



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 12 JUL 2017

Demandante	Wilberth Amaury López Blanco.
Demandado	Comisión Nacional del Servicio Civil.
Expediente	15001333300220130026401
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Tema	Apelación de sentencia –confirma

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante (Fls 594 a 605), en contra de la sentencia del 30 de junio de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda (Fls 572 a 590).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (Fls. 2 a 23).

El señor Wilberth Amaury López Blanco mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., solicitó la nulidad de la Resolución No. 4051 de 5 de diciembre de 2012 por medio de la cual la Comisión Nacional de Servicio Civil le impuso una sanción administrativa y nulidad de la Resolución No. 1066 de 22 de mayo de 2013, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición confirmando la Resolución No. 4051 de 5 de diciembre de 2012.

Como consecuencia de lo anterior se ordene a la Comisión Nacional de Servicio Civil archivar la actuación administrativa que fue iniciada en contra del señor Wilberth Amaury López Blanco y se le exonere del pago de la sanción impuesta; y en el evento en que haya cancelado suma alguna por dicho concepto, se ordene el reintegro de forma indexada.

Como pretensión subsidiaria, en caso de negarse la pretensión anterior, se ordene a la entidad demandada que reduzca el monto de la multa que le fue impuesta al señor Wilberth Amaury López Blanco, a través de los actos administrativos demandados.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Finalmente solicita se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.

1.1 Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Aseguró que la Comisión Nacional del Servicio Civil dentro de la Convocatoria No. 001 de 2005, ofertó el empleo de técnico administrativo código 367 grado 9 del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja-INVITU.

Indicó que el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja-INVITU mediante Oficio No. 066-09 de 11 de marzo de 2009 comunicó a la Comisión Nacional de Servicio Civil que había iniciado un proceso de rediseño, reorganización y modernización en el que se incluían los cargos de técnico administrativo código 367 grado 9.

Mediante Oficio No. 141-09 de 28 de abril de 2009, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja-INVITU, informó a la Comisión Nacional del Servicio Civil que mediante Acuerdo No. 01 de 24 de abril de 2009, la Junta Directiva de dicha entidad, suprimió los cargos de técnico administrativo código 367 grado 9, adjuntando copia del mencionado acuerdo.

En respuesta al referido oficio la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Oficio 01-09-2009-11310-8172 manifestó que no era posible realizar el retiro del empleo que se encuentra en la Oferta Pública de Empleos-OPEC, sin contar con los actos administrativos en firme que sustenten dichos cambios dentro de la planta de personal, frente a lo cual la entidad municipal mediante Oficio 206-09 de 9 de junio de 2009, reiteró que fueron suprimidos los cargos de técnico administrativo código 367 grado 9.

Aseguró que una vez la empresa ECOVIVIENDA evidenció que el empleo de técnico administrativo código 367 continuaba en la Convocatoria No. 001 de 2005, mediante oficio No. 721-10 de 7 de diciembre de 2010 recibido por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 09 de diciembre de esa anualidad solicitó se le aclarará la razón por la cual en la Oferta Pública de Empleo aparecía el cargo de técnico administrativo código 367, cuando desde el año 2009 se le había informado la supresión de dicho empleo.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

641

Señaló que la entidad demandada mediante oficio de 18 de mayo de 2011 le informó a ECOVIVIENDA que como quiera que los soportes sobre la supresión de los empleos no fueron allegados a tiempo ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal entidad había continuado con el proceso de selección, razón por la cual se debía efectuar el correspondiente nombramiento de las personas que resultaron elegibles dentro de la Convocatoria 001 de 2005.

Ante tal situación ECOVIVIENDA le reitera con fecha 30 de agosto de 2011 a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la imposibilidad de posesionar en el cargo a la persona que resultó en primer lugar en la lista de elegibles del empleo OPEC 37626, en razón a que el cargo había sido suprimido.

La Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Auto No. 0603 de 27 de julio de 2012, inició una actuación administrativa en contra del señor Wilberth Amaury López Blanco, por la presunta violación de las normas de carrera administrativa, particularmente el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 y artículo 32 del Decreto 1227 de 2005.

Como consecuencia de tal actuación administrativa la entidad demandada mediante Resolución No. 4051 de 5 de diciembre de 2012 impuso sanción de multa por valor de \$14.167.500 al señor Wilberth Amaury López Blanco, la cual fue confirmada mediante la Resolución No. 1066 de 22 de mayo de 2013.

1.2 Normas violadas

Invocó como normas violadas las previstas en las siguientes disposiciones: artículos 121, 122, 124, 130 y 209 de la Constitución Política, artículos 7, 12 y 46 de la Ley 909 de 2004, artículos 25, 26 y 27 de la Ley 760 de 2005, Decreto 4500 de 2005, artículo 3 del Código Contencioso Administrativo y Acuerdo 13 de 2007 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término procesal correspondiente, la entidad demandada presentó contestación de la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma, con fundamento en los siguientes argumentos (Fls 459 a 468):

En primer lugar, indicó que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantar los procedimientos administrativos de imposición de multas, cuando se esté frente a hechos que resultan violatorias de las normas de



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

carrera o que inobserven las órdenes o instrucciones impartidas por ésta, actuación que se lleva a cabo sin perjuicio de la facultad disciplinaria que los mismos hechos puedan acarrear en contra del servidor público.

Afirmó que la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil está dada por la condición del sujeto infractor para la fecha de ocurrencia de los hechos, es decir, que sea un servidor público responsable de acatar las normas de carrera y de observar las instrucciones que imparta dicha entidad.

Para el caso del señor Wilberth Amaury López Blanco se reprocha la omisión en que incurrió en allegar a la Comisión Nacional del Servicio Civil los actos administrativos en firme mediante los cuales fue suprimido el empleo con denominación Técnico Administrativo Código 367 grado 09 del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja-INVITU, hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA.

Dicha omisión permitió que dicho empleo continuara su proceso normal dentro de la Convocatoria 001 de 2005, al punto de expedirse lista de elegibles y una vez en firme sus integrantes adquirieron un derecho particular y concreto, debido a una omisión del funcionario responsable de dar estricto cumplimiento en lo que respecta a la obligación de actualizar la información en debida forma en la Oferta Pública de Empleos de Carrera Administrativa OPEC, en los términos previstos en la Circular 074 de 2009.

Aseguró que el reproche al funcionario sancionado radica en el hecho de que dentro de la oportunidad prevista en la Circular 074 de 2009, nunca acreditó a través de los actos administrativos idóneos, la modificación de la planta de personal de ECOVIVIENDA, pese a los reiterados requerimientos que en ese sentido hizo la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Que no es cierta la afirmación de la parte demandante según la cual desde el 28 de abril de 2009 ya había remitido copia del acto administrativo mediante el cual se adoptó la nueva estructura del INVITU, toda vez que la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Oficio No. 007753 de 22 de mayo de 2009 se le informó al señor López Blanco en su condición de gerente del INVITU hoy ECOVIVIENDA, que no era posible realizar el retiro ni modificación a los empleos que se encontraban en la Oferta Pública de Empleos OPEC, sin contar con los actos administrativos en firme que sustentaran dichos cambios en la planta de personal, lo cual evidencia que el Oficio del 28 de abril de 2009 no contenía el Acuerdo de la Junta Directiva No. 01 de 24 de abril de 2009.

Afirmó que el demandante incumplió la instrucción impartida por la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional del Servicio Civil



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

642

a través de la Circular 074 de 2009, en cuanto a reportar antes del 07 de diciembre de 2009 en la OPEC las modificaciones realizadas en la planta de personal materializadas a través del Acuerdo 01 de 24 de abril de 2009.

Indicó que si en la actualidad no existe el empleo referido, ello obedece a un acto posterior al reporte de la OPEC en la convocatoria 001 de 2005, como lo es el Acuerdo 01 de 2009 de la Junta Directiva del INVITU hoy ECOVIVIENDA, situación que no fue reportada en debida forma a la Comisión Nacional del Servicio Civil, razón por la cual fue conformada y publicada la lista de elegibles para el empleo precitado, dándose paso a la reclamación de que trata el artículo 14 del Decreto Ley 760 de 2005, término que también fue desaprovechado por la entidad para haber puesto en conocimiento la supresión del empleo y así evitar que la lista de elegibles quedara en firme.

Indicó que a través del acto administrativo sancionatorio se valoró la conducta del señor López Blanco al concluir con base en las pruebas allí aportadas que éste fue reiterativo en el incumplimiento de su deber de actualizar la OPEC de la entidad, ya que conocía tal deber; no obstante, mantuvo una conducta negligente abiertamente contraria a las normas e instrucciones que regulan la carrera administrativa.

Finalmente aseguró la sanción impuesta no resulta excesiva, en razón a que la misma se fundamentó en el hecho que quien funge como máxima autoridad dentro de la estructura de la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA, sistemáticamente se rehusó a reportar en oportunidad (antes del 7 de diciembre de 2009), la modificación que en su momento sufrió la planta de personal, al tiempo que no actualizó la información relativa a la Oferta Pública de Empleos de Carrera.

3.- SENTENCIA APELADA (Fls 572 a 590)

El Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, mediante sentencia de fecha 30 de junio de 2015, resolvió negar las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

Luego de hacer referencia a la potestad sancionatoria radicada en cabeza del Estado, procedió a resolver los cargos propuestos por la parte demandante en contra de los actos administrativos demandados.

1. Primer cargo: Acto administrativo expedido con infracción de las normas en que debía fundarse.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Adujo que la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Auto 0603 de 27 de julio de 2012, elevó pliego de cargos contra el demandante imputándole el desacato de normas de carrera particularmente en cuanto a la omisión en el nombramiento en periodo de prueba de la persona que ocupó el primer lugar para el cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 09, así como desatender las órdenes que la entidad impartió durante el proceso del concurso para proveer algunos empleos ofertados en la Convocatoria Pública 001 de 2005.

Al respecto indicó que la obligación de enviar los actos administrativos de supresión de empleos podía ser impuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil, ello en virtud de la facultad legal de impartir las órdenes tendientes al cabal cumplimiento de las normas de carrera administrativa.

En tal sentido adujo que no existía explicación lógica para que el demandante reiteradamente se haya negado al envío de tales actos administrativos con destino a la Comisión, pese a que ésta no solo los requirió de manera expresa, sino que incluso le concedió unos plazos para tal fin, limitándose únicamente a afirmar que ya había enviado tales documentos.

Adicionalmente consideró que la Comisión Nacional del Servicio Civil, estableció un procedimiento para actualizar la oferta de empleos de carrera a través del aplicativo web, tal como se había ordenado en forma conjunta con la Procuraduría General de la Nación, sin que el demandante haya procedido en tal sentido lo cual ocasionó que el cargo de técnico administrativo que había sido suprimido de la planta de la entidad ECOVIVIENDA, continuara ofertado en el marco de la Convocatoria 001 de 2005.

Aseguró el *a quo* que era obligación del demandante proceder a nombrar a la persona que encabezó la lista de elegibles o procurar su reubicación, pues fue precisamente su negligencia la que permitió que el empleo de Técnico Administrativo no fuera retirado de la Convocatoria, esto al no reportar oportunamente y en la forma dispuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil la novedad de supresión del empleo.

En tal sentido concluyó que el acto administrativo mediante el cual se sancionó al demandante, se encuentra ajustado a la facultad sancionatoria conferida a la entidad demandada, la cual se encuentra contenida en el parágrafo 2 del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, el Decreto 760 de 2005 y el Acuerdo 013 de 2007 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.



643

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

2. Segundo cargo: Violación de la ley por imputar responsabilidad objetiva

Aseguró el juez de instancia que el demandante centra el cargo en el hecho que su conducta como servidor público era justificada, pues no podía nombrar y posesionar en periodo de prueba a la señora Lidia Aurora Rodríguez Avendaño, por no existir el cargo para el cual dicha persona concursó; no obstante no le asiste razón, como quiera que fue él quien no acató las órdenes que se impartieron a fin de que informara en debida forma la supresión del cargo a la Comisión Nacional del Servicio Civil a fin de evitar que el mismo continuara ofertado en la Convocatoria 001 de 2005.

Adujo que las normas que facultan a la Comisión Nacional del Servicio Civil para sancionar la implementación de las normas de carrera por parte de los servidores públicos permiten que se imparta sanción independientemente de las circunstancias o elementos subjetivos.

Pese a la anterior afirmación consideró que si en gracia de discusión se aceptara que para imponer la sanción debía acreditarse el elemento de la culpabilidad, las pruebas obrantes en el expediente demuestran que el desacato a las directrices trazadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil por parte del demandante se llevó a cabo de manera voluntaria.

3. Tercer cargo: Falsa Motivación

Afirmó que el cargo no tiene vocación de prosperidad en razón a que conforme a las normas de carrera administrativa, corresponde a los representantes legales de las entidades públicas reportar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, cualquier información referente a la modificación o supresión de los empleos que se encuentren en vacancia definitiva en las entidades públicas.

En tal sentido aseguró que cualquier modificación relacionada con la Oferta Pública de Empleos, como la supresión de los que fueron inicialmente ofertados, solo puede ser responsabilidad de cada entidad, máxime en casos como el presente en el que la Comisión no solo informó al gerente de INVITU acerca del procedimiento que debía seguirse para la respectiva actualización, sino que en varias oportunidades lo requirió a efectos de que allegara los documentos que daban cuenta de la supresión del empleo de técnico administrativo.

De otro lado aseguró que si bien la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene la facultad oficiosa de dejar sin efectos los concursos, ello está referido únicamente a los eventos en que se detecten errores u omisiones que



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

afecten de manera sustancial y grave el desarrollo del proceso del concurso.

En el caso concreto adujo que la entidad demandada no podía suspender el concurso de méritos en razón a que de una parte para la fecha en que el demandante allegó la información que daba cuenta de la supresión del empleo ya había concluido y además porque ello implicaría desatender las normas de la convocatoria.

4. Cuarto cargo: Desviación de poder

Indicó que dicho cargo tampoco está llamado a prosperar en razón a que está probado que el demandante no acató las normas establecidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre la manera y plazos en que debía actualizar la información incluida en la Oferta Pública de Empleos de Carrera, es decir, no dio cumplimiento a la Circular No. 074 de 2009, permitiendo de ésta manera que el concurso de méritos continuara hasta su culminación respecto al cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 9 de la planta del INVITU.

En cuanto a la causal de nulidad por desviación de poder afirmó que no tiene vocación de prosperidad en tanto la imposición de la sanción tuvo como sustento que el demandante no dio cumplimiento a la Circular No. 074 de 2009 expedida conjuntamente por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Procuraduría General de la Nación, norma que disponía la manera y plazos en que debía actualizar la información incluida en la Oferta Pública de Empleos de Carrera.

En tal sentido concluyó que la entidad demandada al imponer la sanción al demandante actuó conforme al interés general, particularmente en lo que tiene que ver con los principios y postulados que rigen la carrera administrativa previstos en el artículo 125 constitucional.

5. Quinto Cargo: Violación al principio de gradualidad

En cuanto tiene que ver con la proporcionalidad de la sanción impuesta al demandante, consideró el *a quo* que la Comisión Nacional del Servicio Civil a efectos de imponer la mayor sanción tuvo en cuenta que aquel ocupaba el cargo de mayor jerarquía en la planta de personal de ECOVIVIENDA, razón por la cual era el encargado de garantizar el cumplimiento de las normas de carrera administrativa, así como la reiteración del demandante en la conducta endilgada, esto es en rehusarse a enviar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, copia de los actos administrativos que daban cuenta de la supresión del empleo de Técnico Administrativo.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

644

Aunado a lo anterior aseveró que el daño producido al ordenamiento jurídico con el actuar negligente del demandante fue de tal magnitud que una persona que agotó todas las etapas del concurso dentro de la Convocatoria 001 de 2005 no pudo acceder en la carrera administrativa al cargo que legítimamente escogió.

6.- RECURSO DE APELACION

6.1 Parte demandante (Fls 594 a 605)

Con escrito de 21 de julio de 2015 la parte demandante, presentó recurso de apelación contra la decisión proferida por el *a quo*, refutando los argumentos presentados en cada uno de los cargos analizados en la sentencia apelada, tal como se advierte a continuación:

1. Acto administrativo expedido con infracción de las normas en que debía fundarse

Afirmó la apoderada demandante que la afirmación hecha por el juez de instancia en el sentido que los cargos imputados por la Comisión Nacional del Servicio Civil correspondían a *“desatender las órdenes que la entidad impartió durante el proceso de concurso para proveer algunos cargos”*, se constituye como un grave error de interpretación puesto que los cargos imputados en el pliego de cargos se circunscriben únicamente a la violación directa de las normas que regulan la carrera administrativa.

Al respecto aseguró que tres de los cargos imputados en Auto 0603 de 27 de julio de 2012, se orientan a endilgar responsabilidad al demandante por la falta de nombramiento de la señora Lidia Aurora Rodríguez Avendaño en el cargo de técnico administrativo; no obstante, según su dicho no hay responsabilidad del demandante por éste aspecto, por cuanto en Colombia no puede existir empleo público sin funciones determinadas en la ley; ello por cuanto el establecimiento público ECOVIVIENDA había pasado por un proceso de reestructuración que culminó con la eliminación del cargo Técnico Administrativo código 367 grado 9, situación que era de pleno conocimiento por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil pues el señor Wilberth Amaury López Blanco así lo había informado.

En tal sentido y ante la supresión del cargo de Técnico Administrativo de la planta de empleos de ECOVIVIENDA no se violó el artículo 31 de la Ley 909



255

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

de 2004 así como tampoco el artículo 33 del Decreto 1227 de 2005 que exigía el nombramiento de la señora Lidia Aurora Rodríguez Avendaño.

Ahora bien respecto a la falta de cumplimiento de la Circular 074 de 2009, en el sentido de no actualizar la información de la Oferta Pública de Empleos de Carrera, aseguró que tal acto administrativo estaba dirigido a aquellos representantes legales que a la fecha de la misma no habían realizado la actualización de los empleos a ofertar, lo cual no era aplicable al caso del demandante por cuanto ya había informado la novedad mediante los Oficios No. 141-09 de 28 de abril de 2009 y No. 206-09 de 9 de junio de 2009, pues para esa fecha no se había adecuado un aplicativo web para tal fin.

Aseguró que, si la violación de las normas de carrera administrativa se dio por el supuesto según el cual, no se allegó a la Comisión Nacional del Servicio Civil el Acuerdo No. 01 de 2009, mediante el cual se adoptó la nueva planta de personal, dicho cargo no fue imputado dentro del pliego, pues no se encuentra enumerado en las cinco normas de carrera que el demandante presuntamente violó.

En tal sentido aseveró que no es de recibo que el juez de instancia insista en que la inobservancia de las órdenes impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil consistente en allegar el Acuerdo de Junta Directiva No. 01 de 2009, cuando tal trasgresión no se encuentra expresamente numerada en las cinco presuntas violaciones indicadas en el Auto No. 0603 de 27 de julio de 2012; según la apoderada de la parte demandante si tal omisión fue el fundamento de la sanción impuesta al señor Wilberth Amaury López Blanco, se está en presencia de una posible vía de hecho por cuanto no existe congruencia entre el pliego de cargos y la sanción impuesta por la entidad demandada.

2. Violación de la ley por imputar responsabilidad objetiva

Aseguró que el juez de instancia no tuvo en cuenta que la responsabilidad objetiva no puede ser aplicada al presente caso por cuanto no se encuentra establecida de manera expresa para el tipo de conducta imputada por la entidad demandada al demandante; en tal sentido consideró que no era viable la aplicación de ese régimen de responsabilidad so pretexto de proteger el interés general y el simple desacato a las normas de carrera.

Así, lo que correspondía era analizar la culpabilidad de la conducta del servidor público, lo cual no se presenta en éste caso toda vez que, afirma la apoderada, no existió voluntad del señor Wilberth Amaury López Blanco en violar las normas de carrera administrativa y además él sabía del perjuicio



645

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

que se podía llegar a causar de no eliminarse el cargo de la OPEC y por esa razón informó a la demandada de la supresión del cargo, circunstancias que descartan la actuación dolosa del demandante.

Aseguró que tampoco se puede considerar la actuación del demandante como culposo toda vez que una vez advirtió la supresión del cargo de la planta de personal de ECOVIVIENDA del cargo ofertado, inició las acciones idóneas tendientes a la expulsión de ese cargo de la Convocatoria 01 de 2005.

Aseveró que en razón a que el demandante tenía la certeza que ya se había informado de manera adecuada sobre la supresión de ciertos cargos de la planta de personal de ECOVIVIENDA, no tenía la obligación ni de reenviar actos administrativos de reestructuración ni de actualizar la Oferta Pública de Empleos.

Finalmente consideró la apoderada que la conducta del demandante nunca fue negligente y de ello dan cuenta los diferentes oficios enviados a la Comisión Nacional del Servicio Civil a fin de informar respecto a la supresión del cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 9.

3. Falsa Motivación

Al respecto no comparte lo indicado por el juez de instancia en cuanto afirma que cualquier información referente a la modificación o supresión de los empleos corresponde a los representantes legales de las entidades públicas, por cuanto mediante oficio No. 141-09 del 28 de abril de 2009 informó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la supresión del cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 9 de la planta de empleos de ECOVIVIENDA, razón por la cual no había razón para dudar de la información oportuna proporcionada por la entidad ni para que la entidad demandada asumiera una actitud pasiva y no hiciera nada para evitar la inclusión de un cargo inexistente.

De igual forma refiere que no le asiste razón al *a quo* en cuanto a que la Comisión Nacional del Servicio Civil no debía suspender el concurso cuando el demandante le envió los documentos requeridos por haber sido allegados luego de vencido el plazo para la modificación de la OPEC, pues ello implicaría posponer sin justificación el resultado de dicho concurso, por las siguientes razones:

i) La información y los soportes de la supresión del empleo fueron enviados desde el mes de abril de 2009; ii) no implicaba una suspensión injustificada



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

27

por cuanto se trataba de la inexistencia del cargo ofertado y *iii*) No es posible que el *a quo* inste por la protección de quienes se inscribieron al concurso quienes tenían una mera expectativa.

Adujo que la Comisión Nacional del Servicio Civil como entidad encargada de llevar a cabo los procesos de selección y de vigilar los mismos tenía la obligación de corregir las eventualidades que se presentaran en el desarrollo de la convocatoria, obligación que se hace más fuerte cuando cuenta con información exacta de las irregularidades que se presentan.

4. Desviación de poder

Afirmó que ésta causal de nulidad la fundamenta en que está probado que desde el 28 de abril de 2009 a través del Oficio No. 141-09 le informó a la Comisión Nacional del Servicio Civil que en virtud del Acuerdo 01 de 24 de abril de 2009 se había suprimido el cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 9, razón por la cual no entiende la razón por la cual el juez de primera instancia y la entidad demandada ignoraron el envío de la información y los soportes a través del referido oficio.

Adicionalmente asegura que la imputación de la responsabilidad debe recaer sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil la cual a pesar de conocer previamente una irregularidad que afectaba de manera grave el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, se hizo a un lado de la situación y se limitó a requerir una documentación que no constituye un requisito *sine qua non*.

5. Principio de gradualidad de la sanción impuesta

Finalmente en cuanto a la graduación de la sanción impuesta aseguró que la Comisión Nacional del Servicio Civil no la realizó conforme lo establece el artículo 4 del Acuerdo 13 de 2007, ello por cuanto si bien en efecto el señor Wilberth Amaury López Blanco fungía como gerente de ECOVIVIENDA, no podía exigírsele que verificara que en el sobre en el que se enviaban los oficios estuviera adjunto el acuerdo de reestructuración, pues su función se circunscribía a dar la directriz de enviar la información y adjuntar los actos administrativos que soportaban la reestructuración pese a que ello no era obligatorio.

Adujo que pese a que la sanción no puede ser por no haber allegado los actos administrativos de supresión, el *a quo* equivocadamente analiza la reiteración de ese hecho; indicó que no puede haber reiteración del incumplimiento pues si bien para la demandada en varias oportunidades se requirió al demandante para que aportara los actos administrativos que



646

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

daban cuenta de la supresión del cargo, el señor Wilberth Amaury López Blanco nunca se rehusó a enviarlos pues informó que tales actos administrativos habían sido enviados a la Comisión Nacional del Servicio Civil desde el 28 de abril de 2009.

6.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

6.1 Parte demandante (Fls 622 a 630)

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente la apoderada de la parte demandante, presentó escrito de alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos factico jurídicos plasmados en el recurso de apelación.

6.2 La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, así como la lectura de la sentencia apelada, debe determinar la Sala si los actos administrativos por medio de los cuales, por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se impuso una sanción administrativa en contra del señor Wilberth Amaury López Blanco, adolece de alguna causal de nulidad.

De igual forma deberá determinar la Sala si la sanción de multa impuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil al señor Wilberth Amaury López Blanco, se encuentra conforme al principio de gradualidad previsto en el artículo 4 del Acuerdo No. 13 del 15 de marzo de 2007.

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en los recursos de apelación, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el a quo

Su decisión se encaminó a negar las pretensiones de la demanda por considerar que el demandante omitió el cumplimiento de las normas de carrera administrativa, en cuanto a la obligación de actualizar la oferta pública de empleos de carrera en el marco de la Convocatoria 001 de 2005,



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

ello por cuanto no informó de manera oportuna a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la supresión del cargo de Técnico Administrativo de la planta de empleos de la entidad ECOVIVIENDA, lo cual permitió que dicho cargo continuara ofertado hasta la conformación de la lista de elegibles.

Adujo que las normas que facultan a la Comisión Nacional del Servicio Civil para sancionar la implementación de las normas de carrera por parte de los servidores públicos permiten que se imparta sanción independientemente de las circunstancias o elementos subjetivos y que si en gracia de discusión se aceptara que para imponer la sanción debía acreditarse el elemento de la culpabilidad, las pruebas obrantes en el expediente demuestran que el desacato a las directrices trazadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil por parte del demandante se llevó a cabo de manera voluntaria.

Aseguró que cualquier modificación relacionada con la Oferta Pública de Empleos, como la supresión de empleos inicialmente ofertados, solo puede ser responsabilidad de cada entidad, máxime en casos como el presente en el que la Comisión no solo informó al gerente de INVITU acerca del procedimiento que debía seguirse para la respectiva actualización, sino que en varias oportunidades lo requirió a efectos de que allegara los documentos que daban cuenta de la supresión del empleo de técnico administrativo.

En el caso concreto adujo que la entidad demandada no podía suspender el concurso de méritos en razón a que de una parte para la fecha en que el demandante allegó la información que daba cuenta de la supresión del empleo ya había concluido y además porque ello implicaría desatender las normas de la convocatoria.

En cuanto a la causal de nulidad por desviación de poder afirmó que no tiene vocación de prosperidad en tanto la imposición de la sanción tuvo como sustento que el demandante no dio cumplimiento a la Circular No. 074 de 2009 expedida conjuntamente por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Procuraduría General de la Nación, norma que disponía la manera y plazos en que debía actualizar la información incluida en la Oferta Pública de Empleos de Carrera.

Finalmente consideró que la sanción fue proporcional en cuanto la entidad demandada tuvo en cuenta que la jerarquía del cargo del demandante, así como lo reiterado de su incumplimiento, lo cual afectó a las personas que agotaron todas las etapas del concurso de méritos.

b) Tesis argumentativa propuesta por la parte demandante/ apelante



647

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Su inconformidad radica en que contrario a lo afirmado por el juez de instancia, el demandante no es responsable de los cargos que se orientan a endilgar su responsabilidad por la falta de nombramiento de la persona que quedó en primer lugar en la lista de elegibles del cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 9, por cuanto dicho cargo luego del proceso de reestructuración del Establecimiento Público ECOVIVIENDA había sido suprimido, situación que era de pleno conocimiento por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil pues el señor Wilberth Amaury López Blanco así lo había informado.

Respecto a la falta de cumplimiento de la Circular 074 de 2009, en el sentido de no actualizar la información de la Oferta Pública de Empleos de Carrera, aseguró que tal acto administrativo estaba dirigido a aquellos representantes legales que a la fecha de la misma no habían realizado la actualización de los empleos a ofertar, lo cual no era aplicable a al caso del demandante por cuanto ya había informado la novedad mediante los Oficios No. 141-09 de 28 de abril de 2009 y No. 206-09 de 9 de junio de 2009, pues para esa fecha no se había adecuado un aplicativo web para tal fin.

Afirma que no se le puede endilgar responsabilidad toda vez que la actuación del demandante siempre fue diligente, es decir, que no existe el elemento de culpabilidad en el presente caso.

Adujo que la Comisión Nacional del Servicio Civil como entidad encargada de llevar a cabo los procesos de selección y de vigilar los mismos tenía la obligación de corregir las eventualidades que se presentaran en el desarrollo de la convocatoria, obligación que se hace más fuerte cuando cuenta con información exacta de las irregularidades que se presentan.

Finalmente en cuanto a la graduación de la sanción impuesta aseguró que la Comisión Nacional del Servicio Civil no se realizó conforme lo establece el artículo 4 del Acuerdo 13 de 2007.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

En primer lugar dirá la Sala que de la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuentra radicada la competencia de administración y vigilancia de la carrera administrativa de los servidores públicos, en tanto no tengan un carácter especial, estableciéndose dentro de su funciones las de establecer los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección, dentro de los cuales le corresponde expedir las circulares instructivas que garanticen el correcto desarrollo de dichos procesos.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se encuentra radicada la competencia de administración y vigilancia de la carrera administrativa, para lo cual fue dotada de la potestad sancionatoria consistente en la imposición de multa previa la garantía del debido proceso al servidor público que presuntamente incumplió las normas de carrera administrativa o las órdenes o instrucciones que al efecto haya expedido la Comisión.

De igual forma se indicará que en el presente asunto se encuentra probada la responsabilidad subjetiva del señor Wilberth Amaury López Blanco en su condición de gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja-INVITU, hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA, ello por cuanto fue reiterativa su omisión a efectos de dar cumplimiento a los órdenes e instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Finalmente en cuanto a la graduación de la sanción impuesta al demandante dirá la Sala que la Comisión Nacional del Servicio Civil tuvo en cuenta lo previsto en el artículo 4 del Acuerdo No. 13 de 15 de marzo de 2007, esto es, i) el impacto administrativo de la conducta del servidor público, ii) el nivel jerárquico del funcionario investigado y iii) el reiterado incumplimiento e inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, aspectos que fueron debidamente valorados en los actos administrativos demandados a efectos de imponer la sanción.

Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: el i) *De la facultad sancionatoria de la comisión nacional del servicio civil*, ii) *Pruebas allegadas al plenario* y iii) *Caso concreto*.

2. DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

En desarrollo del artículo 130¹ de la Constitución Política, el Legislador a través de la Ley 909 de 2004 “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7 respecto a la Comisión Nacional del Servicio Civil, dispuso lo siguiente:

“Artículo 7. Naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y

¹ Artículo 130.- Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.



648

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

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". (Destacado por la Sala)

A su turno el artículo 11 ibídem, estableció las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dentro de la cuales se cuentan las siguientes:

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

a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley; (...)

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; (...)

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

h) ***Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa (...)***". (Destacado por la Sala).

Como se observa en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuentra radicada la competencia de administración y vigilancia de la carrera administrativa de los servidores públicos, en tanto no tengan un carácter especial, estableciéndose dentro de su funciones las de establecer los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección, dentro de los cuales le corresponde expedir las circulares instructivas que garanticen el correcto desarrollo de dichos procesos.

Es tan importante el papel de dirección y vigilancia de la carrera administrativa asignado a dicha Comisión que la misma Ley 909 de 2004, le otorgó facultad sancionatoria a efectos de garantizar el cumplimiento de las



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

normas de carrera administrativa; en efecto el párrafo segundo del artículo 12 ibídem, dispone:

“Párrafo 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 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.
(Destacado por la Sala)

En desarrollo de dicha potestad sancionadora, se expidió el Acuerdo No. 13 de 15 de marzo de 2007, en donde se fijó el procedimiento que debe atender la Comisión Nacional del Servicio Civil para la imposición de sanciones de multa a los servidores públicos de entidades y organismos nacionales y territoriales responsables de la aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa, el cual se encuentra orientado a garantizar el debido proceso en dicha actuación; para los efectos de la presente sentencia, es pertinente hacer referencia a los artículos 3, 4 y 8, que indican:

“Artículo 3. Hecho generador de la actuación administrativa. La actuación administrativa tendrá origen en las conductas de los servidores públicos que puedan comprender la violación de las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la CNSC”.

“Artículo 4.- Principio de gradualidad. Para determinar la sanción aplicable a los servidores públicos por las conductas señaladas en el artículo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá en cuenta como criterios para graduarla, el impacto administrativo de la conducta del servidor público, el nivel jerárquico del funcionario investigado, la reiteración del incumplimiento y las circunstancias en las cuales se presentó la violación de las normas o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la CNSC”.

“Artículo 8.- Contenido del acto de iniciación de la actuación administrativa. El acto administrativo por el cual se dé inicio a la actuación administrativa por la CNSC contendrá los siguientes aspectos:

1. Descripción de los hechos que originaron la actuación.
- 2. Las normas presuntamente violadas o las órdenes e instrucciones inobservadas.**
3. El término para contestar el requerimiento por parte del servidor público, que será dentro de los 10 días hábiles siguientes contados a partir de notificación del acto”. (Destacado por la Sala)



649

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

La Corte Constitucional a propósito de una demanda de inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, en la sentencia C- 1265 de 2005, en cuanto a la importancia de la potestad sancionatoria radicada en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, precisó:

*"(...) 4.2. Las normas que se examinan facultan a la Comisión para imponer multa a los servidores públicos responsables de aplicar la normatividad que regula la carrera administrativa. El Congreso de la República, en ejercicio de la facultad de configuración legislativa, **atribuyó esta potestad a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el legítimo y razonable propósito de dotarla de herramientas jurídicas que le permitan realizar la función de vigilar la aplicación de determinadas reglas jurídicas.***

La función administrativa de vigilancia asignada a la Comisión pretende la verificación de los actos de los servidores públicos encargados de aplicar las normas que regulan la carrera administrativa, para establecer si su comportamiento se aviene al principio de legalidad (C. Po. art. 6º). De esta manera la administración pública ejerce control sobre sus agentes y, al mismo tiempo, vela por el respeto de los derechos de los administrados.

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. Con la adopción de esta clase de medida no se desconoce el principio non bis in ídem, pues, como lo ha expresado esta Corporación:

"La potestad administrativa sancionadora de la Administración, constituye un instrumento con el que cuenta el Estado para preservar el orden jurídico institucional, mediante la cual puede la Administración imponer, bien a los servidores públicos a ella vinculados, ya a los particulares, el acatamiento y observancia de una disciplina que contribuya a la realización de los cometidos estatales, incluso a través de medios punitivos, garantizando en todo caso el debido proceso, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas (art. 29 C.P.)". (Destacado por la Sala)

Queda entonces claro que en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se encuentra radicada la competencia de administración y vigilancia de la carrera administrativa, para lo cual fue dotada de la potestad sancionatoria consistente en la imposición de multa previa la garantía del debido proceso al servidor público que presuntamente incumplió las normas de carrera administrativa o las órdenes o instrucciones que al efecto haya expedido la Comisión.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

3. PRUEBAS ALLEGADAS AL PLENARIO

Dentro del caudal probatorio, se observan las siguientes pruebas que constituyen piezas importantes en la resolución del asunto:

- Copia de la Resolución No. 4051 de 05 de diciembre de 2012, por medio de la cual se impuso una sanción administrativa al señor Wilberth Amaury López Blanco en su condición de gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja-INVITU hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA (Fls 24 a 53).
- Copia de la Resolución No. 1066 de 22 de mayo de 2013, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el señor Wilberth Amaury López Blanco en contra de la Resolución No. 4051 de 05 de diciembre de 2012 (Fls 54 a 84).
- Copia del Auto No. 0603 de 27 de julio de 2012, por medio del cual la Comisión Nacional del Servicio Civil inició una actuación administrativa en contra del señor Wilberth Amaury López Blanco en su condición de gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja-INVITU hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA (Fls 85 a 97).
- Copia de los descargos presentados por el señor Wilberth Amaury López Blanco (Fls 98 a 109).
- Copia del Acuerdo No. 001 de 2007 por medio del cual la Junta Directiva del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja, crea, adecúa y actualiza la planta de personal de dicho Instituto, en donde se encontraba el cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 9 (Fls 145 a 161).
- Copia del Acuerdo No. 01 de 24 de abril de 2009, por medio del cual se modifica y adopta la nueva estructura para el Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja, suprimiendo el cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 9 (Fls 299 a 308).
- Copia del Oficio No. 141-09 de 28 de abril de 2009, suscrito por el señor Wilberth Amaury López Blanco en su condición de gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja dirigido a la Comisión Nacional del Servicio Civil, informando lo siguiente:



650

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

“Teniendo en cuenta que el Instituto de vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja INVITU en su momento informó a esa entidad sobre el inicio de un proceso de rediseño, reorganización y modernización del Instituto, me permito informarle que mediante Acuerdo de Junta Directiva No. 01 de 24 de abril de 2009, se modificó y adoptó nueva estructura (...).

Por lo anterior y respecto a lo informado en pasado Oficio No. 066-09 de marzo 11 del presente año, los cargos de TECNICO ADMINISTRATIVO Código 367, Grado 9 y SECRETARIA Código 440 Grado 12, los cuales actualmente se encuentran en nombramiento provisional, fueron suprimidos de la planta de personal del INVITU”. (FI 362).

- Copia del Oficio No. 206-09 de 09 de junio de 2009 suscrito por el señor Wilberth Amaury López Blanco con destino a la Comisión Nacional del Servicio Civil en donde indica: *“Con respecto a su oficio 01-09-2009-11310-8172, relacionado con la contestación negativa a la solicitud de supresión de dos cargos de la Oferta Pública de Empleos-OPEC- me permito comunicarle que ya se había informado ante esa entidad en oficio No. 141-09 de 28 de abril del presente año, que mediante Acuerdo de Junta Directiva No. 01 de 24 de abril de 2009, se modificó y adoptó nueva estructura (...). Por lo anterior y en relación con lo informado, le reitero que los cargos de Técnico Administrativo, código 367 grado 9 y Secretaria código 440 grado 12, que en ese momento se encontraba en nombramiento provisional fueron suprimidos de la planta de personal del INVITU”. (FI 376).*
- Copia del Oficio No. 150-7-212 de 11 de mayo de 2011, por medio del cual el señor Wilberth Amaury López Blanco le manifiesta lo siguiente a la Comisión Nacional del Servicio Civil:

“(...) De la manera más comedida me permito informarle que de acuerdo a las solicitudes de aclaración anteriormente realizadas por ECONVIENDA sobre a Oferta Pública de Empleo de la Comisión Nacional del Servicio Civil y en la cual aparece signado el cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 09 (...) argumenta que en las bases de datos no se encontró que ECOVIVIENDA anteriormente INVITU hubiera remitido estos actos administrativos referentes a la reestructuración del INVITU. Es así como remitimos de nuevo el acto administrativo (Acuerdo de Junta Directiva No. 01 de 2009), por el cual se modifica, se adopta nueva estructura para el INVITU”.

En dicho oficio se anuncia el anexo de 18 folios (FI 379).

- Copia del Oficio No. 007753 de 22 de mayo de 2009 emitido por la Comisión Nacional del Servicio Civil dirigido al señor Wilberth Amaury López Blanco, en el que le indican lo siguiente:

“Por delegación del Comisionado Eduardo González Montoya, me permito dar respuesta a su comunicado por medio de la cual nos



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

solicita suprimir de la Oferta Pública de Empleos-OPEC- el cargo de Técnico Administrativo grado 09 código 37626 y un cargo de Secretaria grado 12 código 29889, al respecto me permito informarle que:

No es posible realizar el retiro ni modificación a los empleos que se encuentran actualmente en la Oferta Pública de Empleos-OPEC- de la entidad sin contar con los actos administrativos en firme que sustenten dichos cambios dentro de la planta de personal (...). (Fls 476, 477).

- Copia del Oficio No. 012254 de 09 de julio de 2009 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil con destino al señor Wilberth Amaury López Blanco por medio del cual le informan lo siguiente

“En los oficios remitidos por INVITU a ésta Comisión Nacional en los meses de marzo y abril del presente año en los cuales se solicitaba el retiro de los cargos en mención, no se adjuntó el Acuerdo 01 de 2009 que usted menciona en su última comunicación. Es así que solicitó telefónicamente se enviara vía fax dicho Acuerdo con el fin de agilizar el procedimiento para la autorización de retiro de los empleos, sin embargo, el documento aún no ha sido allegado a ésta comisión”. (Fl 474)

- Copia de los Oficios No. 150-7-416 de 24 de agosto de 2011, No. 130-7-067 de 10 de febrero de 2012 y No. 130-7-299 de 15 de mayo de 2012, por medio de los cuales el señor Wilberth Amaury López Blanco le reitera a la Comisión Nacional del Servicio Civil la imposibilidad de proceder al nombramiento en periodo de prueba a la señora Lidia Aurora Rodríguez Avendaño por cuanto el cargo de técnico administrativo código 367 grado 09 había sido suprimido, situación que había sido informada desde el mes de abril del año 2009 a la Comisión (Fls 400 a 402, 409 a 418).
- Copia de la Circular Conjunta No. 074 de 21 de octubre de 2009 expedida por la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional del Servicio Civil dirigida a los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional y territorial y sus entes descentralizados, en donde se ordenaba lo siguiente: *“Se les solicita a los representantes legales que aún no han enviado o no han actualizado la información relativa a la oferta pública de los empleos de carrera-OPEC-, reportarla a la CNSC, al igual que la relativa a los empleos que se encuentren en vacancia definitiva (...).”* (Fl 473).
- Copia del Acuerdo No. 13 de 15 de marzo de 2007, por medio del cual se expide el reglamento para imposición de sanciones de multa por violación a las normas de carrera administrativa o por inobservancia



651

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

de las órdenes e instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil (Fls 478 a 481).

- Copia del Oficio No. 17746 de 18 de mayo de 2011, la Comisión Nacional del Servicio Civil da respuesta a una petición presentada por el señor Wilberth Amaury López Blanco, en donde le informó lo siguiente:

“Verificado el historial de solicitudes presentadas por el INVITU específicamente lo que concierne con el radicado 11310 anexa de su petición, es pertinente indicar que en dicha respuesta se le informó que no era procedente realizar el retiro de los empleos de secretaria grado 12 y de técnico administrativo 367 grado 09, que los retiros de la OPEC solo procederían una vez enviaran los actos administrativos en forme de lo contrario dichos empleos continúan el curso normal dentro de la Convocatoria 001 de 2005 (...).”

En consecuencia, dichos empleos y estas supresiones al no estar debidamente soportadas en actos administrativos en firme donde se evidencie dicha modificación en la planta de personal y teniendo en cuenta que dichos soportes no fueron allegados a ésta Comisión, se informa que no es contrario con los lineamientos del proceso de selección, que tales empleos aun formen parte de la OPEC en el marco de la Convocatoria 001 de 2005 (...).” (Fls 482 a 486).

- Copia de la Resolución No. 0171 de 5 de diciembre de 2005 por medio de la cual la Comisión Nacional del Servicio Civil convoca el proceso de selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de la Entidades y Organismos de los órdenes Nacional y Territorial pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa (Fls 517 a 522).
- Copia de la Circular No.003 de 2010, dirigida a los representantes legales de entidades que hacen parte del Sistema General de Carrera, en donde la Comisión Nacional del Servicio Civil, imparte las siguientes órdenes:

“1. Fechas e instrucciones para el reporte y actualización de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC. (Sistema General de Carrera). Con el fin de actualizar la información de los empleos que harán parte de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC-, del primer grupo, etapas 2 y 3, segundo grupo y tercer grupo, la Comisión Nacional del Servicio Civil se permite informar que:

a. A partir del 4 y hasta el 18 de marzo de 2010 las entidades que hacen parte del Sistema General de Carrera, a través de los jefes de



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

talento humano (o quien haga sus veces), deben actualizar la información registrada en el Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC (...).

d. La eliminación de empleos de la OPEC procederá única y exclusivamente por solicitud expresa de cada entidad, debidamente justificada con el acto administrativo de supresión de empleos, para lo cual se deberá remitir escrito a esta Comisión adjuntando los soportes correspondientes e identificando los empleos a suprimir (...)" (FI 526).

- Copia de la Resolución No. 2518 de 01 de junio de 2011, por medio de la cual se conforma lista de elegibles para proveer un empleo de carrera de la entidad Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tuna-INVITU, convocado a través de la aplicación IV de la Convocatoria No. 001 de 2005, particularmente del cargo Técnico Administrativo código 367, grado 09 (FIs 553 a 559).

4.- CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto y a efectos de dar respuesta a los argumentos planteados en el recurso de apelación por la parte demandante, la Sala abordara los cargos en contra de los actos administrativos demandados en la forma en que a continuación se expone:

4.1 Acto administrativo expedido con infracción de las normas en que debía fundarse y falsa motivación.

-Tesis del apelante

Los argumentos planteados por la parte demandante a efectos de fundamentar los referidos cargos, se encuentran fundamentalmente orientados a probar que por parte del señor Wilberth Amaury López Blanco, allegó en la oportunidad debida no solo la comunicación de la supresión del cargo de técnico administrativo código 367, grado 09 sino también el acto administrativo mediante el cual se adoptó tal decisión, ello con destino a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En efecto, afirmó la apoderada demandante que tres de los cargos imputados en Auto 0603 de 27 de julio de 2012, se orientan a endilgar responsabilidad al demandante por la falta de nombramiento de la señora Lidia Aurora Rodríguez Avendaño en el cargo de técnico administrativo; no obstante, según su dicho no hay responsabilidad del demandante por éste aspecto por cuanto el Establecimiento Público Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tuna-INVITU hoy ECOVIVIENDA había pasado



652

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

por un proceso de reestructuración que culminó con la eliminación del cargo Técnico Administrativo código 367 grado 9, situación que era de pleno conocimiento por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil pues el señor Wilberth Amaury López Blanco así lo había informado.

Ahora bien respecto a la falta de cumplimiento de la Circular 074 de 2009, en el sentido de no actualizar la información de la Oferta Pública de Empleos de Carrera, aseguró que tal acto administrativo estaba dirigido a aquellos representantes legales que a la fecha de la misma no habían realizado la actualización de los empleos a ofertar, lo cual no era aplicable a al caso del demandante por cuanto ya había informado la novedad mediante los Oficios No. 141-09 de 28 de abril de 2009 y No. 206-09 de 9 de junio de 2009, pues para esa fecha no se había adecuado un aplicativo web para tal fin.

Aseguró que, si la violación de las normas de carrera administrativa se dio por el supuesto según el cual, no se allegó a la Comisión Nacional del Servicio Civil el Acuerdo No. 01 de 2009, mediante el cual se adoptó la nueva planta de personal, dicho cargo no fue imputado dentro del pliego, pues no se encuentra enumerado en las cinco normas de carrera que el demandante presuntamente violó.

En tal sentido, aseveró que no es de recibo que el juez de instancia insista en que la inobservancia de las órdenes impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil consistente en allegar el Acuerdo de Junta Directiva No. 01 de 2009, cuando tal trasgresión no se encuentra expresamente enlistada dentro de las presuntas violaciones indicadas en el Auto No. 0603 de 27 de julio de 2012.

-Tesis de la Sala

Teniendo en cuenta los argumentos de la parte apelante, debe determinar la Sala si el señor Wilberth Amaury López Blanco, cumplió con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en cuanto a la actualización en debida forma de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC en el marco de la Convocatoria No. 001 de 2005, particularmente en cuanto a la supresión del empleo denominado Técnico Administrativo código 367 grado 09 de la planta de empleos del entonces Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja (INVITU), hoy ECOVIVIENDA.

En primer lugar ha de advertirse que mediante Auto No. 06032 de 27 de julio de 2012, la Comisión Nacional del Servicio Civil inició investigación administrativa en contra del señor Wilberth Amaury López Blanco, formulando los siguientes cargos (Fls 95, 96):



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

“Artículo segundo. Formular los siguientes cargos:

El señor Wilberth Amaury López Blanco identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.179.299 de Tunja, Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja (INVITU) hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja ECOVIVIENDA, por su inobservancia ha incurrido presuntamente en la violación de las normas de carrera administrativa que a continuación se enuncian:

-Ley 909 de 2004, artículo 31.

El señor WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.179.299 de Tunja, Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y reforma Urbana de Tunja (INVITU) hoy empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA, *ha desconocido de manera presunta lo establecido en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, puesto que estaba obligado a cumplir con lo señalado en la convocatoria 001 de 2005, esto es llevar a cabo la última etapa del proceso de selección, con el nombramiento en periodo de prueba de la elegible a quien en estricto mérito (...).*

-Decreto 1227 de 2005, reglamentario de la Ley 909 de 2004, artículo 32.

El señor WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.179.299 de Tunja, Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y reforma Urbana de Tunja (INVITU) hoy empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA, *se presume que infringió la norma citada al abstenerse de realizar el nombramiento en periodo de prueba de la señora Lidia Aurora Rodríguez Avendaño quien resultó elegible en el proceso de selección adelantado para el empleo No. 37626 para el cual esta CNSC conformó lista de elegibles mediante la Resolución No. 2518 de 01 de junio de 2011, acto administrativo que cobró firmeza el día 23 de junio de 2011.*

De igual forma y de manera presunta omitió dar cumplimiento a las órdenes o instrucciones señaladas por la CNSC a través de la Circular No. 074 de 2009.

Con la presunta omisión del señor WILBERTH AMAURY LÓPEZ BLANCO, consistente en actualizar dentro del término dispuesto por la Circular 074 de 2009 el reporte realizado a la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC-, condujo a que el proceso de selección parta el empleo reportado por la entidad continuara su curso normal en el entendido que en cumplimiento de la instrucción impartida a través de esta Circular en su condición de representante legal del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja (INVITU) hoy Empresa Constructora de Vivienda de Tunja-ECOVIVIENDA había realizado la actualización correspondiente y por tanto la información reportada en la OPEC reflejaba la realidad de los empleos



653

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

que se encontraban en vacancia definitiva cuya provisión definitiva debía realizarse concluido el proceso de selección de la Convocatoria 001 de 2005 (...).

Adicionalmente, omitió dar cumplimiento a los requerimientos de nombramiento efectuados por el Despacho de conocimiento mediante los oficios Nos. 31607 del 18 de agosto de 2011, 3174 del 25 de enero de 2012 y 20894 del 10 de mayo de 2012 (...) para que dentro de los términos en ellos señalados, se remitiera copia de los actos administrativos de nombramiento en periodo de prueba de la señora Lidia Aurora Rodríguez Avendaño que resultó elegible en el proceso de selección adelantado para el empleo No. 37626 para el cual la CNSC conformó lista de elegibles mediante la Resolución No. 2518 de 014 de junio de 2011 (...).
(Destacado por la Sala)

Como se extrae de la lectura de la resolución anterior, son cuatro los cargos formulados en contra del señor Wilberth Amaury López Blanco, tres de los cuales se encuentran orientados a endilgar responsabilidad al demandante como consecuencia de la omisión en el nombramiento de quien resultó ubicado en primer lugar en la lista de elegibles dentro de la Convocatoria 001 de 2005 para la provisión del empleo de Técnico Administrativo código 367 grado 09.

De igual forma y en conexidad con los anteriores cargos, se le atribuye responsabilidad al señor Wilberth Amaury López Blanco en cuanto a su omisión en actualizar dentro de los términos previstos por la Circular No. 074 de 2009, el reporte realizado a la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC-, particularmente en cuanto a la supresión del empleo de Técnico Administrativo código 367 grado 09, lo que condujo a que el proceso de selección para dicho empleo continuara su curso, hasta la expedición de la lista de elegibles, lo cual ocurrió con la Resolución No. 2518 de 01 de junio de 2011.

Encuentra la Sala que los argumentos de la parte demandante se encuentran orientados a indicar que con la actuación del señor Wilberth Amaury López Blanco no se trasgredió ninguna de las normas indicadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, fundamentalmente por cuanto según su dicho, una vez se adelantó el proceso de reestructuración del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja (INVITU), procedió a informar a la entidad demandada la novedad consistente en la supresión del cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 09, tal como dan cuenta los Oficios No. 141-09 de 28 de abril de 2009 y No. 206-09 de 9 de junio de 2009, razón por la cual, dicho empleo no debió continuar dentro de la Convocatoria 001 de 2005.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, a efectos de resolver el presente cargo, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- El cargo de técnico administrativo código 367, grado 09 perteneciente a la planta de empleos del entonces Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja (INVITU), hoy ECOVIVIENDA, fue ofertado en el marco de la Convocatoria 001 de 2005 adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Mediante el Acuerdo No. 01 de 14 de abril de 2009, se modificó y adoptó la nueva estructura para el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja, suprimiendo el cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 9.
- Mediante Oficio No. 141-09 de 28 de abril de 2009, el señor Wilberth Amaury López Blanco informó a la Comisión Nacional del Servicio Civil que los cargos de Técnico Administrativo, código 367 grado 9 y Secretaria código 440 grado 12, que en ese momento se encontraba en nombramiento provisional fueron suprimidos de la planta de personal del INVITU; sin embargo, no se advierte que en dicho oficio se haya hecho referencia o se haya anexado copia del Acuerdo No. 01 de 14 de abril de 2014, como lo afirma la parte demandante.
- Precisamente la entidad demandada mediante el Oficio No. 007753 de 22 de mayo de 2009 emitido por la Comisión Nacional del Servicio Civil dirigido al señor Wilberth Amaury López Blanco, expresamente le indica que no es posible realizar el retiro ni modificación a los empleos que se encuentran actualmente en la Oferta Pública de Empleos-OPEC- de la entidad, sin contar con los actos administrativos en firme que sustenten dichos cambios dentro de la planta de personal.
- Posteriormente y en respuesta al anterior oficio el aquí demandante nuevamente informa a la entidad demandada respecto a la supresión del cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 9, pero no hace referencia a si aporta el Acuerdo No. 01 de 14 de abril de 2009 que así lo había dispuesto, tanto así que la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Oficio No. 012254 de 09 de julio de 2009 le informó al señor Wilberth Amaury López Blanco que no se había adjuntado el referido acto administrativo.

De los hechos probados a que se ha hecho referencia en precedencia, es dable extraer dos conclusiones:



654

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

i) El señor Wilberth Amaury López Blanco pese a que informó de la supresión del cargo de técnico administrativo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, no allegó con tales comunicaciones copia del Acuerdo No. 01 de 14 de abril de 2009, documento que según dicha entidad era necesario para actualizar en debida forma la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC, con lo cual no se cumplió con la carga impuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil en su condición de directora del sistema de carrera administrativa, lo que por contera implica que no se realizó la actualización en debida forma del empleo en mención, de lo cual claramente era conocedor el aquí demandante y,

ii) Al señor Wilberth Amaury López Blanco le resultaba aplicable la Circular No. 074 de 2009, expedida tanto por la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional del Servicio Civil que imponía el deber a los representantes legales de las entidades públicas participantes de actualizar la información relativa a la Oferta Pública de los Empleos de Carrera-OPEC-, hasta el día 7 de diciembre de 2009, ello por cuanto a la fecha de expedición de la referida circular, por parte del aquí demandante no se había actualizado en debida forma los cambios ocurridos a causa de la supresión de algunos cargos dentro del Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja.

En tal sentido, le correspondía al señor Wilberth Amaury López Blanco en su condición de gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja hoy ECOVIVIEDA, acatar la Circular No. 074 de 21 de octubre de 2009 y proceder a actualizar el registro de empleos ofertados, máxime cuando fue dicha entidad la que luego de ofertar el cargo de técnico administrativo código 367 grado 9 en el marco de la Convocatoria 001 de 2005 procedió a suprimirlo, lo cual le imponía el deber de adelantar las gestiones administrativas necesarias para que se excluyera dicho empleo del concurso de méritos.

En éste punto debe indicar la Sala que no le asiste razón a la parte demandante cuando afirma que no se le puede endilgar responsabilidad fundado en el hecho que no se allegó oportunamente el Acuerdo No. 01 de 2009 ya que tal trasgresión no se encuentra expresamente enlistada dentro de las presuntas violaciones indicadas en el Auto No. 0603 de 27 de julio de 2012.

No es de recibo tal argumento por cuanto fue tal omisión la que precisamente conllevó a que el aquí demandante estuviera en la obligación de dar cumplimiento a la Circular No. 074 de 21 de octubre de 2009, ello en el entendido que no se había actualizado en debida forma la Oferta Pública



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

de los empleos de carrera-OPEC, lo cual efectivamente fue objeto de reproche en el pliego de cargos.

En efecto, no se allegó prueba que dentro del término previsto en la Circular No. 074 de 21 de octubre de 2009, el señor Wilberth Amaury López Blanco a través del aplicativo web dispuesto para tal fin, hubiera procedido a actualizar la información relativa a la Oferta Pública de los Empleos de Carrera-OPEC.

Adicionalmente ha de tenerse en cuenta que posterior a la expedición de la circular a que se ha hecho referencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió la Circular No.003 de 2010, dirigida a los representantes legales de entidades que hacen parte del Sistema General de Carrera, en donde se impartieron las siguientes órdenes:

"1. Fechas e instrucciones para el reporte y actualización de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC. (Sistema General de Carrera).

Con el fin de actualizar la información de los empleos que harán parte de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC-, del primer grupo, etapas 2 y 3, segundo grupo y tercer grupo, la Comisión Nacional del Servicio Civil se permite informar que:

a. A partir del 4 y hasta el 18 de marzo de 2010 las entidades que hacen parte del Sistema General de Carrera, a través de los jefes de talento humano (o quien haga sus veces), deben actualizar la información registrada en el Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC (...).

d. La eliminación de empleos de la OPEC procederá única y exclusivamente por solicitud expresa de cada entidad, debidamente justificada con el acto administrativo de supresión de empleos, para lo cual se deberá remitir escrito a esta Comisión adjuntando los soportes correspondientes e identificando los empleos a suprimir (...)
(Destacado por la Sala)

Sin embargo, la parte demandante no allegó la prueba que evidencie el cumplimiento a tal directriz, pese a que tal como quedó visto en precedencia tenía la obligación de actualizar la oferta de empleos, en tanto se había suprimido el cargo de técnico administrativo código 367 grado 9.

Ha de advertir la Sala que en el proceso se probó que solo el 11 de mayo de 2011 a través del Oficio No. 150-7-212 el señor Wilberth Amaury López Blanco efectivamente allegó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, copia del acto administrativo mediante el cual se había suprimido el cargo de técnico administrativo, código 367, grado 9.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En suma, para la Sala es claro en el presente caso se encuentra probada la omisión por parte del señor Wilberth Amaury López Blanco en el cumplimiento de las ordenes e instrucciones proferidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil referentes a la actualización de los empleos ofertados en la Convocatoria 001 de 2005, lo cual contribuyó para que posteriormente se conformara una lista de elegibles para un cargo que evidentemente había sido suprimido de la Planta de empleos de Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja hoy ECOVIVIEDA.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, los cargos formulados no tienen vocación de prosperidad.

4.2 Violación de la ley por imputar responsabilidad objetiva

- Tesis del apelante

Aseguró que el juez de instancia no tuvo en cuenta que la responsabilidad objetiva no puede ser aplicada al presente caso por cuanto no se encuentra establecida de manera expresa para el tipo de conducta imputada por la entidad demandada al demandante; en tal sentido consideró que no era viable la aplicación de ese régimen de responsabilidad so pretexto de proteger el interés general y el simple desacato a las normas de carrera.

Así, lo que correspondía era analizar la culpabilidad de la conducta del servidor público, lo cual no se presenta en éste caso toda vez que, afirma la apoderada, no existió voluntad del señor Wilberth Amaury López Blanco en violar las normas de carrera administrativa y además él sabía del perjuicio que se podía llegar a causar de no eliminarse el cargo de la OPEC y por esa razón informó a la demandada de la supresión del cargo.

Aseveró que en razón a que el demandante tenía la certeza que ya se había informado de manera adecuada sobre la supresión de ciertos cargos de la planta de personal de ECOVIVIENDA, no tenía la obligación ni de reenviar actos administrativos de reestructuración ni de actualizar la Oferta Pública de Empleos.

Finalmente consideró la apoderada que la conducta del demandante nunca fue negligente y de ello dan cuenta los diferentes oficios enviados a la Comisión Nacional del Servicio Civil a fin de informar respecto a la supresión del cargo de Técnico Administrativo código 367 grado 9.

-Tesis de la Sala



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En primer lugar debe indicar la Sala que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional², la potestad sancionadora de la administración, la cual encuentra su fundamento en los artículos 4, 29 y 209 de la Constitución, entre otros, constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado, la cual se encuentra subordinada a las reglas propias del debido proceso y la exclusión de la responsabilidad objetiva como principios generales.

No obstante tal regla general, debe precisarse que la misma jurisprudencia Constitucional ha precisado que estos principios presentan algunas atenuaciones y flexibilizaciones, así como algunas excepciones muy restringidas y precisas respecto de la exclusión de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador³; al respecto ha indicado la Corte Constitucional:

“(...)”Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que “(i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).”

Por último, la Corte ha sostenido que la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador debe estar consagrada de manera expresa por el legislador (...). (Destacado por la Sala)

En tal sentido a efectos de predicar la responsabilidad objetiva dentro del derecho administrativo sancionador, se debe partir de una premisa básica, según la cual corresponde al legislador consagrar de manera expresa éste tipo de responsabilidad, es decir, que mientras no esté expresamente consagrada no puede invocarse su aplicación.

Dentro de las normas que regulan la potestad sancionadora de la Comisión Nacional del Servicio Civil y que fueron vistas en el acápite segundo de las consideraciones de ésta providencia, no se advierte que en efecto, el legislador haya consagrado una responsabilidad objetiva por el incumplimiento de las normas de carrera así como las ordenes y directrices que expide tal Comisión, razón por la cual resulta necesario verificar el

² Sentencia C-089 de 2011.

³ Sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

elemento subjetivo en la conducta del servidor público, para luego de superar tal examen, si es del caso, proceder a imponer la sanción.

Precisado lo anterior, encuentra la Sala que en el presente asunto contrario a lo afirmado por la apoderada de la parte demandante, se encuentra plenamente configurada la responsabilidad subjetiva del señor Wilberth Amaury López Blanco, ello por cuanto conforme a las pruebas allegadas al plenario, se encuentra acreditado que el demandante no atendió en debida forma las ordenes e instrucciones emitidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil a fin de lograr la actualización de los empleos ofertados particularmente en cuanto a la plurimencionada supresión del cargo de técnico administrativo código 367 grado 9, lo cual se puede evidenciar en dos momentos:

i) En un primer momento, pese a que el señor Wilberth Amaury López Blanco allegó comunicación en la que informa la supresión del cargo de técnico administrativo código 367 grado 9 a la Comisión Nacional del Servicio Civil, no allegó con tales comunicaciones copia del Acuerdo No. 01 de 14 de abril de 2009, documento que según dicha entidad era necesario para actualizar en debida forma de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC, con lo cual no se cumplió con la carga impuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo que por contera implica que no se realizó la actualización en debida forma del empleo en mención, de lo cual claramente era conocedor el aquí demandante y,

ii) Teniendo conocimiento de la falta de actualización en debida forma de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC, omitió dentro de los plazos establecidos tanto en la Circular No. 074 de 2009 como en la Circular No.003 de 2010, proceder en tal sentido, y por el contrario insistía en que ya había cumplido con tal obligación desde el mes de abril de 2009 cuando según su dicho, no solo informó sino que también allegó copia del Acuerdo No. 01 de 14 de abril de 2009, aseveración que como quedo visto en precedencia no encuentra un sustento probatorio; tanto así que fue solo hasta el 11 de mayo de 2011 a través del Oficio No. 150-7-212 cuando efectivamente allegó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, copia del acto administrativo mediante el cual se había suprimido el cargo de técnico administrativo, código 367, grado 9.

Así las cosas, el comportamiento del señor Wilberth Amaury López Blanco al omitir realizar en debida forma la actualización de la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC, no encuentra justificación alguna, en tanto se insiste, tenía pleno conocimiento de la obligación que le asistía, esto es, adelantar las gestiones administrativas necesarias a efectos de lograr la exclusión del cargo de técnico administrativo código 367, grado 9 de la



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Convocatoria 001 de 2005, en la medida en que éste había sido suprimido de la planta del Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja hoy ECOVIVIEDA.

En suma el comportamiento del aquí demandante en cuanto a la omisión en la actualización de empleos objeto de la Convocatoria 001 de 2005, contribuyó de manera determinante a que dicho concurso de méritos continuara su marcha y se llegara hasta la expedición de la lista de elegibles para la provisión del empleo de técnico administrativo código 367 grado 09, cargo que desde el año 2009 había sido suprimido de la planta de empleos del Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja hoy ECOVIVIEDA.

Teniendo en cuenta lo anterior el cargo no prospera.

4.3 Violación al principio de gradualidad y desviación de poder

-Tesis de la parte apelante

La parte demandante de una parte asegura que la imputación de la responsabilidad debe recaer sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil la cual a pesar de conocer previamente una irregularidad que afectaba de manera grave el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, se hizo a un lado de la situación y se limitó a requerir una documentación que no constituye un requisito *sine qua non*, para la actualización de los empleos ofertados.

Adicionalmente refiere en cuanto a la graduación de la sanción impuesta que la Comisión Nacional del Servicio Civil no la realizó conforme lo establece el artículo 4 del Acuerdo 13 de 2007.

-Tesis de la Sala

A juicio de la Sala los cargos de Violación al principio de gradualidad y desviación de poder no tienen vocación de prosperidad, por cuanto en primer lugar la responsabilidad referente a la actualización en el registro público de empleos-OPEC dentro de la Convocatoria 001 de 2005, recaía exclusivamente en los representantes legales de las entidades que habían ofertado empleos en el marco de dicha convocatoria.

A tal conclusión se arriba de la lectura de la Circular Conjunta No. 074 de 21 de octubre de 2009 expedida por la Procuraduría General de la Nación y la Comisión Nacional del Servicio Civil dirigido a los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional y territorial y sus entes



657

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

descentralizados, en donde se ordenaba que “Se les solicita a los representantes legales que aún no han enviado o no ha actualizado la información relativa a la oferta pública de los empleos de carrera-OPEC, reportarla a la CNSC, al igual que la relativa a los empleos que se encuentran en vacancia definitiva”, circular que como quedó visto en precedencia le resultaba aplicable al aquí demandante.

Adicionalmente, la misma Comisión Nacional del Servicio Civil a través de la Circular No.003 de 2010, dirigida a los representantes legales de entidades que hacen parte del Sistema General de Carrera, dejó en claro que la responsabilidad a efectos de eliminar un empleo de la oferta pública de empleos sería única y exclusivamente de cada entidad para cuyo efecto era obligatorio allegar el acto administrativo que así lo dispuso; en efecto allí se indicó:

“a. A partir del 4 y hasta el 18 de marzo de 2010 las entidades que hacen parte del Sistema General de Carrera, a través de los jefes de talento humano (o quien haga sus veces), deben actualizar la información registrada en el Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC (...).

d. La eliminación de empleos de la OPEC procederá única y exclusivamente por solicitud expresa de cada entidad, debidamente justificada con el acto administrativo de supresión de empleos, para lo cual se deberá remitir escrito a esta Comisión adjuntando los soportes correspondientes e identificando los empleos a suprimir (...)
(Destacado por la Sala)

En el presente caso se encuentra probado que el cargo de técnico administrativo código 367 grado 9 perteneciente a la planta de empleos del entonces Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Tunja hoy ECOVIVIENDA, que había sido ofertado en el marco de la Convocatoria 001 de 2005, fue **suprimido** mediante el Acuerdo No. 001 de 14 de abril de 2009, razón por la cual era obligación del señor Wilberth Amaury López Blanco, a efectos de la eliminación de dicho empleo de la Oferta Pública de Empleos-OPEC, allegar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la solicitud expresa de supresión del empleo, acompañada del respectivo acto administrativo que así lo dispuso.

Sin embargo, tal como quedó visto en precedencia, por parte del señor Wilberth Amaury López Blanco no se dio cumplimiento a las órdenes impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil en los tiempos por ésta dispuso, tanto en la Circular Conjunta No. 074 de 21 de octubre de 2009 y Circular No. 003 de 2010, tanto que fue hasta el 11 de mayo de 2011 a través del Oficio No. 150-7-212, el aquí demandante efectivamente allegó a la entidad demandada, copia del acto administrativo mediante el cual se



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

había suprimido el cargo de técnico administrativo, código 367, grado 9, esto es, cuando ya se habían aplicado las pruebas a los concursantes a dicho empleo y estaba pendiente únicamente la conformación de la lista de elegibles.

En éste punto debe reiterar la Sala que el señor Wilberth Amaury López Blanco en su condición de gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social Reforma Urbana del Municipio de Tunja hoy ECOVIVIEDA, estaba en la obligación de acatar la Circular No. 074 de 21 de octubre de 2009 y No. 003 de 2010 y proceder a actualizar el registro de empleos ofertados, máxime cuando fue dicha entidad la que luego de ofertar el cargo de técnico administrativo código 367 grado 9 en el marco de la Convocatoria 001 de 2005 procedió a suprimirlo, lo cual le imponía el deber de adelantar las gestiones administrativas necesarias para que se excluyera dicho empleo del concurso de méritos y así evitar que el concurso de méritos hubiese continuado.

Precisado lo anterior, pasa la Sala a verificar la gradualidad de la multa impuesta en el presente caso, para lo cual encuentra que el artículo 4 del Acuerdo No. 13 de 15 de marzo de 2007, en donde se fijó el procedimiento que debe atender la Comisión Nacional del Servicio Civil para la imposición de sanciones de multa a los servidores públicos de entidades y organismos nacionales y territoriales responsables de la aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa, respecto a la graduación de la sanción, dispuso lo siguiente:

“Artículo 4.- Principio de gradualidad. Para determinar la sanción aplicable a los servidores públicos por las conductas señaladas en el artículo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá en cuenta como criterios para graduarla, el impacto administrativo de la conducta del servidor público, el nivel jerárquico del funcionario investigado, la reiteración del incumplimiento y las circunstancias en las cuales se presentó la violación de las normas o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la CNSC”.
(Destacado por la Sala)

Como se advierte de la lectura de la norma en cita los elementos a tener en cuenta a efectos de graduar la sanción a imponer tiene que ver con *i)* el impacto administrativo de la conducta del servidor público, *ii)* el nivel jerárquico del funcionario investigado y *iii)* el reiterado incumplimiento e inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, aspectos que fueron debidamente valorados en los actos administrativos demandados a efectos de imponer la sanción.

En efecto, en cuanto al impacto administrativo de la conducta del servidor público resulta evidente que la omisión del señor Wilberth Amaury López



658

Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Blanco en cuanto a la actualización de la oferta pública de empleos, permitió que el concurso de méritos para proveer el cargo de técnico administrativo código 367, grado 9 continuara su marcha, pese a que desde el año 2009 dicho empleo había sido suprimido de la planta del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja hoy ECOVIVIENDA.

De igual forma se está probado que i) el señor Wilberth Amaury López Blanco ostentaba la condición de gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Tunja hoy ECOVIVIENDA, es decir el máximo nivel jerárquico dentro de la entidad, y ii) quedó probado a lo largo de ésta providencia el reiterado incumplimiento del demandante a las ordenes e instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil en su condición de responsable de la administración y vigilancia del sistema de carrera administrativa.

En suma, la Sala no encuentra razones para revocar la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Tunja el 30 de junio de 2015, por lo que se impone confirmar la misma.

5. COSTAS

En cuanto a las **costas en segunda instancia**, no se condenará a la parte recurrente, por cuanto en el expediente no aparece que se causaron, de conformidad con lo previsto en el ordinal 8° del Artículo 365 del C.G.P, ello por cuanto la parte demandada no ejerció actuaciones en ésta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión Oral No 5, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Tunja con fecha 30 de junio de 2015, conforme lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en ésta instancia.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta sentencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen. Déjense las anotaciones que sean del caso.



Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Expediente: 15001333300220130026401
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

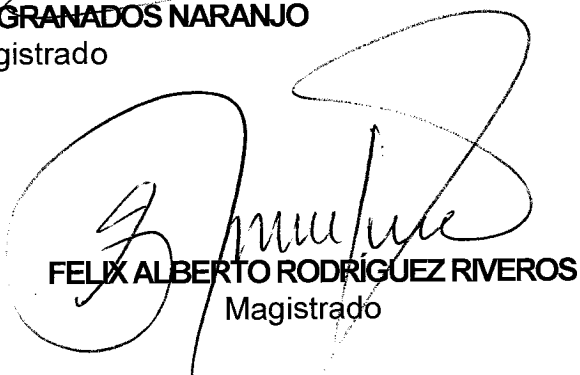
La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

Ausente Con Permiso
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 15001333300220130026401
Demandante: Wilberth Amaury López Blanco
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil

MINISTERIO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA
REGISTRACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

No. 106 de hoy 14 III 2017

EL SECRETARIO