



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., cinco (05) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**Expedientes:** 110010325000201700670 00(3297-2017) Primigenio  
110010325000201700869 00(4757-2017) Acumulado  
**Demandante:** Francisco de Jesús Lastra-Coley y otros<sup>1</sup>  
**Demandadas:** Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) / Servicio  
Geológico Colombiano (SGC)<sup>2</sup>  
**Asunto:** Sentencia de única instancia

La Sala conoce el presente asunto<sup>3</sup> para proferir sentencia de única instancia.

### I.- LAS DEMANDAS ACUMULADAS

La presente causa judicial acumula 2 demandas de Nulidad promovidas contra los actos administrativos que a continuación se referencian:

- i) Acuerdo N°. CNSC 20161000001366 del 17 de agosto de 2016, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, «*Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Servicio Geológico Colombiano, Convocatoria No. 432 de 2016 - SGC.*».
- ii) Acuerdo N°. CNSC 20161000001386 del 7 de septiembre de 2016, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, «*Por el cual se modifican los artículos 18, 46, 47, 48 y 49 del Acuerdo No. 20161000001366 del 17 de agosto de 2016, a través del cual se convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Servicio Geológico Colombiano Convocatoria No. 432 de 2016- SGC.*».
- iii) Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC- Convocatoria No. 432 DE 2016 -SGC-, emanada del Servicio Geológico Colombiano.

### II.- CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LAS DEMANDAS ACUMULADAS

<sup>1</sup> Edila Torrijos Méndez, Ana Isabel Arias Contrera, Lyda Marlenn Pinón Camargo, Francisco de Jesús Lastra Coley

<sup>2</sup> En adelante SGC

<sup>3</sup> Con informe de la Secretaría de 25 de noviembre de 2019, visible a fl. 129 del cdno. ppal. del exp. 3297-2017.



La lectura integral y detallada de las demandas acumuladas muestra a la Sala, que la censura o reparo formulada contra la Convocatoria 432 de 2016 de la CNSC, es la siguiente:

**2.1.- Expedición irregular de la Convocatoria 432 de 2016, por desconocimiento del artículo 31 de la Ley 909 de 2004,**<sup>4</sup> ya que el acuerdo de convocatoria fue suscrito únicamente por el Presidente de la CNSC, sin la firma del representante legal del SGC. Los demandantes manifiestan, que según el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de 19 de agosto de 2016, identificado con el radicado 2307, proferido en el expediente 2016-00128-00,<sup>5</sup> las convocatorias a concurso público de méritos, por orden del mencionado artículo 31 de la Ley 909 de 2004,<sup>6</sup> deben ser suscritas por el Presidente de la CNSC y por el «jefe de la entidad beneficiaria del concurso». Por lo tanto, aseguran que la circunstancia descrita es muestra de que el Acuerdo N°. CNSC 20161000001366 del 17 de agosto de 2016<sup>7</sup> fue expedido de manera irregular, ya que la CNSC por sí sola no es competente para convocar a concurso público de méritos, sino que, en virtud del deber de coordinación impuesto por el artículo 31 de la Ley 909 de 2004,<sup>8</sup> dicho acto administrativo debe ser suscrito además por la entidad a la cual pertenecen los empleos ofertados en el concurso que se convoca, que en este caso es el SGC.

### III.- OPOSICIÓN<sup>9</sup>

Para oponerse a las demandas acumuladas acudieron al presente proceso la CNSC<sup>10</sup> y el SGC,<sup>11</sup> con los siguientes argumentos:

- ⇒ Que el constituyente de 1991 le otorgó a la CNSC la función de administrar y vigilar el sistema general de carrera administrativa de manera autónoma e independiente;
- ⇒ Que la tarea de administrar la carrera administrativa comprende, entre otras, la atribución de convocar a concursos públicos de méritos para proveer los empleos públicos de carrera;
- ⇒ Que el artículo 31 de la Ley 909 de 2004<sup>12</sup> debe ser interpretado en el sentido de que para poder convocar a concursos públicos de méritos, la

<sup>4</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Con ponencia del Consejero German Bula Escobar..

<sup>6</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Servicio Geológico Colombiano, Convocatoria No. 432 de 2016 - SGC.

<sup>8</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> En este apartado, la Sala presenta un resumen de los argumentos expuestos por las entidades públicas que concurrieron al proceso a defender la legalidad de las normas demandadas.

<sup>10</sup> Las demandas fueron contestadas por la CNSC, a través de memorial visible a fls. 74 a 85 del cdno. ppal. del exp. 3297-2017. Los alegatos de conclusión de la CNSC militan a fls. 107 a 116 del cdno. ppal. del exp. 3297-2017.

<sup>11</sup> A fls. 57 a 72 del cdno. ppal. del exp. 3297-2017. Los alegatos de conclusión del SGC militan a fls. 126 a 128 del cdno. ppal. del exp. 3297-2017.

<sup>12</sup> Ib.



CNSC está en la obligación de planear el proceso de selección en colaboración con las diferentes entidades, y en ese sentido la firma conjunta del respectivo acto de convocatoria es un mero formalismo y no un elemento esencial;

- ⇒ Que en el presente caso, la Convocatoria 432 de 2016 sólo fue expedida luego de surtida una etapa de planeación interadministrativa desarrollada entre la SDH y el SGC, en la cual, ambas entidades de manera coordinada y conjunta acordaron los términos y contenidos de todos y cada uno de los aspectos del concurso.
- ⇒ Que aunque la Convocatoria 432 de 2016 sólo fue suscrita por la CNSC, tal circunstancia no genera su nulidad, pues, está probado que en el presente caso, el SGC participó, junto a la CNSC, en la planeación del proceso de selección.
- ⇒ Que la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de enero de 2019, proferida en el expediente 4574-2016,<sup>13</sup> y la Corte Constitucional en sentencia C-183 de 2019,<sup>14</sup> se pronunciaron sobre la capacidad de la CNSC para proferir el acto administrativo contenido de la convocatoria del concurso, en el sentido de establecer que la ausencia formal del requisito de la firma del representante legal de la entidad beneficiaria del proceso de selección, no es un requisito *sine qua non* para la existencia y validez del acto administrativo que contiene la convocatoria a concurso de méritos, puesto que no tiene poder suficiente para perturbar su legalidad.

#### IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, a través de su «Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado»,<sup>15</sup> solicitó<sup>16</sup> a esta Corporación negar las pretensiones de las demandas acumuladas alegando, que de conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional C-183 de 2019,<sup>17</sup> y de acuerdo con la posición unificada de la Sección Segunda del Consejo de Estado, adoptada en sentencia de 31 de enero de 2019,<sup>18</sup> la omisión de la firma del representante legal de la entidad beneficiaria del concurso, de por sí, no conlleva la anulación del acuerdo de convocatoria, y mucho menos cuando en el plenario está ampliamente documentada la gestión conjunta de la SDH y el SGC para la realización de la Convocatoria 432 de 2016, evidenciándose la materialización de los principios de coordinación y planeación.

<sup>13</sup> Con ponencia del Magistrado César Palomino Cortés.

<sup>14</sup> Con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>15</sup> Doctora Diana Marina Vélez Velázquez.

<sup>16</sup> A través de concepto de No. 261 de 15 de noviembre de 2019, visible a fls.117 a 1128 del cdno. ppal. del exp. 3297-2017.

<sup>17</sup> Con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>18</sup> Consejero Ponente: Dr. César Palomino Cortés; expediente: 11001-03-25-000-2016-01017-00(4574-2016)



## V.- CONSIDERACIONES

Los argumentos expuestos por la parte demandante, los motivos de oposición aducidos por los intervinientes en defensa de la legalidad de la convocatoria acusada, así como los razonamientos del Ministerio Público, muestran a esta Corporación que el problema jurídico a resolverse en este proceso, es el siguiente:

*«Establecer si la Convocatoria 432 de 2016 debe ser anulada, puesto que únicamente fue firmada por el Presidente de la CNSC, sin la firma del representante legal del SGC, como supuestamente lo exige el artículo 31 de la Ley 909 de 2004.»<sup>19</sup>*

### ESTUDIO y RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico formulado hace referencia a establecer si la Convocatoria 432 de 2016 de la CNSC debe ser anulada, porque únicamente fue firmada por el Presidente de la Comisión sin la firma del representante Legal del SGC, como supuestamente lo exige el artículo 31 de la Ley 909 de 2004,<sup>20</sup> cuyo tenor es el siguiente:

*«Artículo 31. Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende:*

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

La redacción del texto normativo transcrito ha generado múltiples dificultades para su interpretación, porque en lugar de emplear los conectores «y» u «o», usa una coma para, al parecer, incluir, entre quienes deben suscribir la convocatoria al concurso, al «Jefe de la entidad u organismo» en donde se encuentran ubicados los empleos ofertados. Por lo que, en últimas, para la jurisprudencia no ha sido sencillo determinar a quién corresponde suscribir la convocatoria.

### ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES SOBRE LA INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DEL NUMERAL 1º DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY 909 DE 2004<sup>21</sup>

Para mayor claridad, a continuación se expondrán de manera resumida, las posiciones jurisprudenciales, así como la tesis finalmente vigente, sobre el sentido y alcance de la norma que se invocada como vulnerada en la mayoría de las demandas acumuladas.

<sup>19</sup> Ib.

<sup>20</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>21</sup> Ib.



## POSICIÓN DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO

Inicialmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en concepto de 19 de agosto de 2016, identificado con el número 2307, proferido en el expediente 1001-03-06-000-2016-00128-00,<sup>22</sup> señaló que el requisito de la concurrencia de firmas contenido en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004<sup>23</sup> era obligatorio, pues «*la expresión utilizada por el legislador (“deberá ser suscrita por”) es imperativa y no admite en este punto una interpretación diferente*».

## POSICIÓN DE LA SECCIÓN SEGUNDA DEL CONSEJO DE ESTADO

En atención al mencionado criterio de la Sala de Consulta, a manera de cautela, en el expediente de la referencia se ordenó suspender la Convocatoria 328 de 2015 (SDH).<sup>24</sup> Igual suerte corrieron los siguientes procesos de selección: Convocatoria 428 del 2016 (Entidades del Sector Nación),<sup>25</sup> Convocatoria 429 de 2016 (Antioquia)<sup>26</sup> y Convocatoria 434 de 2016,<sup>27</sup> entre otros. Se resalta, que en la providencia por la cual se suspendió la Convocatoria 328 de 2015 (SDH),<sup>28</sup> se ordenó al representante legal de la entidad convocante a provocar acto administrativo adicional, en el que (i) expresara si avalaba o desaprobaba el contenido de la convocatoria demandada; y (ii) si se adhería al contenido del acuerdo demandado y, en consecuencia, se suscribía al mismo. En cumplimiento de la orden de cautela, mediante la Resolución SDH-000325 del 29 de diciembre de 2017, la SDH, avaló y aprobó todos y cada uno de los aspectos de la Convocatoria 328 de 2015 de la CNSC.

En un segundo momento, en auto de Ponente de 27 de junio de 2018,<sup>29</sup> esta Corporación recalcó nuevamente, que la suscripción de la convocatoria a concurso público por parte del Presidente de la CNSC y el Jefe de la entidad u organismo beneficiario del proceso de selección, es un requisito formal de obligatorio cumplimiento. No obstante, se indicó que la carencia del mismo no siempre tiene la virtualidad de invalidar el acto de llamado o de convocatoria a concurso. En la mencionada providencia se indicó, que al juez le corresponde dilucidar en cada caso concreto, la clase de requisito formal cuyo cumplimiento se echa de menos y se aduce como causal de anulación de un acto administrativo. Precisó la providencia además, que la competencia

<sup>22</sup> Con ponencia del señor Consejero German Bula Escobar

<sup>23</sup> Ib.

<sup>24</sup> 110010325000201601189 00(5266-2016) C.P. Dr. Sandra Lisset Ibarra Vélez; Demandante: Clara Cecilia López Barragán, Demandadas: Secretaria Distrital de Hacienda y CNSC

<sup>25</sup> Providencia de 23 de agosto de 2018, C.P. Dr. William Hernández Gómez; Expediente: 11001-03-25-000-2017-00326-00(1563-2017)

<sup>26</sup> Providencia de 17 de mayo de 2018, C.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, Expediente: 11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16)

<sup>27</sup> Providencia de 7 de septiembre de 2018, C.P. César Palomino Cortés; Expediente: 11001-03-25-000-2018-00188-00(0690-18)

<sup>28</sup> 110010325000201601189 00(5266-2016) C.P. Dr. Sandra Lisset Ibarra Vélez; Demandante: Clara Cecilia López Barragán, Demandadas: Secretaria Distrital de Hacienda y CNSC

<sup>29</sup> Auto interlocutorio por el cual se resolvió una solicitud de medida cautelar, en el expediente: 11001032500020170021200(1219-2017); Demandante: Pedro Emilio Rodríguez Velandia y otros Demandadas: CNSC y otros. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez



de la CNCS para convocar concursos no puede ejercerse de manera unilateral, primero, porque son las entidades las que conociendo sus necesidades del servicio, reportan ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, y ante la CNCS, los empleos vacantes, y en segundo lugar, porque los concursos, por su costo, afectan el presupuesto de las entidades beneficiarias de los mismos. Y en esa medida, la convocatoria a proceso de selección es el resultado de toda una actuación administrativa compleja desarrollada de manera coordinada, entre la CNCS y las entidades u organismos destinatarias de las listas de elegibles. De tal forma, que si bien la exigencia contenida en el numeral 1º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004<sup>30</sup> constituye una formalidad sustancial y no meramente accesorio, en virtud del principio del «efecto útil de la norma»<sup>31</sup> no habría lugar a suspender el concurso, toda vez que, en ese caso, se logró probar la coordinación institucional entre la CNCS y la entidad convocante, para la realización de la etapa preliminar, de planeación y ejecución del proceso de selección.

Posteriormente, en el auto interlocutorio de 30 de octubre de 2018,<sup>32</sup> si bien se mantiene la posición de que el requisito contenido en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004<sup>33</sup> es de carácter ineludible, se aclara que en los casos en que el acuerdo por el cual se establecen las reglas del concurso haya sido suscrito únicamente por la CNCS, pero posteriormente se haya publicado y suscrito conjuntamente un aviso por la CNCS y el Jefe de la entidad que requiere la provisión de los cargos, invitando a la ciudadanía a participar del concurso y a consultar las reglas del mismo, se entiende cumplido el requisito.

Finalmente, el pleno de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 31 de enero de 2019,<sup>34</sup> al resolver de fondo una demanda de nulidad de varios acuerdos de la CNCS, este fijó su interpretación del numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004,<sup>35</sup> de la siguiente manera:

La sentencia comienza por reconocer, conforme a la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional del artículo 130 de la Constitución, que las competencias constitucionales de la CNCS no pueden compartirse con otros órganos.<sup>36</sup> Sin embargo, dado que estas competencias implican el ejercicio de funciones administrativas,<sup>37</sup> corresponde aplicar también los principios constitucionales que las rigen, previstos en el artículo 209 ibidem, y en consecuencia, para efectos de la convocatoria al concurso converge, de manera coordinada, el ejercicio de diversas funciones, tanto de la CNCS

<sup>30</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>31</sup> Ver Dueñas Ruíz, Óscar José. Lecciones de Hermenéutica Jurídica. Universidad del Rosario. 4ª Edición. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1010/Lec%20Hermeneutica%204.pdf?sequence=1>. Ver entre otras las sentencias T-001 de 1992 y C-499 de 1998.

<sup>32</sup> Proferido dentro del Expediente: 11001-03-25-000-2018-00894-00(3138-2018) Demandante: Rosa Elena Sarmiento Sastoque; Demandados: CNCS y Municipio de Cáqueza (Cundinamarca). Con ponencia del Consejero de Estado Dr. William Hernández Gómez.

<sup>33</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>34</sup> Radicado 11001-03-25-000-2016-01017-00, Número interno 4574-2016, Demandante: Gina Johanna Riaño García, Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil.

<sup>35</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>36</sup> Para este propósito alude a la Sentencia C-476 de 1999.

<sup>37</sup> Esta afirmación la hace con fundamento en la Sentencia C-471 de 2013.



como de la entidad cuyos cargos se va a proveer por medio del concurso, por lo tanto, respecto del numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004,<sup>38</sup> la sentencia señala, que *«no ofrece duda alguna que se establece a manera de norma imperativa el que, para efectos de lograr realizar la convocatoria del concurso de méritos, deben concurrir tanto la CNSC como la entidad u organismo, beneficiario de la provisión de los empleos, en su suscripción»*.

No obstante, la sentencia reconoce que la entidad beneficiaria del concurso tiene, respecto de él, unas competencias que le son propias, las cuales debe ejercer de manera coordinada con las de la CNSC. Este ejercicio coordinado, a juicio de la sentencia, *«se entiende cumplido en la medida en que firme el respectivo documento [de convocatoria] o ejecute actos inequívocamente dirigidos a participar activa y coordinadamente en la emanación del mismo»*. Sobre esta base: la convocatoria no requiere de dos voluntades, sino que en ella concurren de manera coordinada el ejercicio de diversas competencias, y *«en ese sentido, esta Sección resalta que cuando la norma contenida en la disposición del numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 se refiere a la suscripción de la convocatoria, implica que tanto la CNSC como la entidad beneficiaria deben adelantar ineludiblemente una etapa previa de planeación y coordinación interinstitucional por las implicaciones administrativas y presupuestales que ello comporta, sin que este proceso de participación e interrelación implique necesariamente que ambas entidades, a través de sus representantes legales, deban concurrir con su firma en el acto administrativo que incorpora la convocatoria al proceso de selección o concurso»*.

La posición jurisprudencial expuesta, fue ratificada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, en la sentencia de 10 de octubre de 2019,<sup>39</sup> proferida en el expediente 11001-03-25-000-2016-00988-00 (4469-2016).<sup>40</sup>

En resumen, el criterio vigente en la Sección Segunda del Consejo de Estado, sobre el particular, es que si bien el artículo 31 de la Ley 909 de 2004<sup>41</sup> obliga a que las convocatorias a concurso de méritos sean suscritas por la CNSC y las entidades beneficiarias de dichos procesos de selección, el hecho de que dichos actos administrativos sólo sean firmados por la CNSC, en los eventos, como el sub iudice, en los que se demuestre que las entidades que no firmaron, sí participaron en la etapa de planeación de la convocatoria, no constituye *«per se»* una irregularidad, pues, se entiende cumplido el fin de la norma, que está referido a garantizar que los concursos de méritos se desarrollen en un marco de coordinación interadministrativa.

<sup>38</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>39</sup> Con ponencia de la Consejera de Estado Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>40</sup> Al proceso de «Nulidad» de la referencia, fueron acumulados los siguientes 51 expedientes de la misma naturaleza: 4440-2016, 4472-2016, 4474-2016, 4475-2016, 4476-2016, 4477-2016, 4478-2016, 4479-2016, 4623-2016, 4756-2016, 4757-2016, 4763-2016, 4764-2016, 4766-2016, 4767-2016, 4768-2016, 4769-2016, 4770-2016, 4771-2016, 4772-2016, 4773-2016, 4774-2016, 4775-2016, 4776-2016, 4777-2016, 4970-2016, 4972-2016, 4973-2016, 4974-2016, 4975-2016, 4976-2016, 4977-2016, 4978-2016, 4979-2016, 4982-2016, 4983-2016, 4984-2016, 5121-2016, 5255-2016, 5256-2016, 5258-2016, 5259-2016, 5260-2016, 5261-2016, 5263-2016, 5264-2016, 5265-2016, 5266-2016, 5267-2016, 5268-2016 y 0001-2017.

<sup>41</sup> Ib.



## POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Acogiendo en parte el criterio jurisprudencial relativamente pacífico elaborado por el Consejo de Estado, en lo referente al sentido y alcance de la expresión según la cual la convocatoria «deberá» ser suscrita por la CNSC «y» el «jefe de la entidad u organismo» contenida en el numeral 1º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004,<sup>42</sup> la Corte Constitucional en sentencia C-183 de 2019,<sup>43</sup> zanjó de manera definitiva cualquier duda sobre la interpretación de la referida norma, al declarar su exequibilidad con fundamentos en los siguientes argumentandos, que la misma Corte resumió de la siguiente manera:

### «4.7. Síntesis

(...)

*4.7.5. Con fundamento en los anteriores elementos de juicio se procedió a analizar la constitucionalidad de la norma demandada. Este análisis concluyó, en primer lugar, que la interpretación según la cual para poder hacer la convocatoria son necesarias las dos voluntades: la de la CNSC y la de la entidad u organismo, cuyos cargos se proveerán por el concurso, es abiertamente incompatible con la Constitución. Sin embargo, dado que hay otra interpretación posible, que se ajusta mejor a las exigencias constitucionales de colaboración armónica y de colaboración (art. 113 y 209 CP): la de entender que, si bien el jefe de la entidad u organismo puede suscribir la convocatoria, como manifestación del principio de colaboración armónica, de esta posibilidad no se sigue de ningún modo (i) que pueda elaborarla, modificarla u obstaculizarla y (ii) que la validez de la convocatoria dependa de la firma del jefe de la entidad o u organismo, y que la CNSC, en tanto autor exclusivo de la convocatoria, no puede disponer la realización del concurso sin que previamente se hayan cumplido en la entidad cuyos cargos se van a proveer por medio de éste, los presupuestos de planeación y presupuestales previstos en la ley».*

En conclusión, para la Corte, si bien el jefe de la entidad u organismo al cual están adscritos los empleos a ofertarse en el respectivo concurso, puede suscribir la convocatoria, de esta posibilidad no se sigue de ningún modo, (i) que el jefe de la entidad beneficiaria del concurso pueda elaborarla, modificarla u obstaculizarla, y (ii) que la validez de la convocatoria dependa de la firma del jefe de la entidad o u organismo a cuya planta pertenezcan los empleos ofrecidos en concurso. Entonces, para la Corte el que el jefe de la entidad u organismo pueda suscribir la convocatoria, se da como una manifestación del principio de colaboración armónica, pero no es un requisito indispensable para la validez de la convocatoria, en tanto norma rectora del concurso. De otra parte, según la mencionada sentencia de constitucionalidad, en todo caso, la CNSC, que es el autor exclusivo de la convocatoria, no puede disponer la realización del concurso sin que previamente se hayan cumplido en la entidad cuyos cargos se van a proveer por medio de éste, los presupuestos de planeación y presupuestales previstos en la ley.

<sup>42</sup> Ib.

<sup>43</sup> Con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez



## ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

En el presente caso, al revisar los antecedentes administrativos del Acuerdo N°. CNSC 20161000001366 del 17 de agosto de 2016<sup>44</sup> de la CNSC, que en esta oportunidad se demanda, se evidencia de manera clara inequívoca que la Convocatoria 432 de 2016 estuvo antecedida de una extensa y compleja actuación administrativa que se desarrolló de manera coordinada entre la SDH y el SGC, para planear la ejecución del concurso de méritos en todos sus aspectos, principalmente, en lo concerniente a los cargos o empleos a ofertar, las pruebas a realizarse a los concursantes, el calendario de cada una de las etapas y lo atinente a los recursos presupuestales para costear los gastos de la convocatoria.

En este orden de ideas, en el expediente se encuentran probadas, entre otras, las siguientes actuaciones:

Oficio/ correo	Radicado	Fecha	Asunto	Entidad que lo emite	Visible a folio
Oficio	SGC2015- 230-000382- 1	23/01/15	Remisión de las vacantes definitivas del SGC, de conformidad con lo acordado en reunión del 21/01/15	SGC	44
Oficio	10683	11/05/15	Solicitud de información plantas de personal y ejes temáticos de las pruebas	CNSC	45
Oficio	2015230002 150-1	22/05/15	Propuesta cronograma del concurso, pruebas a aplicar, su carácter y ponderación y las ciudades donde se aplicarían.	SGC	46-49
Oficio	2015230000 40911	11/06/15	Modificaciones a los insumos de información enviados a la CNSC mediante oficio del 22/05/15.	SGC	50-52
Oficio	2015230005 5051	26/08/15	Se da alcance al oficio de 23 de enero de 2015, y se indica que el número de vacantes definitivo es de 145	SGC	54-55
Oficio	23812	28/08/15	Remite Proyecto de Acuerdo para que el SGC envíe comentarios, inquietudes o recomendaciones.	CNSC	56
Oficio	2015230006 5451	14/09/15	Propuestas de modificaciones al acuerdo.	SGC	57-58
Oficio	25605	14/09/15	Solicitud de cargue de la OPEC, conforme a la información del manual de funciones de la entidad	CNSC	60
Oficio	2015230007 0101	13/10/15	Informa ajuste OPEC	SGC	61

<sup>44</sup> Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Servicio Geológico Colombiano, Convocatoria No. 432 de 2016 - SGC.



Oficio	2016230000 1731	27/01/16	Informa envío de OPEC certificada.	SGC	62
Oficio	2016232022 46661	18/08/16	Informa que en Sesión Plena de la CNSC de 21 de junio de 2016, se aprobó el Acuerdo 1366 de 2016.	CNSC	78
Oficio	2016230004 5771	31/08/16	Propuesta de modificaciones al acuerdo 466 de 2016.	SGC	80

Adicionalmente, la CNSC aportó las Actas de Reunión, donde participaron activamente ambas entidades, así como la Fundación Universitaria del Área Andina –FUAA-, en las que se realizaron varias recomendaciones frente a la construcción de las pruebas, los temas específicos de cada área y la profesionalización de los empleos. Así mismo, aportó los Protocolos de Validación de los ejes temáticos.<sup>45</sup>

De los documentos aportados por la CNCS con el objeto de sustentar sus motivos de oposición a las pretensiones de la demanda, se observa que la entidad beneficiaria del concurso, es decir, el SGC, certificó los empleos de su respectiva planta de personal en estado de vacancia definitiva, construyó y certificó la Oferta Pública de Empleos Convocados - OPEC y la cargó al Sistema de apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad – SIMO, conforme lo solicitado por la CNSC; realizaron reuniones y mesas de trabajo con los delegados de la Comisión para discutir aspectos básicos de cada del concurso a ser incluidos en el Acuerdo regulador de la convocatoria, tuvo la oportunidad de hacer observaciones al proyecto de acto administrativo que dio apertura al proceso de selección, adelantaron los trámites necesarios con el fin de realizar a correspondiente apropiación presupuestal para cubrir los costos del concurso, y participó en la construcción de los ejes temáticos para las pruebas escritas.

Del análisis del material probatorio allegado al proceso, advierte entonces la Sala, que la entidad beneficiaria del concurso, esto es, el SGC, participó de forma activa en las etapas de planeación y ejecución de la convocatoria, así como en la elaboración de las reglas del concurso, por lo que es válido afirmar, que al parecer, los acuerdos cuya legalidad se discute, fueron expedidos con observancia de los principios constitucionales de coordinación y colaboración interadministrativa, conforme lo exigido por los artículos 113 y 209 constitucional, cuyo cumplimiento se busca garantizar con el numeral 1º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, es decir, que si bien, la convocatoria no fue suscrita por el Jefe, Director o Presidente de las entidades convocantes, en el caso particular, se cumplió con el propósito de dicha disposición, es decir, se logró el «efecto útil»<sup>46</sup> de la norma invocada como transgredida, cual es el de garantizar la efectiva coordinación y colaboración entre la CNSC y el SGC.

<sup>45</sup> Fls. 86 - 114

<sup>46</sup> Ver DUEÑAS RUÍZ, Óscar José. LECCIONES DE HERMENEUTICA JURÍDICA. Universidad del Rosario. 4ª Edición.

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1010/Lec%20Hermeneutica%204.pdf?sequence=1>.  
Ver entre otras las sentencias T-001 de 1992 y C-499 de 1998.



Hoy 17 ENE 2020

Así las cosas, como lo indicó la sentencia de Sala Plena de esta Sección Segunda del Consejo de Estado, del 31 de enero de 2019 y, la Corte Constitucional en sentencia C-183 de 2019,<sup>47</sup> citada en precedencia, si bien es cierto que la entidad beneficiaria del concurso debe concurrir en los procesos de planeación y preparación de la convocatoria, culminando estos en la suscripción del acto administrativo final contentivo de la misma, este requisito, más que con la obligación de suscribir el acto de convocatoria, tiene que ver con la ejecución y desarrollo de las actuaciones administrativas dirigidas a participar activa y coordinadamente en la expedición de la convocatoria, como en efecto ocurrió en este caso.

### CONCLUSIÓN DE LA SALA

Por lo tanto, no prosperan las pretensiones de la demanda: (i) porque la firma de la Convocatoria por parte de la entidad beneficiaria del concurso, no se constituye un requisito *sine qua non* para la existencia y validez del acto administrativo que contiene la convocatoria a concurso público de méritos, y en ese orden de ideas, en esta providencia se está a lo resuelto en las sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, de del 31 de enero de 2019<sup>48</sup> y de 10 de octubre de 2019;<sup>49</sup> y (ii) porque en el presente caso, se encuentra acreditado que entre la CNSC y el SGC, previo a la convocatoria a concurso, se desarrolló de manera conjunta una actuación administrativa para planear, de manera integral y en todos sus aspectos, la ejecución y/o desarrollo del concurso de méritos.

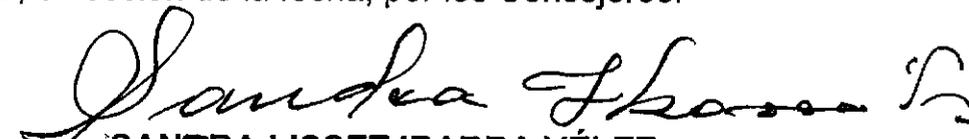
En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**ARTÍCULO ÚNICO.- DENEGAR** las pretensiones contenidas en las demandas de Nulidad acumuladas en este proceso.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sección Segunda, Subsección B, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

   
CARMELO PERDOMO CUÉTER CÉSAR PALOMINO CORTÉS

<sup>47</sup> Con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez

<sup>48</sup> Radicado 11001-03-25-000-2016-01017-00. Número interno 4574-2016. M.P. César Palomino Cortés.

<sup>49</sup> Radicado 11001-03-25-000-2016-00988-00. Número interno 4469-2016. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

