



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00026-00  
**Demandante:** SINDICATO DE EMPLEADOS DEL SECTOR SOCIAL – SIESSOCIAL  
**Demandado:** ACTO ELECTORAL DE LOS REPRESENTANTES PRINCIPALES Y SUPLENTE DE LOS EMPLEADOS ANTE LA COMISIÓN DE PERSONAL NACIONAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, PERIODO 2021 – 2023.  
**Temas:** INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR  
CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN DE PERSONAL NACIONAL DEL DPS

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Surtidos los trámites correspondientes y sin que se advierta causal de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, la Sección Quinta del Consejo de Estado procede a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. El Sindicato de Empleados del Sector Social – SIESSOCIAL formuló<sup>1</sup>, por conducto de su presidenta, demanda de nulidad electoral contra el acto de elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, periodo 2021-2023, contenido en el acta de cierre de votaciones y escrutinio del 3 de septiembre de 2021, suscrita por los jurados de votación de la entidad, y la Resolución No. 01957<sup>2</sup> del 9 de septiembre de 2021, firmada por el director (E) del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –en adelante DPS–.

<sup>1</sup> El 13 de enero de 2022.

<sup>2</sup> "Por la cual se conforma la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por el Periodo comprendido entre el 9 de septiembre de 2021 y el 8 de septiembre de 2023".



## 1.2. Hechos

2. El sindicato accionante los narró, en síntesis, así:

3. De conformidad con el artículo 2.2.14.1.1<sup>3</sup> del Decreto No. 1083<sup>4</sup> de 2015, en las entidades regidas por los preceptos de la Ley 909 de 2004 existirá una comisión de personal integrada por 2 representantes del organismo –designados por el respectivo nominador– y por 2 representantes de los empleados, elegidos por los funcionarios públicos de carrera.

4. Con el propósito de designar a los representantes principales y suplentes de los empleados de carrera administrativa al interior de la Comisión de Personal Nacional del DPS, esa autoridad expidió la Resolución No. 01446<sup>5</sup> del 14 de julio de 2021, por medio de la cual convocó a votaciones.

5. A la luz del artículo 1<sup>6</sup> de la convocatoria, para la elección de los referidos representantes, fueron habilitados como votantes tan solo los empleados públicos ubicados en las sedes de Bogotá y Guainía<sup>7</sup>, dejando a un lado a los servidores de las otras 33 dependencias regionales del DPS en el país.

6. El 3 de septiembre de 2021, se desarrolló el certamen de manera virtual y en este resultaron electos los siguientes ciudadanos como representantes principales y suplentes de los empleados de carrera ante la Comisión de Personal Nacional del DPS, al tenor del acta de escrutinio<sup>8</sup> firmada por los jurados de votación ese día:

Representantes principales	Representantes suplentes
Sandra Milena Velandia Ocaña	Iván Olarte Casallas
María Stella Castro Rey	Daira Facete Blanquicet

7. Luego de esta elección y designados igualmente los representantes del nominador, el DPS profirió la Resolución No. 01957<sup>9</sup> del 9 septiembre de 2021, a través de la cual determinó la conformación definitiva de la Comisión de Personal Nacional, así:

<sup>3</sup> “En todos los organismos y entidades regulados por la Ley 909 de 2004 deberá existir una Comisión de Personal conformada por dos (2) representantes del organismo o entidad, designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa.”

<sup>4</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”

<sup>5</sup> “Por medio de la cual se convoca a elección de los empleados principales y suplentes ante la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”.

<sup>6</sup> “Artículo 1. Convocatoria. Convocar a elección de representantes de los empleados principales y suplentes, ante la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social, que se surtirán mediante el voto directo y secreto de los servidores públicos ubicados en la ciudad de Bogotá, la cual se llevará a cabo el viernes 03 de septiembre de 2021.”

<sup>7</sup> La Resolución No. 01957<sup>7</sup> del 9 septiembre de 2021 explico la razón por la cual se convocó a los empleados de la regional de Guania como se viene a explicar en los párrafos siguientes.

<sup>8</sup> Denominada como “Acta de cierre jornada de votaciones y escrutinio de representantes de los empleados Comisión de Personal Nacional periodo 2021-2023”.

<sup>9</sup> “Por la cual se conforma la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por el Periodo comprendido entre el 9 de septiembre de 2021 y el 8 de septiembre de 2023”.



- Representantes del nominador: las señoras Vanessa Jiménez Dávila y Sandra Milena Martín Ramírez –principales–, y Judith Magaly Torres Mejía y Clara Marcela Chaparro Avellaneda, como suplentes.
- Representantes de los empleados elegidos por sufragio directo: las señoras Sandra Milena Velandia Ocaña y María Stella Castro Rey –principales–, e Iván Olarte Casallas y Daira Facete Blanquicet, como suplentes.

### 1.3. Concepto de violación

8. La parte actora estimó que el acto de elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del DPS incurrió en las causales de nulidad contenidas en el inciso 2 del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 y en el numeral 4 del artículo 275 *ejusdem*, relacionadas con la infracción de norma superior y la vulneración de los sistemas legales de votación, respectivamente.

9. En ese sentido, el sindicato demandante manifestó que, de una interpretación armónica de los artículos 2.2.14.1.1 del Decreto No. 1083 de 2015 y 16 de la Ley 909 de 2004, se observa que la elección de los representantes de los empleados de carrera ante la Comisión de Personal Nacional del DPS debía producirse con la intervención de los funcionarios que laboraban en la entidad, con la inclusión de quienes prestaban sus servicios en las diferentes dependencias regionales de la institución.

10. Al amparo de ese entendimiento, argumentó que era notable que el artículo 1 de la Resolución No. 01446 del 14 de julio de 2021, por medio de la cual se había convocado la elección acusada, restringió el derecho a elegir de los empleados de carrera del DPS, al limitar la participación a los servidores ubicados en las oficinas de Bogotá y Guainía, transgrediendo la intervención de los funcionarios de las otras 33 regionales en las que se dividía administrativamente la entidad en el territorio nacional.

11. Agregó que se impuso a los votantes requisitos adicionales no previstos en la ley –como el de encontrarse adscritos a la sede de Bogotá–, concluyendo que el acto de convocatoria era contrario al artículo 16 de la Ley 909 de 2004 y a su Decreto Reglamentario No. 1083 de 2015, lo que irradiaba de nulidad la elección de los representantes demandados.

12. La organización accionante sostuvo que los servidores públicos de las diferentes regionales del DPS tenían derecho a votar tanto por sus representantes ante las comisiones regionales de personal como por los candidatos a la Comisión Nacional, al tratarse de autoridades con competencias diferentes.

13. Adujo que solo en los casos en los que no se lograra conformar las comisiones regionales – como había sucedido en el Departamento de Guainía– los empleados de



estas dependencias<sup>10</sup> votarían solamente en la elección de los representantes de los empleados ante la Comisión Nacional, situación que no se presentó en las otras 33 direcciones regionales.

#### 1.4. Admisión de la demanda y traslado para contestar

14. Con auto del 2 de junio del 2022<sup>11</sup>, la Sección Quinta admitió la demanda<sup>12</sup> y negó<sup>13</sup> la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

15. Efectuadas las notificaciones pertinentes, se recibieron las siguientes:

#### 1.5. Contestaciones

##### 1.5.1. Del DPS<sup>14</sup>

16. Por conducto de apoderada judicial, el DPS se opuso a las pretensiones del escrito inicial, pronunciándose, así:

17. Consideró que, con la convocatoria de la elección demandada, no se vulneró el derecho de participación de los empleados de carrera administrativa adscritos a las 34 dependencias regionales de la entidad, pues habían intervenido activamente en la constitución de sus comisiones seccionales de personal, en los departamentos en que éstas habían podido ser creadas, de acuerdo con el número de servidores que laboraban.

18. En concordancia, señaló que la entidad convocó y fijó el procedimiento de elección de los representantes de los empleados ante las comisiones de personal regionales, periodo 2020-2022, en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Caldas, Cesar, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Urabá, Amazonas, Boyacá, Magdalena y Valle del Cauca.

19. Seguidamente, destacó que las comisiones de personal regionales o seccionales ejercían las mismas funciones de la Comisión Nacional, contempladas en el numeral 2 del artículo 16 de la Ley 909 de 2004, a excepción de las contenidas en los literales d)<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Se hace referencia a las regionales.

<sup>11</sup> Actuación 37. Sistema SAMAI.

<sup>12</sup> Los cargos por los que se admitió la demanda, fueron el inciso segundo del artículo 137 y el 275.4 de la Ley 1437 de 2011 refiriéndose a la vulneración de los sistemas legales de votación. Sin embargo, al leer la demanda los argumentos del sindicato actor van dirigidos a discutir la vulneración del derecho de participación de los empleados de las regionales, a excepción de los funcionarios de la seccional Guanía, por no estar habilitados para votar en la elección de los representantes ante la Comisión Nacional de Personal del DPS.

<sup>13</sup> Lo anterior, por cuanto la Sala determinó que de manera preliminar no se observaba el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley adjetiva que justificara la imposición de la medida, pues la exclusión presuntamente indebida – señalada por la organización accionante–, encontraba sustento normativo razonable en el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015.

<sup>14</sup> SAMAI. Actuación No. 56.

<sup>15</sup> “d) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos.”



y e)<sup>16</sup> de esa norma, relacionadas con el conocimiento, en primera instancia, de las reclamaciones por el desmejoramiento de las condiciones laborales de los empleados de planta, cuyas decisiones eran susceptibles de apelación ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.

20. Por otro lado, resaltó que, según lo establece el artículo 2.2.14.2.15<sup>17</sup> del Decreto 1083 de 2015, la intervención de los empleados de las regionales en el marco de la elección de los representantes de los funcionarios ante la Comisión Nacional solo es posible en los eventos en los que no se puede conformar comisiones seccionales, por la baja cantidad de servidores en los departamentos.

21. En ese orden, el DPS aclaró que en el procedimiento acusado los votantes habilitados habían sido aquellos empleados ubicados en la ciudad de Bogotá, así como los servidores de Guainía, toda vez que en esta última entidad territorial no se había constituido comisión regional por el número ínfimo de empleados.

22. Adujo que admitir la participación de los funcionarios de las regionales del DPS en la designación de los representantes en la Comisión Nacional –a la manera como lo sostenía el sindicato accionante– conllevaba aceptar que estos pudieran postularse y sufragar en la integración de sus comisiones seccionales y en la nacional, abriendo una vía para la existencia de dobles candidaturas y votación.

### 1.5.2. Los demandados

23. En el término de traslado de la demanda, los representantes principales y suplentes de los empleados de carrera ante la Comisión de Personal Nacional del DPS guardaron silencio, a pesar de haber sido debidamente notificados.

### 1.6. Fijación del litigio y orden de sentencia anticipada

24. Con auto del 9 de septiembre de 2022, la Magistrada Sustanciadora del proceso fijó el litigio en los términos que se reproducen enseguida:

*“Determinar si el acto de elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión Nacional de Personal del DPS, periodo 2021-2023, es nulo, por cuanto vulneró las disposiciones normativas contenidas en el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto No. 1083 de 2015, en armonía con el artículo 16 de la Ley 909 de 2004, pues en la elección censurada solo se permitió la participación de los funcionarios de las sedes de Bogotá y Guainía, excluyendo a los servidores de las demás dependencias regionales de dicha entidad, en desmedro de su derecho de participación política, al exigir requisitos no contemplados en el ordenamiento.”*

<sup>16</sup> “e) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos.”

<sup>17</sup> “Cuando el número de empleados públicos de carrera de una dependencia regional o seccional no permita la conformación de la Comisión de Personal, éstos participarán en la elección convocada por el jefe de la entidad a la cual pertenece la dependencia regional o seccional”.



25. Asimismo, prescribió dictar sentencia anticipada, al tenor de lo dispuesto en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de un asunto de puro derecho que no requería adicionalmente de la práctica de pruebas.

26. En ese orden, se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos y rindieran concepto, respectivamente, previo al traslado de las pruebas.

## **1.7. Alegatos de conclusión**

### **1.7.1. Del DPS<sup>18</sup>**

35. El 6 de octubre de 2022, el DPS recorrió el traslado, oportunidad en la que se opuso nuevamente a las pretensiones del escrito inicial, pronunciándose, así:

36. Recabó en la idea de que las comisiones regionales y la Nacional de personal disponían de competencias similares, a excepción de las contempladas en los literales d) y e) del artículo 16 de la Ley 909 de 2004, relativas a la resolución, en primera instancia, de las reclamaciones presentadas en materia de supresión de empleos y desmejoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios.

37. Sostuvo que solo en estos casos los asuntos serían resueltos por la Comisión Nacional de Personal, en primer grado, siendo su decisión recurrible ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien tendría la última palabra en estos aspectos, de acuerdo con el Decreto–Ley No. 760<sup>19</sup> de 2005.

### **1.7.2. Sindicato de Empleados del Sector Social – SIESSOCIAL**

38. El 6 de octubre de 2022, el sindicato demandante pidió que se accediera a las pretensiones de la demanda, reiterando los argumentos presentados en el escrito inicial.

39. En esta oportunidad, allegó concepto de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dictado bajo el radicado No. 20165000134801 del 10 de mayo de 2016, en el que esta autoridad defendió la idea de acuerdo con la cual, en la conformación de la Comisión Nacional de Personal debían participar la totalidad de los empleados del organismo – incluyendo, aquellos que prestaban sus servicios en las dependencias regionales–, mediante la designación de sus representantes.

<sup>18</sup> SAMAI. Actuación No. 71.

<sup>19</sup> “Por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.”



40. Por lo anterior, indicó que, conforme a dicha interpretación, las entidades debían permitir que todos los empleados pertenecientes a una entidad –sin importar si estaban adscritos al nivel central o regional– intervinieran en la elección de sus delegados en la Comisión de Personal.

### 1.8. Concepto del Ministerio Público

41. En esta ocasión, la agente del Ministerio Público guardó silencio, a pesar de haber sido debidamente notificada.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

42. La Sala es competente para resolver en única instancia la demanda de nulidad electoral formulada contra el acto de elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, periodo 2021-2023, de conformidad con los postulados normativos descritos en el numeral 14<sup>20</sup> del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 –en la literalidad consagrada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021<sup>21</sup>–.

### 2.2. Acto demandado

43. Se trata del acto de elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión Nacional de Personal del DPS, periodo 2021-2023, contenido en el acta de cierre de votaciones y escrutinio del 3 de septiembre de 2021, así como de la Resolución No. 01957<sup>22</sup> del 9 de septiembre de 2021, proferida y suscrita por el director (E) del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

### 2.3. Problema jurídico a resolver

44. La Sección Quinta del Consejo de Estado resolverá el cuestionamiento jurídico plasmado en el ordinal 1.6 de esta providencia, anticipando que las súplicas de la demanda serán negadas.

45. Para ello, se abordará, en primer lugar, el alcance dogmático de la causal de nulidad invocada, a saber, la infracción de normas superiores para, seguidamente, plantear algunas ideas sobre el marco normativo de la elección de los representantes

<sup>20</sup> Referido a la cláusula residual de competencia en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, previo a la entrada en vigor de las modificaciones de competencia fueron operadas por la Ley 2080 de 2021, reformatoria del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>21</sup> Lo anterior, habida cuenta de la fecha de presentación de la demanda, a saber, 13 de enero de 2022.

<sup>22</sup> "Por la cual se conforma la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por el Periodo comprendido entre el 9 de septiembre de 2021 y el 8 de septiembre de 2023".



de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Finalmente, estos presupuestos servirán para desatar los reparos propuestos en el contexto del capítulo dedicado al caso concreto.

### 2.3.1. Alcance dogmático de la causal de nulidad invocada –reiteración de jurisprudencia–<sup>23</sup>

46. A la manera como quedó plasmado en los antecedentes de este proveído, el sindicato demandante acusa la elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del DPS de infringir presuntamente las normas sobre las que debió fundarse y, en particular, el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto No. 1083 de 2015, en armonía con el artículo 16 de la Ley 909 de 2004.

47. En lo que corresponde al motivo de ilegalidad de la infracción de normas superiores, la jurisprudencia de esta Sección<sup>24</sup>, ha establecido que se encuentra consagrado en el inciso 2º del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011<sup>25</sup> y entre sus principales características, ha destacado que su materialización puede ser planteada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aunque no lo haya sido en sede administrativa, como lo ha admitido recurrentemente esta Corporación<sup>26</sup>.

48. Así mismo, se ha resaltado que esta causal de nulidad de los actos administrativos conlleva el desconocimiento de las disposiciones normativas que componen el marco jurídico de la decisión que se examina, por lo que su materialización se surte luego de que el acto no se adecua a las normas superiores a las cuales *“debía respeto y acatamiento en la medida en que éstas le imponen (...) su objeto y finalidad.”*<sup>27</sup>

49. Del mismo modo, la jurisprudencia que ha construido el Consejo de Estado<sup>28</sup> ha expresado que su configuración pende de la demostración de 2 elementos, a saber: de un lado, **(I)** la determinación de que las normas invocadas por el accionante resulten aplicables al procedimiento administrativo que conllevó a la expedición de los actos acusados; por el otro, que **(II)** los mandatos en que debía fundarse hubiesen sido desconocidos por las autoridades administrativas accionadas.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 26 de abril de 2018. Rad. N. 11001-03-24-000-2017-00173-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> “Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. N.º. 2001-00418-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

<sup>27</sup> Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Acto administrativo: Procedimiento, eficacia y validez. Universidad Externado de Colombia. 4ª ed. Bogotá. Pág. 375.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 26 de abril de 2018. Rad. N. 11001-03-24-000-2017-00173-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





50. En consecuencia, no basta con probar que la prescripción jurídica debía ser aplicada al procedimiento de expedición del acto, sino al mismo tiempo que este último transgrede lo allí preceptuado, disconformidad que puede tener lugar en las siguientes hipótesis:

*“(i) **Falta de aplicación de la norma**, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;*

*“(ii) **Aplicación indebida de la norma**, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;*

*“(iii) **Interpretación errónea de la norma**, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver<sup>29</sup>.”*

51. De lo anterior se observa que la materialización de la causal alegada en este proceso pasa por comparar las normas invocadas como transgredidas y el acto enjuiciado, a través de una metodología compuesta, se reitera, por 2 etapas: **(I)** la certeza de la pertinencia y aplicabilidad de las normas alegadas respecto del trámite administrativo cuestionado; **(II)** su quebrantamiento por inaplicación, aplicación indebida o interpretación errónea; llevando –de acreditarse cada uno de ellos– a la declaratoria de nulidad de la decisión administrativa y/o electotal enjuiciada<sup>30</sup>.

52. A la luz de estos postulados, y en especial del método de estudio erigido en torno de la infracción de normas superiores, la Sala examinará el caso concreto, no sin antes expresar algunas ideas relacionadas con los fundamentos jurídicos que gobiernan la elección de los representantes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del DPS.

### **2.3.2. Marco normativo de la elección de los representantes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del DPS**

53. Para definir la naturaleza jurídica de la Comisión de Personal Nacional del DPS, esta Sala debe remitirse a lo dispuesto en la Ley 909 de 2004<sup>31</sup>, que en su artículo 16 dispone en lo pertinente:

**“Artículo 16. Las Comisiones de Personal.**

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad. N°. 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Actor: ACCENTURE LTDA.

<sup>30</sup> Se recuerda que, de conformidad con el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, los actos de elección pueden igualmente ser anulados con fundamento en los motivos de ilegalidad erigidos para los actos administrativos, como puede serlo el de infracción de norma superior.

<sup>31</sup> “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.



1. En todos los organismos y entidades reguladas por esta ley deberá existir una Comisión de Personal, conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.

54. La lectura detenida de la disposición reproducida permite advertir que en los organismos regulados por la Ley 909 de 2004 existirán comisiones de personal, conformadas por dos representantes de la entidad designados por el nominador y dos representantes de los servidores, quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por **votación directa** de los empleados. Igualmente, prescribe la disposición que existirán comisiones de personal en las diferentes dependencias regionales de la autoridad que se eligen de la misma forma.

55. En ese orden, se deriva del artículo 16 de la Ley 909 de 2004, la identificación de 2 tipos de comisiones: **(I)** Una nacional –como sucede con la que genera el debate en esta instancia–; **(II)** otras territoriales, que surgirán en cada una de las sedes del órgano.

56. Ahora bien, en cuanto corresponde al procedimiento para elegir a los representantes de los empleados ante las comisiones de personal, el Decreto 1083 de 2015<sup>32</sup>, prescribe:

*“Artículo 2.2.14.1.1. Conformación de la Comisión de Personal. (...)*

*Los dos representantes de los empleados serán elegidos por votación directa de los empleados públicos del organismo o entidad y cada uno tendrá un suplente que deberá acreditar los mismos requisitos y condiciones del titular. En las votaciones que se adelanten para la elección de los representantes de la Comisión de Personal, podrán participar **todos** los servidores que ocupen empleos de carrera administrativa independientemente de su forma de vinculación y los empleados vinculados en empleos que conforman las plantas temporales”.* (Negrilla y subraya fuera de texto)

57. De conformidad con lo reproducido, en la designación de los representantes intervendrán todos los empleados públicos que ocupan una plaza en el seno de las entidades.

58. Por su lado, el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015 establece:

***“Empleados públicos de una dependencia regional o seccional. Cuando el número de empleados públicos de carrera de una dependencia regional o seccional no permita la conformación de la Comisión de Personal, éstos participarán en la elección convocada por el jefe de la entidad a la cual pertenece la dependencia regional o seccional.”*** (Negrilla fuera de texto)

<sup>32</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”



59. De esta manera, la norma prescribe que los empleados públicos de las dependencias regionales participarán en la elección convocada por el jefe de la entidad a la cual pertenece la seccional, en los eventos en que por el número de funcionarios existentes, no sea posible conformar una comisión regional.

60. En cuanto a la convocatoria de la elección de los representantes, sus calidades y periodo, el Decreto No. 1083 de 2015 contempla:

- El proceso eleccionario lo convocará el jefe de la entidad, o de la regional o seccional, según sea el caso, 30 días hábiles antes al vencimiento del periodo<sup>33</sup>.
- Los candidatos no pueden estar sujetos a sanciones disciplinarias el año anterior a su inscripción y deben ser de carrera administrativa<sup>34</sup>.
- Serán elegidos los candidatos que cuenten con la mayoría de los votos en orden, y los suplentes serán quienes ocupen el tercer y cuarto lugar<sup>35</sup>.
- La elección de los representantes de los empleados será por un periodo de dos años, desde la comunicación de la elección y podrán ser reelegidos para el periodo siguiente<sup>36</sup>.

61. Fijadas estas premisas, la Sala abordará el fondo del asunto, como sigue:

### 2.3.3. Caso concreto

#### 2.3.3.1. Lo que está probado en este proceso

62. El análisis de los medios de convicción allegados a este trámite, permite a esta Judicatura tener los siguientes hechos como debidamente acreditados en el plenario:

- Que con la Resolución No. 01446 del 14 de julio de 2021, el DPS convocó a los servidores públicos ubicados en las sedes de Bogotá y Guainía a la elección de sus representantes principales y suplentes ante la Comisión Nacional de Personal. El certamen fue programado para el 3 de septiembre de 2021.
- El 1 de septiembre de 2021, fue comunicado el *“Listado de Servidores Públicos Habilitados para votar en la Elección de la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 3 de septiembre de 2021”*. En él, fueron incluidos los empleados de las dependencias de Bogotá y Guainía.

<sup>33</sup> “Artículo 2.2.14.2.1 Elección de los representantes de los empleados. Para la elección de los representantes de los empleados en la Comisión de Personal y los suplentes, el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional, según sea el caso, convocará a elecciones con una antelación no inferior a treinta (30) días hábiles al vencimiento del respectivo periodo...”

<sup>34</sup> “Artículo 2.2.14.2.3. Calidades de los representantes de los empleados. Los aspirantes a ser representantes de los empleados en la Comisión de Personal deberán acreditar las siguientes calidades: 1. No haber sido sancionados disciplinariamente durante el año anterior a la fecha de la inscripción de la candidatura; y 2. Ser empleados de carrera administrativa.”

<sup>35</sup> “Artículo 2.2.14.2.11 Elección de representantes de los empleados. Serán elegidos como representantes de los empleados en la Comisión de Personal, los candidatos que obtengan mayoría de votos en estricto orden. Como suplentes serán elegidos los que obtengan el tercero y cuarto lugar, quienes en su orden reemplazarán a los principales.”

<sup>36</sup> “Artículo 2.2.14.2.13 Periodo. Los representantes de los empleados en la Comisión de Personal y sus suplentes serán elegidos para periodos de dos (2) años, que se contarán a partir de la fecha de la comunicación de la elección. Los representantes de los empleados y sus suplentes no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.”



- El 3 de septiembre siguiente, fue desarrollada la contienda. Cerrado el proceso de elección, fue suscrita el “Acta de cierre jornada de votaciones y escrutinio elección de representantes de los empleados Comisión de Personal Nacional período 2021-2023”, que dio como elegidos a los señores Sandra Milena Velandia Ocaña, María Estella Castro Rey, Iván Olarte Casallas y Daira Facete Blanquicet, como representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del DPS.
- El 9 de septiembre de 2021, se expidió la Resolución No. 01957 del 9 de septiembre de 2021, “por la cual se conforma la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por el periodo comprendido entre el 9 de septiembre de 2021 y el 8 de septiembre de 2023”.

En sus considerandos de principio, el referido acto administrativo justificó la participación de la seccional Guainía en la designación de los representantes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional, trayendo a colación las disposiciones del artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015 que, en su literalidad, reza:

*“Empleados públicos de una dependencia regional o seccional. Cuando el número de empleados públicos de carrera de una dependencia regional o seccional no permita la conformación de la Comisión de Personal, éstos participarán en la elección convocada por el jefe de la entidad a la cual pertenece la dependencia regional o seccional”.*

En ese orden, explicó que sobre la base de esta norma la Dirección Regional de Guainía estaba habilitada para participar en el certamen, al contar únicamente con un servidor público con derechos de carrera, a saber, la señora Madeleine Álvarez Rodríguez, siendo posible que esta dependencia interviniera en la elección convocada por el jefe nacional de la entidad.

- Paralelo a ello, en el año 2020 –y de conformidad con las previsiones del Decreto No. 1083 de 2015–, el DPS efectuó el trámite correspondiente para la conformación de las comisiones de personal en las distintas direcciones regionales, fijando los términos de esas convocatorias, a través de la Resolución No. 00053 de 2020.
- Con base en ello, fueron constituidas las comisiones de personal regionales en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas, Cesar, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Urabá, entre otras.
- Con certificación del 15 de septiembre de 2022, la Subdirección de Talento Humano del DPS señaló, por requerimiento de esta autoridad judicial, que en el



marco de la elección de los representantes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional, no hubo manifestación de otras direcciones regionales, presentando interés en participar en la designación de la Comisión de Personal Nacional, periodo 2021-2023.

- Para la época de los hechos que originan el debate, la jefatura del DPS correspondía a la señora Susana Correa Borrero, a quien competía convocar a las seccionales de la entidad –que no disponían de comisiones regionales de personal– a la elección desarrollada en el nivel nacional.

63. A la luz de estas premisas, la Sala emprenderá la resolución del caso concreto, así:

### 2.3.3.2. Planteamiento de la censura

64. El Sindicato de Empleados del Sector Social – SIESSOCIAL solicita la anulación del acto de elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del DPS, periodo 2021-2023, por infracción de norma superior, sobre la base del presunto desconocimiento de las disposiciones que se enlistan a continuación:

- Artículo 16 de la Ley 909 de 2004;
- Artículo 2.2.14.1.1 del Decreto No. 1083 de 2015;

65. Ello, por cuanto, en sentir de la organización accionante, en la elección de los acusados, la participación política se limitó a los funcionarios adscritos a las dependencias de Bogotá y Guainía, dejando de lado a los servidores que prestaban sus servicios en las demás regionales del DPS, quienes, en su concepto, también tenían el derecho de intervenir en los comicios para la composición de la Comisión de Personal Nacional.

66. Bajo este panorama y, con el propósito de restar valía a los argumentos de la parte actora, la Sección Quinta del Consejo de Estado presenta a continuación las consideraciones que le permiten negar las súplicas del escrito inicial, tal y como sigue:

#### 2.3.3.2.1. **Premisa 1: La elección acusada se encuentra amparada por los mandatos contenidos en el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015<sup>37</sup>**

67. En las diferentes oportunidades procesales que han distinguido el presente trámite, el DPS ha señalado que la exclusión alegada por la organización actora estaba permitida por las previsiones contenidas en el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083

<sup>37</sup> Primer argumento para despachar negativamente las pretensiones de la demanda.



de 2015, que preceptúa que la participación de los funcionarios regionales en la elección de los representantes de los empleados ante la Comisión Nacional de Personal, solo es posible en los eventos en los que no se pueden conformar comisiones seccionales, por la baja cantidad de servidores en los departamentos, tal y como sucedía con Guainía.

68. Es decir, el DPS propugna por la idea que la intervención de los empleados adscritos a las diferentes seccionales de la entidad se encuentra exclusivamente habilitada en los eventos en los que las dependencias regionales no cuentan con la posibilidad de componer comisiones en sus propios territorios.

69. En ese orden, la Sala avanza el siguiente hilo argumental:

70. El artículo 2.2.14.1.1. del Decreto No. 1083 de 2015 prescribe, en total armonía con las disposiciones del artículo 16 de la Ley 909 de 2004:

*“En todos los organismos y entidades regulados por la Ley 909 de 2004 deberá existir una Comisión de Personal conformada por dos (2) representantes del organismo o entidad, designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa. (...)”*

*Los dos representantes de los empleados serán elegidos por votación directa de los empleados públicos del organismo o entidad y cada uno tendrá un suplente que deberá acreditar los mismos requisitos y condiciones del titular. En las votaciones que se adelanten para la elección de los representantes de la Comisión de Personal, podrán **participar todos** los servidores que ocupen empleos de carrera administrativa independientemente de su forma de vinculación y los empleados vinculados en empleos que conforman las plantas temporales.*

*En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de los organismos o entidades.”*

71. En punto de la participación democrática para la designación de los representantes de los empleados, la disposición transcrita consagra que el derecho al sufragio activo es asignado a todos los funcionarios que desempeñen empleos de carrera administrativa, así como a aquellos servidores que ocupan empleos pertenecientes a plantas temporales dentro de las entidades reguladas por la Ley 909 de 2004.

72. Igualmente, la norma prescribe que, como se sostuvo en el acápite de generalidades de esta providencia, serán conformadas las comisiones de personal en las regionales o seccionales de las autoridades públicas, atendiendo a la desconcentración que regule su organización administrativa.

73. Hasta aquí, la Sección Quinta del Consejo de Estado observa que el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto No. 1083 de 2015 erige una regla tendiente a la composición del censo de votantes en el contexto de estas elecciones de los representantes de los



empleados, planteando una fórmula que destaca la universalidad del sufragio entre quienes disponen de una relación cierta con la carrera administrativa.

74. Así, la norma consagra un mandato general que establece el voto para la totalidad de los empleados, pero sin prescribir el número de veces en que este derecho<sup>38</sup> podrá ser ejercido cuando, a la par con la constitución de la Comisión de Personal Nacional, las entidades públicas regidas por la Ley 909 de 2004 se encuentran facultadas para concebir comisiones en sus dependencias territoriales.

75. En términos simples, el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto No. 1083 de 2015 prescribe el sufragio absoluto para los servidores, dejando de lado la manera cómo esta regla opera en los eventos en los que hay lugar a la composición de comisiones seccionales y Nacional.

76. Para la Sala, se trata de un aspecto reglamentado particularmente en el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015 que, en su tenor literal, reza:

*“**Empleados públicos de una dependencia regional o seccional.** Cuando el número de empleados públicos de carrera de una dependencia regional o seccional no permita la conformación de la Comisión de Personal, éstos **participarán** en la elección convocada por el jefe de la entidad a la cual pertenece la dependencia regional o seccional.”*

77. De lo descrito, se desprende que los empleados de las regionales dispondrán del derecho a participar en las elecciones convocadas por los jefes a los cuales se encuentran vinculadas estas dependencias, en aquellos casos en los que su número no permite la creación de comisiones seccionales en cada uno de los departamentos.

78. La intervención de los funcionarios locales está entonces supeditada –en los certámenes del orden nacional– a la imposibilidad de conformar una comisión regional, puntualmente cuando la cantidad de empleados de carrera de dicha seccional no permite su elección y conformación, en la que pueden desarrollar su derecho al sufragio, atribuido como se ha visto a todos los empleados de carrera.

79. De una lectura armónica de las disposiciones examinadas, se tienen los siguientes presupuestos que sirven para resolver el debate que subyace al plenario:

- El derecho al sufragio activo ha sido atribuido a todos los empleados de carrera administrativa que laboran en la autoridad de que se trate, así como a los servidores que prestan sus servicios en empleos pertenecientes a plantas temporales.
- Lo anterior, no significa que dichos empleados puedan participar de manera conjunta en los certámenes para elegir a sus representantes ante la Comisión de

<sup>38</sup> Sufragio.



Personal Nacional, así como en las comisiones regionales, por cuanto el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015 restringe la posibilidad de intervenir en la elección nacional, luego de que en las seccionales no es posible conformar una comisión propia.

- Ello no supone un desconocimiento de la regla de universalidad del voto, sino tan solo un orden en punto de su ejercicio entre las diferentes instancias electorales – locales o nacional–.

En otros términos, el derecho al sufragio activo será siempre la “*piedra de toque*” para la designación de los representantes de los empleados ante las comisiones de personal, contando tan solo con una forma de operar, luego de que en las dependencias regionales de los órganos hay lugar a conformar comisiones territoriales.

80. Sobre la base de estas premisas, esta Judicatura esgrime, de conformidad con el material probatorio allegado al expediente:

- En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 16 de la Ley 909 de 2004, el DPS convocó, mediante Resolución No. 053 del 14 de enero de 2020, a los empleados adscritos a sus diferentes regionales para que eligieran a sus representantes ante las comisiones regionales de personal de la autoridad.
- Con fundamento en ello, las comisiones regionales fueron constituidas, entre otros, en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas, Cesar, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Urabá.
- En el marco de la elección de la Comisión de Personal Nacional, periodo 2021-2023, el DPS solo permitió la participación de los empleados ubicados en la sede de Bogotá<sup>39</sup> y Guainía. La autorización de intervención de esta última dependencia, se fundó en las siguientes consideraciones:

*“Que el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015 indica: (...) Que la Dirección Regional de Guainía cuenta con un servidor público con derechos de carrera, razón por la cual, en este proceso de elección de la Comisión de Personal Nacional se efectuó la excepción para que habilitara la participación de los servidores públicos de dicha Dirección Regional.”*

- Así las cosas, el DPS, teniendo claro que en las diferentes dependencias existían ya comisiones de personal regionales, llamó a la Dirección Guainía a participar en

<sup>39</sup> Teniendo en cuenta que la ley dispone que sólo se consideran seccionales o regionales las dependencias que se ubican geográficamente fuera de la sede principal, y Bogotá es la sede de la Comisión Nacional de Personal.





la elección de los demandados, al amparo del artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015.

- Como se ha visto, la exclusión de las demás regionales en la elección de los representantes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional tiene un fundamento normativo que, en la actualidad, goza de presunción de legalidad, y no fue objetado durante el desarrollo del proceso por parte de la organización demandante.

81. Ahora bien, en la etapa de alegatos de conclusión, la parte actora arrojó al expediente copia del concepto No. 20165000134801 del 10 de mayo de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el que puede leerse que, en el criterio de esa autoridad, los empleados de carrera del DPS pueden participar tanto en la elección de sus representantes ante las comisiones seccionales como también en la designación de sus delegados en la Comisión Nacional.

82. Para la Sección Quinta del Consejo de Estado, se trata de un argumento que no puede ser tenido en cuenta en esta oportunidad, por 3 motivos especiales, a saber:

- El concepto fue aducido como prueba de manera extemporánea, si se atienden las oportunidades probatorias señaladas en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011.
- En el concepto de la Comisión no se analiza la excepción erigida en el artículo 2.2.14.2.15 del Decreto No. 1083 de 2015 que, en esta ocasión, funda la ausencia de configuración del cargo planteado por la organización demandante. Las consideraciones plasmadas en él obvian esta normativa que, igualmente, regula la materia.
- El artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que los conceptos de las entidades públicas no disponen de efectos vinculantes.

83. Por lo anterior, la Sala desestima la presunta transgresión alegada por la parte demandante, a la luz de la existencia de una norma que dota de legalidad la actuación del DPS.

**2.3.3.2.2. Premisa 2: La exclusión de los empleados adscritos a las dependencias regionales con comisiones seccionales, de la elección de sus representantes nacionales no comporta una transgresión del derecho de participación en política**

84. En este punto, la Sección Quinta del Consejo de Estado explica las razones por las cuales, la exclusión de los empleados de carrera de la elección de sus delegados ante la Comisión Nacional de Personal –cuando en sus territoriales hay comisiones



regionales— no representa una afrenta para el derecho de participación política de éstos.

85. Respecto del derecho de participación, la Sala especializada en asuntos electorales<sup>40</sup> ha enfatizado que, más allá de la facultad de elegir a sus gobernantes, a través del sufragio universal, este principio procura la ampliación de los espacios democráticos, con el objetivo de que la intervención ciudadana sea cada vez más frecuente en “*las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”<sup>41</sup>.

86. De igual manera, esta Judicatura ha sostenido:

*“A pesar de ello, la expresión ‘participativo’ que utiliza el Constituyente de 1991, va más allá de los atributos generales que ostenta cualquier democracia y que se ponen de manifiesto en sus modalidades de representación. **Alude a la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador o administrador. Por ello entonces al concepto de democracia representativa se adiciona, entonces, el de democracia de control y decisión**”<sup>42</sup>.*

*De lo anterior se deduce que con la Carta Política del 91 hubo una ruptura en la ortodoxia prevaleciente en el constitucionalismo colombiano, bajo la égida de la Constitución Nacional de 1886, explicable en términos de soberanía.*

*En efecto, mientras el texto constitucional de 1886 preconizó el establecimiento de una soberanía nacional, consagrando en su artículo 2º que la misma “reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos”, lo cual impedía el surgimiento de un tipo de democracia distinto a la representativa o indirecta, la Carta Política de 1991 acogió el concepto de soberanía popular, pues afirmó en su artículo 3º que ésta se asienta exclusivamente en el pueblo, y que este último “la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”*

*Así las cosas, la vigencia del principio de la soberanía popular en el orden jurídico actual en Colombia **acarreo la implantación de la expresión participativa de la democracia**, estadio evolutivo superior a aquel de la democracia representativa.*

*En consecuencia, la democracia participativa deviene en una categoría central para el sistema constitucional colombiano, lo que significa que el ciudadano, y en general los sujetos que intervienen en el ejercicio democrático, tomen parte en los procesos de decisión de asuntos públicos<sup>43</sup>, mediante el establecimiento de “...mecanismos adecuados para permitir que efectivamente la ciudadanía manifieste su opinión (...), de tal modo que ésta sea tenida en cuenta por las autoridades públicas.”<sup>44</sup>*

*De allí que la garantía del principio democrático acogido en la Constitución Política de 1991 **pase por la edificación de instrumentos que permitan la injerencia de la***

<sup>40</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-24-000-2014-00276-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 19 de julio de 2018.

<sup>41</sup> Artículo 2º Constitución Política.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



***voluntad ciudadana en las decisiones que los afectan, sin los cuales ésta no podría existir.***<sup>45</sup>

87. Por lo anterior, se puede concluir que dentro de los fines del Estado se encuentra el de promover la participación de la ciudadanía para que se le permita su injerencia en las decisiones que los afectan.

88. A su vez, en virtud del principio de igualdad del voto, cada uno de los empleados del DPS está habilitado para votar por una sola vez, ya sea en el proceso electoral de su regional o el de la sede nacional, por lo que si se accediera a las pretensiones de la parte actora conllevaría a afirmar que estamos frente a la hipótesis de un voto múltiple, lo que generaría un privilegio injustificado a los funcionarios que pudieran votar dos veces, tanto en las elecciones de las comisiones seccionales, como en la de la dependencia nacional.

89. Ahora, fijados estos presupuestos, la Sala expone las razones por las cuales, la no participación de los empleados regionales en la elección de los representantes de los funcionarios ante la Comisión de Personal Nacional del DPS no implica una vulneración del principio democrático –acogido por el constituyente de 1991–, pues no supone que éstos no puedan intervenir en las decisiones que los afectan, así:

- **Las competencias cumplidas por las comisiones de personal regionales y la Nacional son, en esencia, las mismas**

90. En materia de competencias, el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 establece como funciones de las comisiones de personal existentes al interior de las autoridades las que se enlistan a continuación:

*(...)*

- a) Velar porque los procesos de selección para la provisión de empleos y de evaluación del desempeño se realicen conforme con lo establecido en las normas y procedimientos legales y reglamentarios y con los lineamientos señalados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Las citadas atribuciones se llevarán a cabo sin perjuicio de las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Para el efecto, la Comisión de Personal deberá elaborar los informes y atender las solicitudes que aquella requiera;*
- b) Resolver las reclamaciones que en materia de procesos de selección y evaluación del desempeño y encargo les sean atribuidas por el procedimiento especial;*
- c) Solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la exclusión de la lista de elegibles de las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, o con violación de las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa. En el caso de no atenderse la solicitud, deberán informar de*

<sup>45</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-24-000-2014-00276-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 19 de julio de 2018.



- esta situación a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que adopte las medidas pertinentes;
- d) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos;
  - e) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos;
  - f) Velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa;
  - g) Velar porque en los procesos de selección se cumplan los principios y reglas previstas en esta ley;
  - h) Participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación y en el de estímulos y en su seguimiento;
  - i) Proponer en la respectiva entidad la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional;
  - j) Las demás funciones que le sean atribuidas por la ley o el reglamento.”

91. Por su parte, el artículo 6 del Decreto Ley No. 760 de 2005 “Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones”, prescribe:

*“Las funciones asignadas a las Comisiones de Personal, en los literales d) y e) del artículo 16 de la Ley 909 de 2004 **no podrán ser ejercidas por las Comisiones de Personal de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.**”*

92. Del estudio armónico de las disposiciones traídas a colación, se tiene que, salvo las funciones plasmadas en los literales d) y e) –relativas a las reclamaciones por la supresión de empleos y los mejoramientos laborales que se produzcan en las entidades, que solo podrán ser ejercidas por la Comisión de Personal Nacional–, las comisiones seccionales y Nacional detentan las mismas funciones para proteger a los empleados de las circunstancias que puedan llegar a vulnerar sus derechos laborales.

93. En ese orden, los funcionarios regionales participan en la elección de comisiones territoriales que cumplen un compendio similar de facultades atribuidas a la Comisión Nacional, inmiscuyéndose así en la conformación de un ente que adoptará decisiones que puedan afectarlos directamente.

94. En otros términos, los empleados seccionales del DPS estarán principalmente sometidos a las determinaciones que puedan ser tomadas por las comisiones que han ayudado a constituir, materializando el derecho político consagrado en el artículo 2 de la Carta Política de 1991.

95. Desde esta perspectiva funcional, la no participación de los servidores regionales en la designación de los representantes ante la Comisión Nacional de Personal del DPS se ve atenuada, comoquiera que las comisiones territoriales que erigen desarrollan el



mismo paquete competencial de ésta y son sus decisiones las que, en principio, podrían llegar a afectar sus intereses.

- **Las decisiones de la Comisión de Personal Nacional –distintas de las ejercidas por las comisiones regionales– son controlables por la Comisión Nacional de Servicio Civil**

96. En los aspectos relativos con las competencias consagradas en los literales d) y e) del artículo 16 de la Ley 909 de 2004 –ejercidas exclusivamente por parte de la Comisión de Personal Nacional–, la Sala destaca que las determinaciones que puedan ser adoptadas en esta materia son apelables ante la Comisión Nacional de Servicio Civil, al tenor de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto Ley No. 760 de 2005:

*“ARTÍCULO 31. La Comisión de Personal de la entidad en la que se suprimió el cargo conocerá y decidirá en primera instancia sobre las reclamaciones que formulen los ex empleados de carrera con derecho preferencial a ser incorporados en empleos iguales o equivalentes de la nueva planta de personal por considerar que ha sido vulnerado este derecho o porque al empleado se le desmejoraron sus condiciones laborales por efecto de la incorporación.*

*La reclamación deberá formularse con el lleno de los requisitos establecidos en el presente decreto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de la supresión del cargo.*

*La Comisión de Personal decidirá, una vez comprobados los hechos que dieron lugar a la reclamación, mediante acto administrativo motivado en un término no superior a ocho (8) días. Contra esta decisión procede el recurso de apelación para ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del Código Contencioso Administrativo.*

*Si la decisión es que no procede la incorporación, el ex empleado deberá manifestar por escrito, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que esta quede en firme, al jefe de la entidad su decisión de optar por la reincorporación en empleo igual o equivalente en el plazo que señala la ley o a percibir la indemnización.*

*Si el ex empleado hubiere optado por la reincorporación, el jefe de la entidad dentro de los diez (10) días siguientes al recibo del escrito que así lo manifiesta, deberá poner dicha decisión en conocimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para que inicie la actuación administrativa tendiente a obtener la reincorporación del ex empleado en empleo igual o equivalente al suprimido, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto.”*

97. Teniendo en cuenta la norma citada, se puede concluir que en todos los asuntos en los cuales tenga conocimiento en primera instancia la Comisión de Personal Nacional –y específicamente sobre las reclamaciones que formulen los ex empleados de carrera con derecho preferencial a ser incorporados en empleos iguales o equivalentes de la nueva planta de personal–, será la Comisión Nacional del Servicio Civil quien resolverá en segunda instancia, pues es responsabilidad de dicha entidad la vigilancia del buen funcionamiento de la carrera administrativa.



98. Se colige de ello que, la Comisión de Personal Nacional no dispone de la última palabra en estos puntos, siendo por ende recurribles sus decisiones ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, tercero garante de la corrección de las decisiones adoptadas por ese órgano.

99. En consonancia, los funcionarios regionales –que puedan verse perjudicados con las determinaciones de la Comisión Nacional– cuentan con el derecho de contradecirlas ante un ente independiente que tomará la resolución definitiva en estos aspectos.

100. Al respecto, la Corte Constitucional explicó en sentencia C-318<sup>46</sup> de 2006:

*“Es decir que del análisis sistemático de la Ley 909 de 2004 y particularmente del referido artículo 16 en concordancia con el numeral 1 del artículo 53 de la misma ley se desprende claramente que la mención de las Comisiones de Personal en los artículos acusados del Decreto Ley 760 de 2005 no configura un desbordamiento de las facultades extraordinarias conferidas sino mas bien su estricto desarrollo, en atención a la directa y necesaria interrelación que tienen las funciones a ellas atribuidas con las que la misma Ley atribuye a la Comisión Nacional del Servicio Civil, **que valga la reiteración en cualquier momento podrá asumir el conocimiento de los asuntos asignados a dichas Comisiones.**(...)”*

101. En suma, la Comisión Nacional del Servicio Civil se porta como órgano de control de las decisiones de la Comisión Personal Nacional del DPS, motivo por el que no hay afectación del derecho político de los funcionarios territoriales, cuando éstos no cuentan con la posibilidad de elegir a los representantes de la Comisión Nacional, pues en los eventos en los que el ordenamiento reserva una competencia exclusiva a ésta, sus determinaciones son recurribles ante la Comisión Nacional del Servicio, que tendrá la última palabra en esos ámbitos.

102. Ahora bien, el sindicato demandante alegó la vulneración de los sistemas legales de votación. Sin embargo, la Sala al interpretar la demanda determinó que los argumentos del sindicato actor van dirigidos a discutir la vulneración del derecho de participación de los empleados de las regionales, a excepción de los funcionarios de la seccional Guanía, por no estar habilitados para votar en la elección de los representantes ante la Comisión Nacional de Personal del DPS, por lo que dicho cargo ya se encuentra resuelto con lo anteriormente expuesto.

103. Visto así el asunto, concluye la Sala que ninguno de los reparos planteados por el sindicato actor como fundamento de la demanda tienen vocación de prosperidad, por lo que la presunción de legalidad de los actos demandados se mantiene incólume y, por tanto, hay lugar a denegar las pretensiones de la demanda.

<sup>46</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.



104. Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

**FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad electoral propuesta contra los actos de elección de los representantes principales y suplentes de los empleados ante la Comisión de Personal Nacional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, periodo 2021-2023, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes de conformidad con el artículo 289 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO: ADVERTIR** que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**CUARTO: ARCHIVAR** el expediente una vez quede en firme el fallo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.