fijar o ajustar *ex ante*, las reglas de juego de una actividad determinada de un sector económico particular para garantizar el derecho a la competencia y proteger un interés general específico de un sector calificado como servicio público. Este concepto abarcaría, por ejemplo, las propuestas de normas de carácter técnico especializado, como lo serían los proyectos de resoluciones expedidas por las comisiones de regulación.

Es importante destacar que los referidos proyectos se limitarían a los actos administrativos de carácter general y abstracto, pues una interpretación que incluyera también a los de contenido particular y concreto haría ineficaz e ineficiente la actividad de la administración, toda vez que implicaría que todos los actos administrativos, aun los que corresponden a una situación concreta o particular, tendrían que ser publicados y sujetos a un periodo de observaciones antes de su promulgación definitiva, lo cual haría irrazonablemente lenta la actividad estatal. Para el efecto, las normas del CPACA consagran expresas disposiciones para que en la actuación de la administración de contenido particular sean citadas las personas que puedan verse afectadas por la futura decisión, con el fin de garantizar sus derechos.

Por su parte, si la expresión "proyectos específicos de regulación" se determina a la luz del sentido general del término regulación, *debe concluirse que dichos proyectos hacen referencia a la propuesta de norma jurídica que busca expedir la autoridad administrativa, sin que se limite o restrinja únicamente a la regulación económica-social.*

A juicio de la Sala, esta aproximación es la que debe acogerse, pues: i) es coherente y hace efectivo el principio democrático y la democracia participativa que acoge la Constitución de 1991, ii) está acorde con una interpretación sistemática de otras normas del ordenamiento nacional, iii) materializa los principios de transparencia, publicidad, participación, eficacia y seguridad jurídica que guían la actividad administrativa, iv) es afín con los conceptos de gobernanza y buen gobierno, y v) permite mejorar la calidad regulatoria en Colombia […]".

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil destacó la posibilidad de restringir la exigencia de este deber cuando: (i) exista ley especial en la materia y (ii) se trate de procedimientos militares o de policía que requieran decisiones de ejecución inmediata a

---

[35] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 14 de septiembre de 2016; Rad. 11001030600020160006600 (2291). Se aclara que si bien es cierto que conforme al artículo 112 del CPACA los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no son vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario, nada obsta para que, al constituir opiniones técnico jurídicas emitidas por esta Corporación en ejercicio de la función asesora o consultiva que le asigna el artículo 237-3 superior, sirvan de apoyo en la fundamentación de una determinada decisión judicial, no porque propiamente se le reconozca algún tipo de obligatoriedad sino porque el funcionario encargado de administrar justicia encuentra ajustados los razonamientos aducidos en tales conceptos.

efectos de evitar o remediar perturbaciones del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.

Por su parte, en lo que se refiere al plazo para la recepción de las observaciones, la misma Sala sostuvo que debe fijarse buscando alcanzar un equilibrio que permita la más amplia participación ciudadana posible sin que ello repercuta negativamente o demore en exceso el normal desarrollo de las competencias de las autoridades administrativas. Por tal motivo, estimó que, en tales casos, se debe garantizar que la sociedad pueda intervenir durante un periodo que resulte razonable, proporcional y adecuado[36].

Respecto de la competencia para establecer dicho plazo, el concepto en cuestión hizo énfasis en que fue atribuida de forma expresa a las autoridades que se encuentran sujetas al deber de publicar los proyectos específicos de regulación. En tal virtud, precisó que no es posible que el presidente de la República se arrogue dicha facultad, sin embargo, sí resulta admisible que, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, establezca mediante decreto los criterios o parámetros que deben tomar en consideración las autoridades para la determinación de dicho plazo, y reglamente los demás aspectos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación del mandato legal en estudio, lo cual, en lo relativo a los actos administrativos generales del Ejecutivo nacional, está normado en el Decreto 1081 de 2015[37], y en lo que concierne a este caso, en materia de la expedición de los manuales específicos de funciones, el parágrafo 3° del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, que fue adicionado a esa norma por el artículo 1° del Decreto 51 del 16 de enero de 2018, establece lo siguiente[38]:

"Parágrafo 3° En el marco de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades deberán publicar, por el término señalado en su reglamentación, las modificaciones o actualizaciones al manual específico de funciones y de competencias laborales. La administración, previo a la expedición del acto administrativo lo socializará con las organizaciones sindicales. Lo anterior sin perjuicio de la autonomía del jefe del organismo para adoptarlo, actualizarlo o modificarlo".

Ahora bien, acerca de lo anterior es necesario precisar que no hay que confundir el deber de darle publicidad a los proyectos específicos de regulación con el de consulta previa, al que antes se hizo alusión como uno de los ejemplos en los que la ley establece un requisito formal que es esencial para la validez de los actos administrativos, pues, si bien ambos tienen fundamento constitucional en el principio de democracia participativa, se trata de instituciones autónomas que se estructuran bajo circunstancias diferentes y con sujeción a sus propias reglas[39].

---

[36] Al respecto, adujo que "[…] la autoridad, para no violentar el principio de transparencia y ser consecuente con los principios que guían la actividad administrativa, especialmente los de celeridad, economía, eficiencia y eficacia, y para no paralizar o afectar de forma inconveniente la actividad de la administración y lograr la satisfacción oportuna de los fines del Estado, debe establecer un plazo razonable, proporcional y adecuado, especialmente en situaciones que requieran una pronta actuación o decisión, para recibir las observaciones de los interesados. En este caso, se considera necesaria una motivación reforzada que acredite y justifique la legalidad del término […]". *Ibidem.*

[37] "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República".

[38] Texto vigente para la época que interesa en este proceso, antes de su modificación por el artículo 4° del Decreto 498 de 2020.

[39] Para los efectos del caso *sub examine*, basta con señalar que la consulta previa es un derecho fundamental cuya titularidad reside en los grupos étnicos del país, del cual hacen parte las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas. Aquel supone el deber de consultar a los pueblos interesados cuando se prevean acciones legislativas o administrativas capaces de afectarlos directamente en su integridad, costumbres, tradiciones, territorio, supervivencia física y otros aspectos. Al respecto puede consultarse la sentencia del 8 de marzo de 2018, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, rad. 13001-23-33-000-2017-00677-01(AC). La finalidad del derecho a la consulta previa consiste en propiciar un acuerdo o lograr el consentimiento de las comunidades interesadas respecto de las propuestas. En relación con su alcance, la Corte Constitucional ha señalado que no se agota en la divulgación de información,

En ese sentido, para que el incumplimiento de la obligación de publicar los mencionados proyectos conduzca a la nulidad del respectivo acto administrativo de carácter general, es necesario acudir al mecanismo de la ponderación, y así determinar la trascendencia de la afectación de la dimensión formal del acto, que se vea representada en la posibilidad real de haberse tomado una decisión diferente si la formalidad omitida o incumplida hubiese sido observada[40][41].

2.2.1.2. Caso concreto

Con base en lo anterior, la Sala estima pertinente aclarar, inicialmente, que el deber de las autoridades administrativas de publicar los proyectos específicos de regulación a los que se refiere el numeral 8° del artículo 8° del CPACA surgió con la entrada en vigor de esa codificación el 2 de julio de 2012[42] y, por ello, los Decretos Municipales de Duitama 448 del 15 de noviembre de 2011 y 533 del 29 de diciembre de ese mismo año, no han de ser enjuiciados a la luz de ese precepto, en la medida en que no se encontraba vigente en el momento de su expedición.

Lo mismo hay que decir frente al parágrafo 3° del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 sobre la publicación previa y socialización con las organizaciones sindicales de los proyectos de modificación o actualización de los manuales de funciones, en la medida en que, como se vio, este fue introducido al ordenamiento jurídico mediante el Decreto 51 del 16 de enero de 2018, que tampoco sería aplicable al Decreto Municipal 298 de 2015, no obstante que este acto administrativo sí debió observar el CPACA.

Así las cosas, la Sala considera que en la expedición de los Decretos Municipales 298 de 2015 y 547 de 2019 y de los acuerdos de la CNSC demandados, las autoridades que los profirieron debieron realizar el trámite señalado en el numeral 8° del artículo 8° del CPACA.

En ese orden, contrario a lo sostenido por el apoderado del Ente Territorial, este sí tenía el deber de publicar los proyectos de reglamentación del manual de funciones de la alcaldía con base en el precepto legal antes mencionado y, además, en lo que tiene que ver con el Decreto 547 de 2019, también con sustento en el parágrafo 3° del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015. Igualmente, hay que decir que no le asiste la razón a la abogada de la CNSC en cuanto adujo que esa entidad no tenía el deber de publicar los proyectos de los acuerdos acusados, toda vez que el artículo 33 de la Ley 909 de 2004[43], por ella invocado,

---

sino que trasciende a una participación mucho más activa con ocasión de la cual las comunidades puedan, materialmente, manifestar su posición respecto de la medida a adoptar de manera tal que pueda incidencia real en la determinación que asuma el Estado. Por ello, ha precisado tal Corporación que "[…] Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia, debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena. En todo caso deben arbitrarse los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros […]": (Corte Constitucional, sentencia SU- 039 de 1997).

[40] Así lo ha señalado también la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, que ha indicado que de la redacción del numeral 8° del artículo 8° del CPACA, que en su inciso final preceptúa que "en todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general", no puede concluirse que la pretermisión de este requisito dé lugar necesariamente a la nulidad de los actos administrativos que finalmente se profieran, pues la norma da a entender que la voluntad administrativa "no está vinculada por las opiniones dadas por los particulares en el trámite de la expedición de las regulaciones mencionadas": Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 7 de mayo de 2020, rad. 11001-23-27-000-2013-00029-00 (20498). Esta postura ha sido acogida por esta Subsección en varias oportunidades a saber: sentencias del 3 de junio de 2021, rad. 11001032500020180155100 (5060-2018) y del 14 de octubre del mismo año, rad.

[41] (1046-2018).

[42] Cfr. CPACA, art. 308.

[43] L 909/2004, art. 33: "Mecanismos de publicidad. La publicidad de las convocatorias será efectuada por cada entidad a través de los medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia, de acuerdo con lo establecido en el reglamento.

La página web de cada entidad pública, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de las entidades contratadas para la realización de los concursos, complementadas con el correo electrónico y la firma digital, será el medio

alude es a la publicación de la convocatoria luego de su expedición y no excepciona la regla contenida en el numeral 8° del artículo 8° del CPACA, que es aplicable a todas los procedimientos administrativos, como son los concursos de carrera; frente a esto también conviene indicar que la independencia y autonomía constitucional de la Comisión no se ve afectada por ese deber de publicación previa de los proyectos específicos de regulación, ya que, se recuerda, este no elimina la potestad unilateral de las autoridades para proferir los actos administrativos.

A pesar de lo anterior, la Sala considera que en el caso que se analiza, si bien las entidades demandadas dejaron de aplicar una norma de rango legal que contiene una regla referida a una formalidad prevista para el ejercicio del derecho o principio de participación ciudadana en la configuración de los actos administrativos de carácter general, los decretos y los acuerdos acusados no deben ser anulados, en virtud del ejercicio de ponderación que se expone a continuación:

En este asunto se presentó una colisión entre los principios de participación ciudadana y de eficacia en la función administrativa. En ese sentido, inicialmente debe decirse que aquí se considera que el grado de afectación de la participación ciudadana fue leve, toda vez que, en el proceso no se alegó ni se probó que la omisión de la publicación de los proyectos de los actos administrativos demandados hubiera tenido repercusiones sobre el contenido final de las respectivas decisiones, a partir de propuestas concretas que presentara la comunidad en general acerca del contenido de estas.

Por su parte, de declararse la nulidad de los actos acusados por la razón esgrimida por la parte demandante, el grado de afectación del principio de eficacia de la función administrativa sería intenso, ya que una decisión en ese sentido implicaría invalidar un concurso de méritos que se llevó a cabo hasta su terminación, con la conformación de las listas de elegibles para ocupar los cargos de carrera administrativa vacantes en la Alcaldía, amparado bajo la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Frente al peso abstracto del principio de participación ciudadana implícito en la regla de publicación de los proyectos específicos de regulación, esta Sala de Subsección estima que es medio, por cuanto, como ya se dijo, de la redacción de la norma legal antes mencionada se puede deducir que la publicación previa del acto administrativo de carácter general no es un requisito de su esencia, porque en todo caso la administración puede tomar unilateralmente la decisión que considere legal o conveniente. Por su parte, respecto del principio de eficacia, también se valora con un peso medio, toda vez que su aplicación se ve condicionada por normas de diferente rango, que conducen la actuación administrativa con las garantías de los derechos de los administrados.

Finalmente, en lo referido a la certeza de las apreciaciones sobre los hechos del caso, se reitera que en este medio de control no se probó que la omisión del requisito procedimental en comento haya tenido implicaciones en la decisión final adoptada por la administración. Así pues, en este trámite, la parte demandante no explicó ni demostró, por ejemplo, que la expedición del manual específico de funciones del municipio, que fue tomado como base para la OPEC del concurso de méritos, se apartó de los criterios de funcionalidad y cargas de trabajo, o que en el certamen reglamentado por el acuerdo acusado se quisiera privilegiar a determinadas personas, o que de alguna manera se estuvieran desarrollando las referidas competencias sin sujeción al principio del interés general. Así pues, por el contrario, en este caso sí resulta evidente que la anulación de los actos acusados implicaría la eventual

---

preferente de publicación de todos los actos, decisiones y actuaciones relacionadas con los concursos, de recepción de inscripciones, recursos, reclamaciones y consultas.

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

vulneración de derechos y expectativas legítimas de los concursantes de la Convocatoria n.° 1170 de 2019 de la Alcaldía.

Por esto, cabe concluir que la sola omisión del requisito de publicidad previa no es suficiente para invalidar el concurso, pues su legalidad también tiene la vocación de proteger otras importantes finalidades relacionadas con la realización del principio del mérito como pilar fundamental de la función pública, el principio de eficacia en la función administrativa y también garantizar el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que puede materializarse, según el numeral 7.° del artículo 40 de la Constitución, a través del desempeño de funciones y cargos públicos.

En ese orden de ideas, se aclara que las demás normas invocadas como violadas en la demanda no conducen a una interpretación diferente a la que se acaba de realizar, pues, en lo que tiene que ver con los preceptos constitucionales que se citan (preámbulo y artículos 1°, 2°, 13, 29 [inciso. 1.°], 40 [numeral 2°] y 125 [inciso 3°]), estos tienen una estructura abierta que no conlleva necesariamente a las conclusiones a las que llega la parte demandante y requieren, para su aplicación, del ejercicio de ponderación aquí realizado. Por su parte, en lo relativo a la Ley 962 de 2005[44] (artículos 3° [incisos 3°, 6° y 7°] y 6° [parágrafo 3°]), no se establecen reglas frente a la publicación previa de los proyectos específicos de regulación, y el artículo 3° numeral 6° del CPACA se refiere a la enunciación general del principio de participación ciudadana que siempre debe ser concretado y sopesado con otros principios, derechos y valores del ordenamiento jurídico. Y, finalmente, la Circular Externa 100-09 del 31 de agosto de 2015 del DAFP, que se refiere a los "procesos de rediseño institucional o modificación de la estructura interna y/o de reforma de planta de empleos", no tiene la vocación de modificar lo previsto en la codificación sobre procedimiento administrativo.

Por lo dicho, esta Sala considera que, frente a este subproblema, debe primar la eficacia de los actos administrativos, lo que lleva a confirmar, al menos frente a este tema, la presunción de legalidad de los que fueron acusados en este medio de control, lo cual, en todo caso, se predica sin perjuicio de otras sanciones previstas en ordenamiento jurídico por el incumplimiento del deber legal consagrado en el numeral 8° del artículo 8° del CPACA.

En conclusión: Los actos administrativos demandados no están viciados de nulidad por expedición irregular, toda vez que, si bien no se acreditó la publicación previa de sus proyectos de norma para efectos de garantizar la participación ciudadana según lo prevé el numeral 8.° del artículo 8.° del CPACA, en la ponderación de principios enfrentados en el caso concreto con este defecto procedimental, tiene más peso relativo el de la eficacia en la función administrativa, que ampara al mantenimiento de la presunción de legalidad de los decretos y los acuerdos acusados.

2.2.2. Segundo subproblema

¿La causal de nulidad de expedición irregular se materializó con el incumplimiento del deber del Municipio de actualizar las competencias laborales generales en su manual específico de funciones, tal y como lo prevé el inciso segundo del parágrafo segundo del artículo 2.2.4.8 del Decreto 1083 de 2015, con la modificación introducida por el Decreto 815 de 2018?

Tesis de la Sala: La causal de nulidad de expedición irregular no se materializó porque en el momento en el que fueron aprobadas las reglas de la convocatoria era posible usar los manuales específicos de funciones y competencias laborales de las entidades territoriales sin la actualización derivada de la modificación introducida por el Decreto 815 de 2018 al artículo 2.2.4.8 del Decreto 1083 de 2015. En todo caso, el vicio tampoco se configura

[44] "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos".

porque las normas del concurso consagraron expresamente que este se regía por lo previsto en el mencionado Decreto 815.

Para fundamentar esta tesis se estudiarán los temas que se enuncian a continuación: (2.2.2.1) Competencias laborales generales para los empleados públicos y (2.2.2.2) caso concreto.

2.2.2.1. Competencias laborales generales para los empleados públicos

El Decreto 815 de 2018[45] emergió como resultado de la revisión de las competencias laborales que establecían las normas compiladas en el Decreto 1083 de 2015, ejercicio en el cual se identificó la necesidad de actualizarlas de acuerdo con las nuevas dinámicas que exige el empleo público. Por esa razón, el artículo 1° del mencionado Decreto 815 sustituyó el Título 4° de la Parte 2.ª del Libro 2° del Decreto 1083, para consagrar un nuevo régimen de competencias laborales comunes a los empleos públicos, y generales para los distintos niveles jerárquicos en que se agrupan los empleos de las entidades a las que se les aplican los Decretos Leyes 770 y 785 de 2005.

En ese contexto, el Decreto 815 definió las competencias laborales como la capacidad que tiene una persona de desempeñar las funciones inherentes a un empleo, en diferentes contextos y atendiendo a los requerimientos de calidad y a los resultados esperados en el sector público. Además, precisó que dicha capacidad se mide según los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que acredite el empleado público[46].

La determinación de estas competencias debe hacerse teniendo como punto de partida el contenido funcional del empleo e incluyendo tres componentes: (i) los requisitos de estudio y experiencia; (ii) las competencias funcionales del empleo y (iii) las competencias comportamentales[47]. Con tal fin, las normas objeto de estudio establecieron una serie de parámetros que le permiten a cada organismo o entidad definir las competencias funcionales[48] y comportamentales[49] de cada empleo en particular.

Ahora bien, sin perjuicio de las competencias exigidas para cada cargo según sus características específicas, el Decreto 815 de 2018 consagró un listado de competencias comportamentales que, por ser inherentes al servicio público, deben acreditarse por todo servidor, con independencia de la función, jerarquía y modalidad laboral. Además, fijó las competencias comportamentales que deben requerirse para cada nivel jerárquico, como mínimo y sin perjuicio de que las entidades las adicionen según las particularidades del caso.

Es importante señalar que, en su parágrafo 2°, el artículo 2.2.4.8 del Decreto 1083 de 2015, incorporado por el artículo 1° del Decreto 815 de 2018, previó un plazo para que las entidades y organismos públicos adecuaran sus manuales específicos de funciones y competencias laborales a lo dispuesto en el mencionado Decreto 815. Dicho término, que

---

[45] "Por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos".

[46] D 1083/2015, art. 2.2.4.2, (mod. D 815/2018, art. 1°).

[47] D 1083/2015, art. 2.2.4.3.

[48] Respecto de las competencias funcionales, el artículo 2.2.4.5. del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 815 de 2018, indicó que detallan aquello que el empleado debería estar en capacidad de hacer para desempeñar el cargo. Además, para definirlas, una vez determinado el contenido funcional del cargo, se deben seguir los siguientes referentes: criterios de desempeño o resultados de la actividad laboral que den cuenta de lo que debe tenerse por un buen ejercicio de funciones; los conocimientos básicos que correspondan a cada criterio de desempeño de un empleo; los contextos en donde deberán demostrarse las contribuciones del empleado para evidenciar su competencia; las evidencias que requeridas que demuestran las competencias laborales de los empleados.

[49] En relación con las competencias comportamentales de cada empleo, el artículo 2.2.4.6. del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 815 de 2018, señaló que deben describirse teniendo en consideración cinco criterios: la responsabilidad por personal a cargo; las habilidades y aptitudes laborales; la responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones; la iniciativa de innovación en la gestión y el valor estratégico e incidencia de la responsabilidad.

comenzó a correr con la entrada en vigor de esta última norma, fue de seis meses para las entidades del orden nacional y de un año para las del orden territorial.

No obstante, la misma norma señaló que "[l]os procesos de selección en curso o los que se convoquen en el plazo citado en el presente artículo se deberán adelantar con las competencias vigentes al momento de su convocatoria".

2.2.2.2. Caso concreto

Inicialmente la Sala recuerda que los demandantes estiman que, en la medida en que para el momento en que inició el proceso de selección reglamentado por los actos acusados ya había vencido el plazo previsto en el parágrafo 2.º del artículo 2.2.4.8 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 815 de 2018, las nuevas competencias laborales debían estar incorporadas en el manual de funciones con base en el cual se estructuró el concurso de méritos. En esa ilación, y según se explicó, el mencionado artículo estableció que las entidades territoriales debían adecuar sus manuales al contenido del Decreto 815 de 2018 dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dicha norma, lo que tuvo lugar el 8 de mayo de ese año, cuando se expidió y publicó. Ahora, el mismo parágrafo 2° del artículo 2.2.4.8 dispuso que "[l]os procesos de selección en curso o los que se convoquen en el plazo citado en el presente artículo se deberán adelantar con las competencias vigentes al momento de su convocatoria […]".

En el *sub examine*, el primer acto de convocatoria al concurso enjuiciado, esto es, el Acuerdo 20191000004936 de la CNSC, se expidió el 14 de mayo de 2019. Sin embargo, llama la atención que, en su parte motiva, aquel acto señala que "[l]a Sala Plena de la CNSC, en sesiones del 02 y 14 de mayo de 2019 aprobó las reglas del proceso de selección para proveer por mérito los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la alcaldía […]"[50].

Visto lo anterior, aunque formalmente la convocatoria se profirió cuando había vencido el término que permitía acudir a un manual de funciones no actualizado frente a las competencias del Decreto 815, el despacho no puede desconocer que, materialmente, el proceso de aprobación del acuerdo comenzó el 2 de mayo de 2019, fecha en la cual la CNSC habría empezado a debatir y votar el contenido del acto administrativo en cuestión.

Esta hermenéutica es la que más se ajusta al orden constitucional ya que analiza el contexto real en el que se produjo el acto de convocatoria al concurso, priorizando la satisfacción del principio del mérito y derechos constitucionales como el trabajo, la participación ciudadana y el derecho de acceso a cargos públicos.

Además, bajo esa lógica, se considera importante tener en cuenta que el mismo Decreto 815 de 2018 admitió la aplicación diferida del nuevo esquema de competencias laborales que introdujo al ordenamiento jurídico, contemplando la posibilidad de que, al menos transitoriamente, existieran procesos de selección en los que se aplicaran las competencias anteriores. De allí que en un caso límite como el que se estudia, *prima facie,* no resulte razonable ni proporcional sostener la ilegalidad del concurso con el argumento que aducen los demandantes.

No obstante, es de resaltar, tal y como lo hizo la CNSC en su contestación de la demanda, que las reglas de la convocatoria, particularmente las contenidas en el artículo 5° del Acuerdo 20191000004936 del 14 de mayo de 2019[51] y en el anexo técnico que hace parte integral de

---

[50] Ver la página 2 de ese acto administrativo, que puede ser consultada en el archivo de anexos de la demanda que se encuentra en el índice 3 del expediente digital del proceso.

[51] Que prevé lo siguiente: "*Normas que rigen el proceso de selección.* El proceso de selección que se convoca mediante el presente Acuerdo, se regirá de manera especial por lo establecido en la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, Decreto ley 760 de 2005, la Ley 1033 de 2006, el Decreto 1083 de 2015, el Decreto 648 de 2017, el Decreto 051 de 2018, el Decreto 815 de 2018, lo dispuesto en el presente Acuerdo y por las demás normas concordantes y vigentes sobre la materia".

esta[52], consagran expresamente que esta se rige por lo previsto en el Decreto 815 de 2018, por lo que es posible afirmar que, antes de contradecir dicha norma, la Convocatoria n° 1170 de 2019 la observó.

Igualmente, es menester advertir que la parte demandante no expresó razones tendientes a demostrar que las competencias laborales bajo las cuales se configuró el concurso de méritos en estudio no se ajustaron al aludido Decreto 815 y, bajo esa circunstancia, no es posible desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados en lo relativo a este tema.

En conclusión: La causal de nulidad de expedición irregular no se materializó porque en el momento en el que fueron aprobadas las reglas de la convocatoria era posible usar los manuales específicos de funciones y competencias laborales de las entidades territoriales sin la actualización derivada de la modificación introducida por el Decreto 815 de 2018 al artículo 2.2.4.8 del Decreto 1083 de 2015. En todo caso, el vicio tampoco se configura porque las normas del concurso consagraron expresamente que este se regía por lo previsto en el mencionado Decreto 815.

2.2.3. Tercer subproblema

¿El vicio de expedición irregular se estructuró por la omisión del Municipio en incorporar en su manual específico de funciones y competencias laborales lo relativo a los NBC, de acuerdo con lo consagrado en la parte segunda del parágrafo cuarto del artículo 2.2.2.4.9 del Decreto 1083 de 2015?

Tesis de la Sala: El vicio de expedición irregular no se estructuró porque el manual de funciones del Municipio de Duitama incorporó los requisitos de formación académica de acuerdo con las normas que debía observar.

Para la solución de este subproblema se abordarán los siguientes temas: (2.2.3.1) Requisitos de formación académica en los manuales de funciones y (2.2.3.2) caso concreto.

2.2.3.1. Requisitos de formación académica en los manuales de funciones

El manual específico de funciones y competencias laborales de los organismos y entidades públicas debe abarcar un contenido mínimo que, tanto en el caso de las entidades del orden nacional[53] como en el de aquellas del orden territorial[54], se compone de i) la identificación y ubicación del empleo; ii) el contenido funcional, dentro del cual debe señalarse el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo[55]; iii) los conocimientos básicos o esenciales y iv) los requisitos de formación académica y de experiencia.

En relación con los requisitos de formación académica, interesa destacar que se encuentran concebidos a partir de partir de tres conceptos fundamentales que son (i) las áreas de conocimiento, (ii) los núcleos básicos de conocimiento y (iii) la disciplina académica o campo de estudio.

Un área de conocimiento consiste en la agrupación de programas académicos que tienen cierta afinidad en sus contenidos, en campos específicos del conocimiento o en campos de acción de la educación superior cuyos propósitos de formación conduzcan a la investigación

---

[52] El cual se encuentra entre los anexos de la demanda en el índice 3 del expediente digital y dispone que la prueba sobre Competencias Comportamentales se basa en lo preceptuado en los artículos 2.2.4.6 a 2.2.4.8 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 815 de 2018.

[53] D 1083/2015, art. 2.2.2.6.2.

[54] D 1083/2015, art. 2.2.3.8.

[55] En este punto es importante señalar que existen unas funciones esenciales y generales de los empleos atendiendo al nivel jerárquico al que pertenezcan. Su descripción en el respectivo manual específico de funciones y competencias laborales debe efectuarse teniendo en cuenta las funciones descritas en título correspondiente del Decreto 1083 de 2015, según lo dispone su artículo 2.2.2.2.6.

o al desempeño de ocupaciones, profesiones y disciplinas[56]. Por su parte, los núcleos básicos del conocimiento dividen o clasifican las áreas del conocimiento en sus campos, disciplinas o profesiones esenciales. Finalmente, la disciplina académica o un campo de estudio es una rama del conocimiento pensado o investigado en una escuela superior, un centro de estudios o una universidad.

Sobre el particular, el artículo 2.2.2.4.9 del Decreto 1083 de 2015, aplicable a las entidades y organismos del orden nacional, y el 2.2.3.5 *ibidem*, a las del orden territorial, exigen que, tratándose de empleos que prevean como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior, el manual de funciones y competencias laborales identifique los núcleos básicos de conocimiento que contengan las disciplinas académicas o profesionales requeridas, respetando la clasificación que defina el Sistema Nacional de Información Superior, SNIES[57].

En cada caso, la entidad tiene el deber de verificar que la disciplina académica o profesión acreditada pertenezca efectivamente al correspondiente núcleo básico del conocimiento señalado en el manual, atendiendo a la naturaleza de las funciones del empleo o al área de desempeño.

Respecto de la identificación de los requisitos de formación académica en los procesos de selección por mérito, los artículos mencionados señalan lo siguiente en su parágrafo 3°:

"[…] En las convocatorias a concurso para la provisión de los empleos de carrera, se indicarán los Núcleos Básicos del Conocimiento -NBC- de acuerdo con la clasificación contenida en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior-SNIES, o bien las disciplinas académicas o profesiones específicas que se requieran para el desempeño del empleo, de las previstas en el respectivo manual específico de funciones y de competencias laborales, de acuerdo con las necesidades del servicio y de la institución […]".

Como se puede observar, se destaca que los NBC no se constituyen en camisa de fuerza en la determinación de los requisitos de formación académica en los manuales de funciones, pues las entidades también pueden indicar las disciplinas o profesiones específicas que sean necesarias para ocupar el empleo.

Finalmente, cabe anotar que los requisitos académicos con el alcance definido en dichas normas, que compilaron los artículos 24 del Decreto 1785 de 2014 y 5° del Decreto 2484 de 2014, respectivamente, debían aplicarse a los procesos de selección en los siguientes plazos. Para las entidades nacionales, respecto de los concursos que se adelantaran a partir del 18 de septiembre de 2014 y, para las territoriales, frente a aquellos convocados desde el 2 de diciembre del mismo año.

2.2.3.2. Caso concreto

Como primera medida, la Sala observa que, aunque los demandantes fundamentaron la censura relacionada con este subproblema jurídico en la supuesta transgresión del artículo 2.2.2.4.9 del Decreto 1083 de 2015, esta norma es aplicable a las entidades del orden nacional, de manera que el reproche debe estudiarse a la luz del artículo 2.2.3.5 *ibidem,* que regula la misma materia respecto de las entidades territoriales, como lo es el Municipio. Con la anterior advertencia, el despacho no encuentra configurada la violación que denuncia la parte demandante pues, de las pruebas que obran en el expediente, no se infiere que, en el

---

[56] Las áreas de conocimiento son 8: (i) Agronomía, veterinaria y afines; (ii) Bellas artes; (iii) Ciencias de la educación; (iv) Ciencias de la salud; (v) Ciencias sociales y humanas; (vi) Economía, administración contaduría y afines; (vii) Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines; (viii) matemáticas y ciencias naturales.

[57] D 1083/2015, art. 2.2.2.4.9.

proceso de selección escrutado, se haya omitido la aplicación de los núcleos básicos de conocimiento, según lo establecido en el mencionado artículo 2.2.3.5 antes aludido.

Así se tiene que, para la fecha en que se expidió el Acuerdo 20191000004936, esto es, el 14 de mayo de 2019, los actos administrativos en los que constaba el manual de funciones de la Alcaldía estaban contenidos en los siguientes decretos municipales: Decreto 448 del 15 de noviembre de 2011; Decreto 533 del 29 de diciembre del mismo año; y Decreto 298 del 17 de junio de 2015[58].

No obstante, luego de que la CNSC profiriera dicho acuerdo, el Municipio expidió el Decreto 547 del 25 de noviembre de 2019, mediante el cual modificó parcialmente su manual específico de funciones y competencias laborales a efectos de armonizarlo con lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015. En sus consideraciones, el referido Decreto 547 explicó las razones que motivaron su expedición.

Con ocasión de estos ajustes y de otros relativos al número de vacantes a ofertar en el referido proceso de selección, el 11 de diciembre de 2019, el alcalde del municipio y la jefe de Talento Humano de la entidad suscribieron la respectiva certificación de la OPEC con las modificaciones efectuadas[59].

En respuesta a estos cambios, la CNSC expidió el Acuerdo 20191000009506 del 13 de diciembre de 2019, "[p]or el cual se modifican los artículos 1º, 2º y 8º del Acuerdo n.° CNSC-20191000004936 del 14 de mayo de 2019, que convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección para proveer definitivamente los empleos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la alcaldía".

Visto lo anterior, el despacho no encuentra configurada la transgresión que denuncian los demandantes pues, se insiste, el parágrafo 3° del artículo 2.2.3.5 del Decreto 1083 de 2015 admite que, a efectos de la convocatoria al concurso de méritos, se indiquen facultativamente los núcleos básicos del conocimiento o las disciplinas académicas o profesiones específicas que se requieran para el desempeño del cargo y lo cierto es que, con la expedición del Decreto municipal 547 de 25 de noviembre de 2019, respecto de los empleos ofertados, se ajustaron los requisitos académicos del manual de funciones de la Alcaldía a los términos del citado artículo 2.2.3.5. Ahora, es importante señalar que, el hecho de que los cambios en el manual específico de funciones y competencias laborales y en la OPEC se hayan realizado con posterioridad a la expedición del Acuerdo 20191000004936 del 14 de mayo de 2019, no merece ningún reparo pues lo importante es que hayan tenido lugar antes del inicio de la etapa de inscripciones a la Convocatoria n.° 1170 de 2019, que según la información registrada en la página web de la CNSC, se surtió entre el 16 de diciembre de 2019 y el 7 de febrero de 2020[60].

En efecto, frente a la oportunidad para realizar modificaciones a las reglas del concurso, el artículo 2.2.6.4 *ejusdem* prevé que "[a]ntes de iniciarse las inscripciones, la convocatoria podrá ser modificada o complementada en cualquier aspecto por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual deberá ser divulgado por la entidad que adelanta el proceso de selección. Iniciadas las inscripciones, la convocatoria solo podrá modificarse en cuanto al sitio, hora y fecha de recepción de inscripciones y aplicación de las pruebas, por la entidad responsable de realizar el concurso. Las fechas y horas no podrán anticiparse a las previstas inicialmente en la convocatoria […]".

---

[58] Estos decretos fueron aportados como anexos de la demanda y obran en el índice 3 del expediente digital.

[59] Dicha certificación obra como anexo de la respuesta de la CNSC a la solicitud de medida cautelar en el índice 20 del expediente electrónico.

[60] https://historico.cnsc.gov.co/index.php/avisos-informativos-1137-a-1225-1227-a-1298-y-1300-a-1304-de-2019-convocatoria-territorial-2019? start=23

En tales condiciones, resulta factible concluir que el acto administrativo que contiene las reglas del concurso se caracteriza por su obligatoriedad y, una vez iniciada la etapa de inscripciones al concurso, por su inmodificabilidad salvo en aspectos no sustanciales como la fecha, el sitio y la hora de inscripciones y pruebas.

Así las cosas, como en este caso los ajustes al manual de funciones se efectuaron antes del 16 de diciembre de 2019, la modificación de la convocatoria no afectó los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, siendo respetuosa de los principios de moralidad y eficacia por los que se rige la función administrativa, así como la garantía de transparencia y el derecho constitucional de acceso a cargos públicos.

El estudio anterior lleva a desestimar el reproche de los demandantes, según el cual la Convocatoria n.° 1170 de 2019 para la provisión de cargos de carrera en el Municipio de Duitama se llevó a cabo sin que se ajustara el manual de funciones y competencias laborales respecto de los núcleos básicos de conocimiento de que trata el Decreto 1083 de 2015.

En conclusión: El vicio de expedición irregular no se estructuró porque el manual de funciones del Municipio de Duitama incorporó los requisitos de formación académica de acuerdo con las normas que debía observar".