



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

CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Bogotá D. C., tres (3) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad simple
Radicación: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil¹

Tema: Delegación de funciones sancionatorias por parte de las autoridades administrativas

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Asunto

La Sección Segunda del Consejo de Estado decide la demanda de nulidad interpuesta por Jaime Arturo Hernández Lara en contra del literal «u») del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 y el artículo 2 de la Resolución CNSC-2019 60000 55925 de 2019 proferidos por la CNSC.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

1. Jaime Arturo Hernández Lara presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo² en orden a que se declarara la nulidad del literal «u») del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 y del artículo 2 de la Resolución CNSC-2019 60000 55925 de 2019 proferidos por la CNSC.³

¹ En lo que sigue CNSC.

² En adelante CPACA.

³ Así se determinó en el auto de 30 de abril de 2025 incorporado en el índice 41 de Samai.



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

2. Como «petición subsidiaria» solicitó declarar la legalidad condicionada, en el entendido de que el literal u) del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 de la CNSC no posibilita a que la CNSC pueda delegar en empleados subalternos en la entidad el ejercicio de la potestad sancionadora que le asigna la Constitución y la ley.

1.1.2. Los actos administrativos acusados

- Acuerdo CNSC – 20181000000016 del 10 de enero de 2018 artículo 3, literal u)

«Por el cual se adopta el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Servicio Civil»

LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC

En uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el numeral 1° del artículo 13 de la Ley 909 de 2004, y

(...)

ACUERDA

(...)

ARTÍCULO 3°. FUNCIONES DE LA SALA PLENA. Además de las funciones establecidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil en los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004, corresponde a la Comisión a través de la Sala Plena, ejercer las siguientes funciones: (...)

u) Cuando así lo estime necesario, delegar en los funcionarios de los niveles Directivo y Asesor el cumplimiento de las funciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004.».

- Resolución No. CNSC – 2019 60000 55925 de 2019 artículo 2

« Por la cual se delega en el , las funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil en los literales c) y d) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004 para resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento, así como las investigaciones por violación a las normas de carrera, se derogan los artículos 1°(parcial), 2° y su modificadorio (Resolución No. 20171000046725 del 18/07/2017, 3° y su modificadorio (Resolución No. 20162000008415 del 17/03/2016 de la Resolución 125 del 13/02/2014 y la Resolución No. 20175000018695 de 2017» (...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. (...)

ARTÍCULO SEGUNDO. Delegar en el Director de Vigilancia de Carrera Administrativa de la CNSC, la función asignada en el literal c) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004 a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para iniciar, sustanciar y fallar las actuaciones administrativas que se adelanten con fines sancionatorios por violación a las normas de



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

carrera o por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la CNSC, contra las cuales procede el recurso de reposición.

Parágrafo Primero: La Dirección de Vigilancia presentará informes semestrales de gestión y resultados a la Sala Plena de Comisionados concerniente a las competencias delegadas.».

1.1.3. Fundamentos fácticos

3. La Sala sintetiza como hechos relevantes los siguientes:

3.1. El presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió el Acuerdo CNSC – 20181000000016 del 10 de enero de 2018 en el cual se adoptó el reglamento de organización y funcionamiento de la entidad, en su artículo 3 se señalaron las funciones correspondientes a la «Sala Plena» dentro de las cuales se incluyó en el literal u) la de delegar en los funcionarios de los niveles directivo y asesor el cumplimiento de las funciones previstas en los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004.

3.2. El 7 de junio de 2019 se expidió la Resolución No. CNSC – 2019 60000 55925 de 2019 en la que, en su artículo segundo, delegó al director de vigilancia de carrera administrativa la función de iniciar, sustanciar y fallar las actuaciones administrativas que se adelantaran con fines sancionatorios. Esta decisión se fundamentó en lo decidido por la Sala Plena de la CNSC en sesiones del 20 de marzo, 2 y 14 de mayo de 2019.

1.1.4. Normas violadas y concepto de violación

4. Como tales se señalaron los artículos 1, 4, 5, 6, 29, 40-7, 121, 123, 130 y 209 de la Constitución Política; así como los artículos 11, numeral 3, de la Ley 489 de 1998 y 11, literal c, de la Ley 909 de 2004.

5. En cuanto al concepto de violación, expuso lo siguiente⁴:

5.1. Acuerdo CNSC 20181000000016 del 10 de enero de 2018 artículo 3 literal u:

5.1.1. La norma demandada es contraria a la Constitución y a los «límites que impone el modelo de Estado de Derecho» por cuanto una «autoridad pública» no está facultada para disponer discrecionalmente sobre cómo ejercerá las

⁴ Índice 3 de Samai -Demanda por ventanilla virtual, archivo denominado «2_110010325000202100617003DemandaWeb202191515194 (1)».



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

potestades o atribuciones que le asignó la Constitución y la ley.

5.1.2. La CNSC carece de competencia para decidir quién ejercerá sus funciones en especial la potestad sancionadora que es inherente a la atribución constitucional de vigilancia de los sistemas de carrera y ante la inexistencia de norma que la autorice de manera expresa tiene que ejercerla de manera directa y no a través de subordinados.

5.1.3. A los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, el auditor general de la república, entre otros altos funcionarios del Estado y que son sujetos de vigilancia por parte de la CNSC, les asiste el derecho constitucional a ser investigados, juzgados y sancionados por la autoridad competente que ha sido designada por la Constitución Política para cumplir esa función y no por sus subalternos, lo que vulnera garantías constitucionales asociadas al debido proceso, en especial a lo que se ha denominado como «el juez natural».

5.1.4. El artículo 130 de la Constitución le atribuyó a la CNSC la función de vigilancia de los sistemas de carrera, el cual comprende la facultad sancionadora, así los principios, valores y garantías que encierra el poder punitivo no pueden ponerse al mismo orden de las actuaciones administrativas de carácter operativo o instrumental como por ejemplo la delegación de un permiso.

5.2. Resolución No. CNSC – 2019 60000 55925 de 2019 artículo 2:

5.2.5. La decisión adoptada en las sesiones del 20 de marzo, 2 y 14 de mayo de 2019 por la Sala Plena en la cual se resolvió delegar en uno de los empleados subalternos el ejercicio pleno de la potestad sancionadora asignada directamente a la comisión es contraria a la Constitución y la ley por cuanto se transfirió el ejercicio pleno y definitivo de esta facultad en tanto que contra los fallos sancionatorios procede únicamente el recurso de reposición.

5.2.6. Se requería de una autorización constitucional o legislativa para poder delegar el ejercicio de esta función pública y en tanto esta autorización es «inexistente» se incurrió en una violación a la constitución por extralimitación de las atribuciones o funciones a su cargo.

5.2.7. La autorización genérica de la Ley 489 de 1998 a las autoridades administrativas para delegar funciones recae sobre temas de gestión o administrativos, pero no sobre atribuciones de rango constitucional «de los órganos públicos, dirigidas hacia terceros».



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

5.2.8. Se vulneró el principio de jerarquía administrativa al delegar la potestad constitucional para investigar, imponer sanciones y resolver el recurso de reposición, por lo que, un empleado administrativo podría imponer sanciones a funcionarios de rango superior al suyo, lo que va en contravía del artículo 29 de la Constitución Política.

5.2.9. La vigilancia de los sistemas de carrera hace parte de la misión que la Constitución le atribuyó a la CNSC por lo que los comisionados no podían desprenderse del ejercicio directo de tal atribución.

5.2.10. Si la delegación se dio «en los términos de la Ley 489 de 1998» las decisiones adoptadas por la CNSC son violatorias de lo dispuesto en el artículo 11 de esta disposición que estableció que no podían transferirse mediante delegación las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no fueran susceptibles de delegación.

5.2.11. El acto demandado incurrió en falsa motivación por cuanto en los considerandos se indicó que el «parágrafo 2º del artículo 8 del acuerdo No. 20181000000016 de 2018, **faculta al Comisionado Presidente para delegar algunas de sus funciones**» (sic), por su parte aquel parágrafo indicó que «El Comisionado Presidente **podrá delegar algunas de sus funciones en los servidores** del nivel Directivo y Asesor de la planta de personal de la Comisión Nacional del Servicio Civil» (sic), en ese entendido, la facultad sancionadora fue asignada a la CNSC y no a su presidente y por otra parte, en las funciones asignadas al presidente no se le asigna la función de ejercer la potestad sancionadora.

1.2. Contestación de la demanda

6. La CNSC se opuso a la prosperidad de las pretensiones con fundamento en lo siguiente⁵:

6.1. La CNSC es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas del poder público y dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

6.2. Al ejercer funciones administrativas de vigilancia su actividad se rige por el artículo 209 de la Constitución Política y en esa medida los actos se ejercen con

⁵ Índices 24 y 25 de Samai - archivo denominado «59_110010325000202100617001RECIBE MEMORIAL 20230601223917»



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad a los cuales se agregan los de objetividad e independencia del artículo 7 de la Ley 909 de 2004.

6.3. El artículo 9 de la Ley 489 de 1998 estableció que los representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de desarrollar los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política.

6.4. Teniendo en cuenta lo anterior, la CNSC no incurrió en extralimitación alguna de sus funciones al expedir los actos demandados toda vez que se dieron conforme con las atribuciones legales y reglamentarias establecidas a la comisión.

6.5. En relación con la Resolución CNSC – 2019 60000 55925 de 2019 se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 la delegación debe ser puesta en empleados públicos que se encuentren en el nivel directivo o asesor, en tanto la Dirección de Vigilancia de Carrera Administrativa es un proceso misional que exige de un funcionario de las más altas calidades profesionales y personales por lo cual la delegación fue realizada a un funcionario con la calidad de director.

6.6. Mediante las decisiones del 20 de marzo, 2 y 14 de mayo de 2019, plasmadas en las actas 23, 34 y 38 la Sala Plena aprobó la «nueva organización y ejecución de las actividades de vigilancia de la CNSC, en materia de vigilancia sancionatoria, segundas instancias, vigilancia preventiva y evaluación de desempeño laboral» asimismo que la presidencia sería la encargada de proyectar los actos administrativos requeridos para esa delegación.

6.7. En ese entendido esta disposición no vulneró principio constitucional o legal alguno pues se expidió en el marco de las atribuciones asignadas a la CNSC en cabeza de un cuerpo colegiado conformado por tres comisionados quienes en sala plena adoptan las decisiones relacionadas con la naturaleza y misionalidad de la entidad y que cuentan con las atribuciones y competencias para delegar en sus directivos algunas funciones orientadas al cumplimiento de los fines del Estado, entre estas adelantar las investigaciones con fines sancionatorios. Adicionalmente el artículo 13 de la Ley 909 de 2004 facultó a la CNSC para determinar su estructura interna basada en principios de economía y eficiencia.

6.8. Propuso las siguientes excepciones:



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

6.8.1.«Desaparición de los supuestos fácticos y jurídicos que sustentan una acción jurisdiccional o administrativa» en tanto el acto demandado fue derogado a través del Acuerdo 2073 del 9 de septiembre de 2021 «[p]or el cual se establece la estructura y se determinan las funciones de las dependencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil y se adopta su reglamento de organización y funcionamiento» y el acuerdo 350 de 2022 «[p]or el cual se modifica el acuerdo No. 2073 de 09 de septiembre de 2021» razón por la cual no habría lugar a decretar la nulidad de los efectos de un acto administrativo cuando la norma acusada ha sido derogada.

6.8.2.«Inexistencia de causal de nulidad del acto administrativo demandado» por cuanto el concepto expuesto en el texto de la demanda no se enmarca dentro de causal alguna del artículo 137 del CPACA, porque los actos demandados se ajustan a las normas previstas en la Constitución y la ley.

6.8.3.«Legalidad de los actos administrativos proferidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil» toda vez que el acto demandado fue expedido en debida forma, con observancia del artículo 125 de la Constitución Política y de los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004 y goza de presunción de legalidad.

6.8.4.«Buena fe y presunción de legalidad» por cuanto el acto demandado «fue expedido con fundamento en la presunción de legalidad de los Actos Administrativos» y, aun en el remoto evento de que fuera anulado, tal decisión sería irrelevante teniendo en cuenta que tendría efectos estrictamente hacia el futuro o ex nunc.

6.8.5.«Excepción Innominada» si se decreta de oficio cualquier excepción que se advierta o llegare a probar dentro del proceso.

6.9.Se solicitó condenar en costas procesales a la parte actora.

1.3. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás

7. Solicitó declarar la nulidad de los actos demandados⁶ al compartir el argumento principal del demandante en cuanto a que en el literal u) del artículo 3 del Acuerdo 016 del 10 de enero de 2018 la CNSC se «auto habilitó» para delegar de forma discrecional en funcionarios de menor jerarquía la función de vigilancia de los sistemas de carrera administrativa dentro de la cual se destaca la potestad sancionadora.

⁶ Índice 23 de Samai archivo denominado «45_110010325000202100617001RECIBEMEMORIAL 20230420163343»



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

8. Se observa una infracción del numeral 3 del artículo 11 de la Ley 489 de 1998 lo que implica que las autoridades administrativas únicamente están facultadas para delegar funciones administrativas internas, pero no aquellas referentes a atribuciones de rango constitucional, las que no pueden delegarse por tratarse de atribuciones «propias de un órgano del Estado que han sido conferidas en rango constitucional».
9. En el artículo 13 de la Ley 909 de 2004 se estableció la organización y estructura de la comisión en el que se determinó que las decisiones se adoptarían «en Pleno» por lo que se infringió lo determinado por la ley «toda vez que se está permitiendo la delegación y, a la vez, delegando en otros funcionarios atribuciones propias de la Comisión».
10. Se evidencia «como señala el accionante» una vulneración del principio de jerarquía administrativa al delegar la facultad sancionadora de la CNSC en subalternos.

1.4. Pronunciamiento sobre excepciones previas

11. La parte demandante indicó que la derogatoria del acto administrativo demandado no sustrae la necesidad de que se emita un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de la delegación de la facultad sancionatoria efectuada por la Sala Plena de la CNSC sobre un subalterno, porque, por una parte, la modificación del reglamento no constituye un hecho que impida a futuro la expedición de actos administrativos semejantes al demandado y por otra en razón a que durante la vigencia del acto demandado se adelantaron actuaciones que surten plenos efectos jurídicos, circunstancia que amerita la intervención del juez.
12. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la derogatoria o decaimiento de un acto no restablece el orden jurídico vulnerado, sino que representa la terminación de su vigencia hacia futuro.
13. En la demanda sí se indicaron cuales fueron las causales de nulidad de los actos, por lo que cumplió con la carga que exige la ley al respecto. Asimismo, la presunción de legalidad del acto administrativo no constituye fundamento para negar los argumentos que sustentan la demanda.



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

1.5. Decisión sobre excepciones previas

14. A través del auto del 20 de noviembre de 2024⁷ se indicó que la única excepción previa era la de «inepta demanda» que la CNSC denominó «inexistencia de causal de nulidad del acto administrativo demandado (concepto de violación)», no obstante, se declaró no probada tal excepción al considerar que el demandante sí expuso con claridad el concepto de violación como sustento de sus pretensiones y señaló como causales de nulidad el desconocimiento de las normas en las que debía fundarse y la falsa motivación.

15. Asimismo, indicó que las demás excepciones propuestas no constituirían verdaderos medios exceptivos y al ser argumentos de fondo deberían ser estudiados en la sentencia.

1.6. Trámite de sentencia anticipada

16. Mediante auto del 30 de abril de 2025 se impartió el trámite de sentencia anticipada. Con esa finalidad, se pronunció sobre la incorporación de las pruebas aportadas por las partes; se fijó el litigio; se realizó el saneamiento del proceso y se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión. El problema jurídico que habría de resolverse en la sentencia de fondo se delimitó así: ¿si los actos administrativos demandados fueron expedidos con desconocimiento de las normas en las que debían fundarse y con falsa motivación?⁸.

1.7. Alegatos de conclusión

17. En esta oportunidad⁹, el demandante reiteró los planteamientos expuestos en la demanda, relativos a que los actos acusados se expedieron en contravía de los postulados constitucionales, con infracción de las normas en que debían fundarse, con falta de competencia y falsa motivación. Asimismo, insistió en que, aunque los actos administrativos hayan sido derogados, era necesario que la jurisdicción emitiera un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de la delegación de la facultad sancionadora en un subalterno.

18. Por su parte, la CNSC insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda¹⁰, e indicó que al expedir el «Acuerdo No. 2073 de 2021» no se incurrió en extralimitación de sus funciones toda vez que se dio conforme con las

⁷ Índice 36 de Samai archivo denominado «71_Autoquedecide_30032021ExcepcionINE_0_2024 1218145850089»

⁸ Índice 41 de Samai

⁹ Índice 47 de Samai.

¹⁰ Índice 50 de Samai.



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas a la CNSC.

1.4. El Ministerio Público

19. El procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto en el que solicitó denegar las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

19.1. El Acuerdo 016 del 10 de enero de 2018 efectivamente fue derogado por el Acuerdo 2021100002073 del 9 de septiembre de 2021, pese a ello y aunque este no se encuentre vigente debe adelantarse el correspondiente análisis de legalidad desde el momento de su expedición y hasta cuando fue revocada la norma atacada; no ocurre lo mismo con el artículo 2 de la Resolución 55925 del 7 de junio de 2019 el cual cuenta con plena vigencia.

19.2. Los actos administrativos atacados «no adolecen de la nulidad deprecada por vulneración de las normas en que debía fundarse», esto con fundamento en los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004, pues se trataba de funciones legalmente asignadas las cuales podían ser delegadas conforme con lo ordenado en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998.

19.3. Es importante aclarar que la función contenida en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004 «no se refiere propiamente a la facultad sancionatoria voces de lo ordenado en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 sino a la **vigilancia** en el cumplimiento de las normas de carrera administrativa» por lo que la parte actora confunde la facultad sancionatoria con las funciones de vigilancia.

19.4. A juicio del Ministerio Público no existe vulneración del principio del juez natural, ni de jerarquía administrativa, puesto que la función delegada no se refiere a la facultad sancionatoria sino a una de vigilancia y en todo caso de conformidad con el artículo 211 de la Constitución Política, la delegación no exime de responsabilidad al delegante de la función.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

20. De conformidad con los artículos 125.2, 137 y 149.1 del CPACA, le corresponde a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado decidir en única instancia las demandas de nulidad simple interpuestas contra los actos



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional. Asimismo, por el criterio de especialidad, los artículos 13, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 434 del 10 de diciembre de 2024, y 15 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 señalan que la Sección Segunda conoce de los asuntos de carácter laboral.

2.2. Problema jurídico

21. De acuerdo con la fijación del litigio el problema jurídico se circunscribe a resolver el siguiente interrogante:

¿Si los actos administrativos demandados fueron expedidos con desconocimiento de las normas en las que debían fundarse y con falsa motivación?

22. Para resolver el anterior cuestionamiento se abordarán los siguientes aspectos: la Comisión Nacional del Servicio Civil y la delegación de las funciones de las autoridades administrativas. Con fundamento en lo anterior, se resolverá sobre la legalidad de los actos acusados de conformidad con los argumentos expuestos por los sujetos procesales.

2.2. Marco normativo y jurisprudencial

2.2.1. La Comisión Nacional del Servicio Civil

23. El artículo 130 de la Constitución Política señaló que «habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil **responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos**, excepción hecha de las que tengan carácter especial.» (se resalta).

24. La naturaleza de la Comisión se encuentra descrita en el artículo 7 de la Ley 909 de 2004 en los siguientes términos:

«[...] Naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad. [...]»

25. En relación con la administración de la carrera de los servidores públicos, de



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

conformidad con el artículo 11 de la Ley 909 de 2004, tiene entre otras la función de realizar las convocatorias a los concursos para proveer los cargos públicos, acreditar a las entidades para la realización de los procesos de selección, organizar el registro público de empleos y, en general, determinar las directrices y lineamientos para el desarrollo de los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera.

26. Acerca de las funciones relacionadas con la vigilancia sobre la carrera administrativa, el artículo 12 *ibidem* señala que la comisión 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;
- 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 1. 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 2. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

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.»

27. En ese orden la CNSC en virtud de las responsabilidades relacionadas con la vigilancia de la carrera tiene, en general, la función de verificar y controlar los procesos de selección 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 y resolver las investigaciones por violación de las normas de carrera.

28. Asimismo, en relación con la estructura de la Comisión el artículo 13 *ibidem* indicó:

«1. La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará su reglamento de organización y funcionamiento, que será publicado en el Diario Oficial.

2. La Comisión Nacional del Servicio Civil en sala plena nombrará dentro de sus miembros un Presidente, para períodos anuales, quien ejercerá la representación legal de la misma.

3. La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará siempre sus decisiones en Pleno y sesionará por convocatoria de su Presidente con una periodicidad mínima de dos (2) días por semana, sesiones a las cuales podrá invitar a las personas que puedan hacer aportes en las respectivas deliberaciones.

4. La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará su estructura y establecerá la planta de personal que requiera para el cumplimiento de sus funciones, basada en los principios de economía y eficiencia.

5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará los traslados o adiciones presupuestales necesarios para garantizar la puesta en marcha de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en concordancia con los principios de economía y eficiencia que deben inspirar el control del gasto público.

6. La Comisión Nacional del Servicio Civil, por razones de urgencia o de especial necesidad, podrá solicitar a cualquier organismo o entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional la realización de ciertas actividades que no supongan menoscabo de su independencia e imparcialidad, o, en su caso, solicitar que temporalmente se comisionen empleados, quienes durante el periodo de la situación administrativa dependerán funcionalmente de la citada Comisión.

7. La sede de la Comisión Nacional del Servicio Civil será la ciudad de Bogotá, D.C.

8. El patrimonio de la Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformado:

a) Por los aportes del presupuesto nacional y por los que reciba a cualquier título de la Nación o de cualquier otra entidad estatal;

b) Por el producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;

c) Por los demás ingresos y bienes que adquiera a cualquier título.

PARÁGRAFO. Para efectos exclusivamente fiscales la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá régimen de establecimiento público del orden nacional, y, en consecuencia, no estará sujeta al impuesto de rentas y complementarios.». (sic)



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

2.2.1. La delegación de las funciones de las autoridades administrativas

29. El artículo 209 de la Constitución Política señaló los principios rectores de la función administrativa así:

«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, mediante la descentralización, **la delegación** y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.» (se resalta)

30. Asimismo, el artículo 211 reguló la delegación de funciones del presidente de la República y las autoridades administrativas de la siguiente forma:

«La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.» (se resalta)

31. Por su parte, mediante la Ley 489 de 1998 se expidieron las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y, en relación con la delegación de funciones, dispuso en su artículo 9:

«Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

PARÁGRAFO.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.» (sic) (se resalta)

32. En relación con los requisitos de la delegación, en el artículo 10 señaló:

«En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinara la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.» (sic)

33. Finalmente, el artículo 11 *ibidem* estableció las funciones que no se pueden delegar así:

«Sin perjuicio de los que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.» [Se resalta]

34. De conformidad con las normas indicadas, las autoridades administrativas, previa autorización legal y salvo las excepciones señaladas, podrán delegar funciones a otra autoridad o a un empleado a través de un acto de delegación en el que se deberán indicar las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1 Análisis del literal u) del artículo 3 del Acuerdo CNSC – 20181000000016 del 10 de enero de 2018.

35. Lo primero que ha de precisarse es que con la contestación de la demanda se allegó el Acuerdo 2073 de 2021 que en su artículo 26 dispuso:

«VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 909 de 2004, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 y deroga los Acuerdos No. CNSC-179 de 2012, CNSC-555 y CNSC-558 de 2015, CNSC-20161000000046 de 2016, **CNSC-20181000000016 de 2018**, CNSC-0371 de 2020, CNSC-0014 y CNSC-0080 de 2021 y las demás disposiciones que le sean contrarias.» (se resalta)



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

36. Como puede apreciarse el acto demandado fue derogado expresamente por el Acuerdo 2073 de 2021, no obstante, ello no es impedimento para que esta Sala se pronuncie sobre la legalidad de aquel mientras estuvo vigente en tanto, como se determinó en el auto de 30 de julio de 2024 «los actos impugnados, antes de la derogatoria, produjeron efectos».

37. Así las cosas, se tiene que la parte demandante señaló que el acto acusado es contrario a la Constitución por cuanto la CNSC no estaba facultada para disponer discrecionalmente sobre cómo ejercería las potestades que le asignó la Constitución y la ley, en especial la «potestad sancionadora», lo que vulnera garantías constitucionales asociadas al debido proceso, de manera que se tienen que desarrollar tales atribuciones de manera directa y no a través de subordinados.

38. Ahora bien, el acto acusado dispuso que la Sala Plena de la CNSC podrá «delegar en los funcionarios de los niveles Directivo y Asesor el cumplimiento de las funciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004.».

39. En ese sentido la Sala precisa que, si bien el literal u) del artículo 3 de la norma acusada señaló que se podrán delegar las funciones de los «artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004», en tales disposiciones se señalaron la totalidad de las funciones que corresponden a la CNSC asignadas en relación con la administración y vigilancia de la carrera administrativa, no obstante, los fundamentos de la demanda se limitaron a reprochar la delegación de la potestad sancionadora de la entidad, por lo tanto, el estudio de legalidad se limitará exclusivamente a la delegación de la función asignada en el literal c) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004.

40. Pues bien, el fundamento de esta disposición tuvo su origen en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 el cual dispuso que las autoridades administrativas en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la ley podrán delegar la atención de la decisión de asuntos a ellas confiados «en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor, vinculados al organismo correspondiente».

41. En ese entendido y tal como se indicó en el marco normativo, uno de los principios rectores de la administración pública es el de la delegación, asimismo, el artículo 211 de la Constitución Política señaló, en relación con la delegación de funciones, que la ley fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar las funciones en sus subalternos, por su parte la Ley 489 señaló los requisitos de la delegación y las funciones que no eran susceptibles de aquella.

42. Así, el artículo 11 de la Ley 489 de 1998 estableció específicamente las funciones que no se pueden delegar, en este sentido indicó que no pueden



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

transferirse mediante delegación: la expedición de reglamentos de carácter general; las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación; y **las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.**

43. Ahora bien, en el literal c) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004 se dispuso que la CNSC deberá recibir quejas, reclamos y peticiones escritas y, en virtud de ellas o de manera oficiosa realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas. Asimismo, el párrafo segundo facultó a la comisión para imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa, esto previo el debido proceso. Por otra parte, en los artículos 25 a 27 del Decreto Ley 760 de 2005 se dispuso el procedimiento para la imposición de tales multas.

44. Se resalta que la Constitución señaló a la CNSC como la responsable de la vigilancia de las carreras de los servidores públicos y, en virtud de esta función, adelanta las investigaciones por violación de las normas de carrera que dan lugar a un proceso sancionatorio, por lo tanto, esta potestad sancionatoria deviene de una atribución constitucional relevante al ser «el instrumento con el que cuenta el Estado para preservar el orden jurídico institucional»¹¹ al imponer a los servidores públicos sanciones por infringir las normas o por la omisión o extralimitación en sus funciones.

45. Asimismo, en la sentencia C-094 de 2021 se indicó que «[e]l derecho administrativo sancionador *“es una manifestación del ius puniendi estatal”*, esto es, de la facultad que tiene el Estado para sancionar las conductas que se consideran reprochables. Dada su naturaleza, es una rama del derecho público que está sometida a unos principios *“que operan como límite”*, entre ellos, los principios de legalidad y tipicidad».

46. Por consiguiente, para la Sala, la facultad sancionadora aludida no es susceptible de delegación, por cuanto la Constitución Política asignó directamente a la **CNSC la responsabilidad de la vigilancia de las carreras de los servidores públicos** y la facultad sancionadora es inherente a tal atribución constitucional, en consecuencia, se encuentra en la excepción prevista en el numeral 3 del artículo 11 de la Ley 489 de 1998, esto es que no pueden transferirse las «funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación».

47. En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-1265 de 2005 señaló:

¹¹ sentencia C-1265 de 2005



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

«la facultad conferida a la Comisión para imponer multas a los servidores públicos que desatiendan las normas, las órdenes o las instrucciones impartidas previamente para el adecuado funcionamiento de la carrera administrativa, **se aviene a la naturaleza propia de las funciones de este órgano, en particular de la relacionada con el deber de ejercer vigilancia sobre la aplicación de los preceptos que regulan la carrera administrativa a fin de poder controlar su cumplimiento.** (...)»

(...)

La multa, entendida como una medida disciplinaria, podrá ser impuesta una vez cumplidos los trámites propios del debido proceso establecido en las normas que han sido demandadas; esta facultad sancionatoria procura la defensa del orden jurídico y, al mismo tiempo, representa un medio para la gestión administrativa asignada a la Comisión» (se resalta).

48. Adicionalmente, debe recordarse que frente al debido proceso en sede administrativa se ha establecido que este comprende «(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso»¹². (se resalta)

49. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que le asiste razón al demandante al considerar que la norma acusada fue expedida con infracción de las normas en que debía fundarse, razón por la cual la CNSC debe ejercer las aludidas potestades sancionatorias de manera directa y no a través de subordinados pues: i) se trata de una atribución constitucional directa; ii) no existe una disposición legal expresa que faculte tal delegación; y iii) la actuación administrativa debe adelantarse por la autoridad competente que en este caso es la Sala Plena de la CNSC, la cual no se puede vaciar de contenido en virtud de la delegación de funciones.

50. Por estas mismas razones se negarán las excepciones que la parte demandada denominó: «[i]nexistencia de causal de nulidad del acto administrativo demandado»; «[l]egalidad de los actos administrativos proferidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil»; «[b]uena fe y presunción de legalidad»; y «[e]xcepción Innominada».

51. En ese sentido se declarará la nulidad parcial del literal u) del artículo 3 del Acuerdo CNSC – 20181000000016 del 10 de enero de 2018 en el entendido de que

¹² Sentencia C-980 de 2010



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

la Sala Plena de la CNSC no podrá delegar la función asignada en el literal c) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004.

2.3.1 Análisis del artículo 2 de la Resolución No. CNSC – 2019 60000 55925 de 2019.

52. En el artículo segundo del acto demandado se delegó en el director de vigilancia de carrera administrativa la función asignada en el literal c) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004 para «iniciar, sustanciar y fallar las actuaciones administrativas que se adelanten con fines sancionatorios por violación a las normas de carrera o por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la CNSC, contra las cuales procede el recurso de reposición (...)»

53. Por su parte el demandante indicó que: i) la decisión adoptada es contraria a la Constitución en tanto se requería de una autorización constitucional y legal para poder delegar una función como el ejercicio de la potestad sancionatoria; ii) la autorización genérica de la Ley 489 de 1998 recae sobre temas de gestión o administrativos, no sobre atribuciones de rango constitucional; iii) se vulneró el principio de jerarquía administrativa al delegar en un empleado administrativo la facultad de imponer sanciones a funcionarios de rango superior; y iv) el acto demandado incurrió en falsa motivación por cuanto la facultad sancionatoria fue asignada a la CNSC y no a su presidente el cual tampoco tenía «la función de ejercer la potestad sancionadora frente a las autoridades públicas, la cual corresponde a la CNSC, como cuerpo colegiado».

54. Frente a los argumentos expuestos por el demandante y en atención a que por medio de la presente providencia se declarará la nulidad parcial del literal u) del artículo 3 del Acuerdo CNSC – 20181000000016 del 10 de enero de 2018 en el entendido de que la Sala Plena de la CNSC no puede delegar la función asignada en el literal c) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, la resolución demandada no encuentra fundamento y también está incurso en la causal de nulidad propuesta por cuanto el presidente de la comisión no podía delegar esta función sancionatoria al director de vigilancia de la carrera administrativa. Por lo explicado en precedencia la Sala se sustrae del estudio de los demás cargos.

3. Conclusión

55. Con fundamento en lo expuesto, la Sala encuentra que hay lugar a declarar la nulidad parcial del literal «u)» del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018, y la nulidad total del artículo 2 de la Resolución CNSC-2019 60000 55925 de 2019 proferidos por la CNSC, por cuanto fueron expedidos con desconocimiento de las normas en las que debían fundarse.



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00617-00 (3003-2021)
Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero. Declarar la nulidad parcial del literal «u)» del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018, en el entendido de que la Sala Plena de la CNSC no podrá delegar la función asignada en el literal c) del artículo 12 de la Ley 909 de 2004.

Segundo. Declarar la nulidad del artículo 2 de la Resolución CNSC-2019 60000 55925 de 2019 proferido por la CNSC, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

Tercero. Declarar no probadas las excepciones de «[i]nexistencia de causal de nulidad del acto administrativo demandado»; «[l]egalidad de los actos administrativos proferidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil»; «[b]uena fe y presunción de legalidad»; y «[e]xcepción Innominada», por las razones expuestas.

Cuarto. Notificar esta decisión en los términos del artículo 205 del CPACA.

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

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado electrónicamente

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente
Salvamento de voto

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

ACCR