

DERECHO FUNDAMENTAL A OCUPAR CARGOS PUBLICOS - Válidamente limitado por la exigencia de requisitos

El derecho de los ciudadanos de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, no es incompatible con la exigencia de requisitos para acceder a ellos.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho fundamental a ocupar cargos públicos, Corte Constitucional, sentencia C-487 de 1993.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 40 NUMERAL 7

FUNCION PUBLICA - Principios. Elementos sustantivos de los procesos de selección de personal

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, adopta como ejes centrales de la función pública el mérito y la profesionalización de los servidores del Estado. En tal sentido, establece: - Que la función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. - Que el criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. - Que el objetivo de las normas de la función pública es la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, uno de cuyos tres criterios básicos es "a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos."

FUENTE FORMAL: LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 2.1 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 2.2 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 2.3

FUNCION PUBLICA - Condiciones de acceso. Exigencia de requisitos para ocupar cargos públicos / FUNCION PUBLICA - Profesionalización: implicaciones / CARGOS PUBLICOS - Justificación de la exigencia de títulos profesionales o académicos / TITULO PROFESIONAL - Justificación de su exigencia para acceder a determinados cargos públicos / TITULO ACADEMICO - Justificación de su exigencia para acceder a determinados cargos públicos

Para acceder a la función pública, las personas deberán acreditar los requisitos exigidos para el respectivo cargo, sin los cuales no podrá hacerse su posesión. En el caso de estudios y formación profesional, deberá acreditarse la posesión de los títulos exigidos en cada caso, expedidos por las instituciones educativas habilitadas para ello. Todo lo anterior, en el contexto de la profesionalización de la función pública, significa que la exigencia de títulos académicos está directamente relacionada con el conocimiento de un saber que habilita a quien lo tiene para asumir las responsabilidades inherentes al ejercicio de una tarea pública, especialmente en determinados niveles de la Administración, en los que se asumen funciones de especial importancia para la sociedad. Ya sea en la construcción de obras, prestación de servicios, administración de recursos públicos, planeación, gestión de personal, etc., la acreditación del título profesional en los casos en que se exija, permite al Estado tener la certeza de que quienes ejercerán esa función, tienen competencias académicas suficientes para ello, con las cuales se garantizan niveles mínimos de atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

EDUCACION SUPERIOR - Concepto / PROGRAMAS DE PREGRADO - Concepto

La Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público educación superior, señala que la educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. La Ley 30 de 1992 también se refiere a los programas de pregrado, como aquéllos que preparan a las personas para el ejercicio de una profesión o disciplina.

FUENTE FORMAL: LEY 30 DE 1992 - ARTICULO 1 / LEY 30 DE 1992 - ARTICULO 9

TITULO ACADEMICO - Elementos esenciales / TITULO PROFESIONAL - Elementos esenciales / TITULO HONORIS CAUSA - No equivale a título profesional o académico para efectos de acceder a cargos públicos / TITULO PROFESIONAL - No se sustituye con título honoris causa / CARGO PUBLICO - Requisito de título profesional o académico no se sustituye con título honoris causa

Los elementos esenciales del “título” profesional son: (i) el reconocimiento expreso de carácter académico; (ii) obtenido a la culminación de un programa; y (iii) que es resultado de haber adquirido un saber determinado. Supone entonces la superación de diferentes pruebas que permiten llegar a ese nivel educativo y, en ese sentido, las Instituciones de Educación Superior, actúan como colaboradores del Estado en la formación de personas capacitadas para el desarrollo de actividades que demandan títulos de idoneidad. 8. Por tanto, cuando las normas de la función pública exigen un título profesional, están haciendo referencia a aquél que, conforme a la Ley 30 de 1992, cumple esas condiciones de acreditar la culminación de un programa académico profesional y, por ende, la adquisición de un saber determinado habilitante para ejercer una determinada profesión. Los títulos honoris causa no tienen esas características. Se han desarrollado al amparo de la autonomía universitaria pero con fines diferentes a los señalados en la ley. Como su nombre lo indica no tienen su causa en la adquisición de un saber a la culminación de un programa académico y previa la superación de las pruebas exigidas para cada caso, sino en un “honor” que se hace a determinadas personas por diversas razones como el agradecimiento, el reconocimiento de sus valores, los aportes hechos a la sociedad, sus vínculos con la institución educativa, etc. En ese sentido, cuando una institución de educación superior concede tales títulos honoríficos, no lo hace en el contexto de la Ley 30 de 1992, esto es, en el marco de su actividad educativa y como reconocimiento de la culminación de un programa académico, sino como expresión de su autonomía administrativa. Su valor, por tanto, no llega a ser sustitutivo o equivalente de aquéllos que se otorgan de conformidad con el artículo 24 de dicha ley, los cuales, según se explicó anteriormente, son los exigidos para el acceso a determinados cargos de la Administración Pública.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio 20106000074771 de 1 de octubre de 2010.

FUENTE FORMAL: LEY 30 DE 1992 - ARTICULO 24 / DECRETO LEY 770 DE 2005 - ARTICULO 5 / DECRETO 785 DE 2005 - ARTICULO 6 / DECRETO 785 DE 2005 - ARTICULO 7 / DECRETO 785 DE 2005 - ARTICULO 25 / DECRETO 2772 DE 2005 - ARTICULO 9 / DECRETO 2772 DE 2005 - ARTICULO 10

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00100-00(2036)

Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA

Referencia: **Títulos Honoris Causa. No sirven para remplazar títulos profesionales exigidos para ocupar cargos públicos.**

LA CONSULTA

El Departamento Administrativo de la Función Pública eleva a la Sala la siguiente consulta:

¿Puede una persona presentar un título honorífico otorgado por una institución de educación superior como requisito para el ejercicio de un empleo del nivel profesional que exige acreditar título de formación profesional en el área académica determinada en el manual de funciones?

La entidad consultante indica que tanto ella como el Ministerio de Educación Nacional ya han conceptualizado que los títulos *honoris causa* no reemplazan el título universitario exigido para ocupar determinados cargos públicos, pero que el Gobernador del Valle del Cauca insiste en conocer el criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre el particular.

CONSIDERACIONES

1. El artículo 125 de la Constitución Política establece que el ingreso a los cargos de carrera (regla general de vinculación a la función pública) se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Esta regla, en virtud del principio de legalidad (art. 6 C.P.), es aplicable a todos los servidores públicos, en el sentido que, en cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos constitucionales o legales para ocupar el cargo.

2. Desde el punto de vista de las libertades ciudadanas, la Constitución establece la libertad de escoger profesión u oficio, pero permite que el legislador exija títulos de idoneidad. Solamente las ocupaciones, artes y oficios que no impliquen riesgo social son de libre ejercicio; las demás permiten limitaciones legales (art.26)¹.

¹ “No cabe duda de que con el desarrollo de estas normas constitucionales es posible que se restrinjan ciertas actividades a otros profesionales, en virtud del título profesional exigido que deba acreditarse para el desempeño de las mismas, restricción que de suyo no es discriminatoria siempre que con ella se proteja al conglomerado contra los riesgos sociales que el ejercicio de una profesión, arte, oficio, o función pública por particulares, puede generar.” (Sentencia C-861 de 2008). “De acuerdo con ello, entonces, la exigencia de títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones es legítima cuando se orienta a la protección de bienes constitucionales pues permite asegurar la protección de los derechos de las personas relacionadas con su ejercicio y evitar riesgos sociales.” (Sentencia C-457 de 2002)

Así mismo, el derecho de los ciudadanos de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art.40.7 C.P.), no es incompatible con la exigencia de requisitos para acceder a ellos:

"(..) De la existencia de tal derecho (derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos) no puede colegirse que el ejercicio de funciones públicas esté libre de toda exigencia y requisito para quien es llamado a los cargos de mayor responsabilidad. Por el contrario, el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación (...)"²

3. Estos postulados constitucionales aparecen desarrollados en diversas leyes relacionadas con la función pública.

La Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, establece que en caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración "sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato", se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción (art.5)³.

La Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Unico) prohíbe a los servidores públicos proporcionar dato inexacto o presentar documentos ideológicamente falsos u omitir información que tenga incidencia en su vinculación o permanencia en el cargo o en la carrera, o en las promociones o ascensos o para justificar una situación administrativa (art.35.12); y, especialmente, prohíbe "nombrar o elegir, para el desempeño de cargos públicos, personas que no reúnan los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios, o darles posesión a sabiendas de tal situación. (art. 35.18)

4. Particularmente, 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, adopta como ejes centrales de la función pública el mérito y la profesionalización de los servidores del Estado. En tal sentido, establece:

- Que la función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, **mérito**⁴, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad (art. 2.1).

² Sentencia C-487 de 1993, reiterada, entre otras, en la Sentencia C-481 de 2001: "3. El derecho de acceso al desempeño de cargos públicos no se opone a la fijación de requisitos y calidades para su ejercicio, siempre y cuando éstos no excedan los límites de razonabilidad y proporcionalidad en relación con la labor que a ese empleo le corresponde cumplir y la finalidad de la función pública en general."

³ Además, la misma ley señala que todo servidor público debe diligenciar el Formato Unico de Hoja de Vida con información completa *de su formación académica*, experiencia laboral e inexistencia de cualquier inhabilidad e incompatibilidad (art. 1).

⁴ En concordancia, el artículo 28-a de la Ley señala que el principio de mérito, es aquél en virtud del cual, el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los

- Que el criterio de mérito, de las calidades personales y **de la capacidad profesional**, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública (art. 2.2).

- Que el objetivo de las normas de la función pública es la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, uno de cuyos tres criterios básicos es “a) **La profesionalización de los recursos humanos** al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos.” (art.2.3)

Con base en lo anterior, la misma ley define el empleo público como “el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona **y las competencias requeridas para llevarlas a cabo**, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado” (art.19.1); y establece que, el diseño de cada empleo debe contener, entre otros aspectos, “el perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, **incluyendo los requisitos de estudio y experiencia**, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio” (Art.19-b)⁵.

5. En este contexto, los Decretos Leyes 770 de 2005, para el orden nacional, y 785 de 2005, para el nivel territorial, por los cuales se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Estado, exigen como requisito mínimo para los niveles directivo, asesor y profesional la acreditación de un título profesional⁶.

Para ambos niveles (nacional y territorial) las normas respectivas definen los estudios como “*los conocimientos académicos adquiridos en instituciones públicas o privadas, debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, correspondientes a la educación básica primaria, básica secundaria, media vocacional, superior en los programas de pregrado en las modalidades de formación técnica profesional, tecnológica y profesional y en programas de postgrado en las modalidades de especialización, maestría, doctorado y postdoctorado*”⁷. Y expresamente establecen la forma en que se certifica la educación formal:

“Certificación educación formal. Los estudios se acreditarán mediante la presentación de certificados, diplomas, grados o títulos otorgados por las instituciones correspondientes. Para su validez requerirán de los registros y autenticaciones que determinen las normas vigentes sobre la materia. La

mismos estarán determinados por “**la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos**”.

⁵ En concordancia, corresponde a las unidades de personal de las entidades, “c) Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos, de conformidad con las normas vigentes, para lo cual podrán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública”. (Art. 15-c)

⁶ Excepcionalmente en ciertos municipios y distritos, es suficiente formación tecnológica o tecnológica profesional para estos niveles. Para el nivel tecnológico el mínimo exigible es el título de bachiller y para el asistencial la educación básica primaria.

⁷ Artículo 6 del Decreto Ley 785 de 2005 (nivel territorial) y Artículo 9 del Decreto Reglamentario 2772 de 2005 (nivel nacional). La redacción en ambos casos es la misma.

tarjeta profesional o matrícula correspondiente, según el caso, excluye la presentación de los documentos enunciados anteriormente.”⁸ (se subraya)

También se establece que las autoridades competentes, al adoptar los manuales específicos de funciones y de requisitos, *no podrán disminuir los requisitos mínimos de estudios y de experiencia*⁹; y que cuando para el desempeño de un empleo se exija una profesión, arte u oficio debidamente reglamentado, “los grados, títulos, licencias, matrículas o autorizaciones previstas en las normas sobre la materia *no podrán ser compensados por experiencia u otras calidades*, salvo cuando la ley así lo establezca.”¹⁰

6. En síntesis, para acceder a la función pública, las personas deberán acreditar los requisitos exigidos para el respectivo cargo, sin los cuales no podrá hacerse su posesión. En el caso de estudios y formación profesional, deberá acreditarse la posesión de los títulos exigidos en cada caso, expedidos por las instituciones educativas habilitadas para ello.

Todo lo anterior, en el contexto de la profesionalización de la función pública, significa que la exigencia de títulos académicos está directamente relacionada con el conocimiento de un saber que habilita a quien lo tiene para asumir las responsabilidades inherentes al ejercicio de una tarea pública, especialmente en determinados niveles de la Administración, en los que se asumen funciones de especial importancia para la sociedad. Ya sea en la construcción de obras, prestación de servicios, administración de recursos públicos, planeación, gestión de personal, etc., la acreditación del título profesional en los casos en que se exija, permite al Estado tener la certeza de que quienes ejercerán esa función, tienen competencias académicas suficientes para ello, con las cuales se garantizan niveles mínimos de atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

7. Ahora bien, desde el punto de vista de la educación, la Constitución le asigna al Estado el deber de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (art.67), todo ello sin perjuicio de la autonomía universitaria, que se desarrolla de acuerdo con la ley (art.69).

La Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público educación superior, señala que la educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se *realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional*. (Art.1).

La Ley 30 de 1992 también se refiere a los programas de pregrado, como aquéllos que preparan a las personas para el ejercicio de una profesión o disciplina de la siguiente manera:

“**Artículo 9º** Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica, o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía.

⁸ Corresponde al artículo 7 del Decreto Ley 785 de 2005 (nivel territorial) y al Artículo 10 del Decreto Reglamentario 2772 de 2005 (nivel nacional). La redacción en ambos casos es la misma.

⁹ Art.25 Decreto Ley 785 de 2005 (nivel territorial)

¹⁰ Art.5 –parágrafo- del Decreto Ley 770 de 2005 (nivel nacional).

También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos.”

En este contexto, la misma ley de educación superior define lo que se entiende por *título* académico de la siguiente manera:

“**Artículo 24.** El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.

El otorgamiento de títulos en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel de conformidad con la presente ley.”

Como se observa, los elementos esenciales del “título” profesional son: (i) el reconocimiento expreso de carácter académico; (ii) obtenido a la culminación de un programa; y (iii) que es resultado de haber adquirido un saber determinado. Supone entonces la superación de diferentes pruebas que permiten llegar a ese nivel educativo y, en ese sentido, las Instituciones de Educación Superior, actúan como colaboradores del Estado en la formación de personas capacitadas para el desarrollo de actividades que demandan títulos de idoneidad.

8. Por tanto, cuando las normas de la función pública exigen un título profesional, están haciendo referencia a aquél que, conforme a la Ley 30 de 1992, cumple esas condiciones de acreditar la culminación de un programa académico profesional y, por ende, la adquisición de un saber determinado habilitante para ejercer una determinada profesión¹¹.

Los títulos *honoris causa* no tienen esas características. Se han desarrollado al amparo de la autonomía universitaria pero con fines diferentes a los señalados en la ley. Como su nombre lo indica no tienen su causa en la adquisición de un saber a la culminación de un programa académico y previa la superación de las pruebas exigidas para cada caso, sino en un “honor” que se hace a determinadas personas por diversas razones como el agradecimiento, el reconocimiento de sus valores, los aportes hechos a la sociedad, sus vínculos con la institución educativa, etc.¹²

En ese sentido, cuando una institución de educación superior concede tales títulos honoríficos, no lo hace en el contexto de la Ley 30 de 1992, esto es, en el marco de su actividad educativa y como reconocimiento de la culminación de un programa académico, sino como expresión de su autonomía administrativa. Su valor, por tanto, no llega a ser sustitutivo o equivalente de aquéllos que se otorgan

¹¹ Por ejemplo, en Sentencia C-408 de 2001 al referirse a los requisitos profesionales para ocupar el cargo de Auditor General de la República, la Corte Constitucional señalaba que cuando la ley exige ser *profesional*, “necesariamente ha de entenderse que los candidatos deben poseer título universitario en una cualquiera de esas áreas, es decir, *haber cursado y aprobado los estudios correspondientes* y, por consiguiente, obtenido el título que, según la ley, los acredita para desempeñarse como tales.”

¹² Conforme a diversos reglamentos educativos publicados en sus páginas electrónicas por instituciones universitarias.

de conformidad con el artículo 24 de dicha ley, los cuales, según se explicó anteriormente, son los exigidos para el acceso a determinados cargos de la Administración Pública.

Con base en lo anterior, frente a la pregunta

“¿Puede una persona presentar un título honorífico otorgado por una institución de educación superior como requisito para el ejercicio de un empleo del nivel profesional que exige acreditar título de formación profesional en el área académica determinada en el manual de funciones?”

La Sala responde:

No, los títulos honoríficos otorgados por las instituciones de educación superior no suplen el requisito para el ejercicio de un empleo del nivel profesional que exige acreditar título de formación profesional en el área académica determinada en el manual de funciones.

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA
Presidente de la Sala

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO
Magistrado

AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA
Magistrado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Magistrado

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaría de la Sala