

NO SE INCUMPLE EL REQUISITO DE ELEGIBILIDAD PARA UN EMPLEO PÚBLICO RELATIVO A OSTENTAR DETERMINADAS CONDICIONES DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL, CUANDO LEGALMENTE ÉSTAS PUEDEN CONVALIDARSE A TRAVÉS DE LAS EQUIVALENCIAS QUE HOMOLOGAN TALES EXIGENCIAS

La Sala observa que el Acuerdo 018 de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Villavicencio y el Decreto Municipal 246 de 15 de septiembre de 2005 establecieron que el cargo de corregidor es del Nivel Ejecutivo y que para su ejercicio requiere título universitario y título de formación avanzada o de postgrado o su equivalente y experiencia relacionada consistente en dos años de experiencia profesional en áreas afines al cargo.

El Decreto Ley 785 de 2005, clasificó el cargo de corregidor en el nivel profesional. Este nivel implica la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, y el desempeño de funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales. Esta normatividad determinó las equivalencias entre estudios y experiencia, y para nivel profesional puntualizó que las autoridades territoriales competentes, al establecer el manual específico de funciones y de requisitos, no podían disminuir los requisitos mínimos de estudios y de experiencia, ni exceder los máximos señalados para cada nivel jerárquico. No obstante indicó que de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, podían operar ciertas equivalencias.

En efecto, para los empleos del nivel Profesional se requiere título de posgrado en la modalidad de especialización el cual puede homologarse a través de 3 posibilidades, a saber: a) o con 2 años de experiencia profesional siempre que se acredite el título profesional, b) o con título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo pero esta formación adicional debe ser afín con las funciones del cargo, c) o con terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo y 1 año de experiencia profesional.

En el caso concreto si bien la demandante cursó, terminó y aprobó el programa de especialización de derecho administrativo pero le falta el título respectivo, el artículo 25 del Decreto 785 de 2005, permite que el título de posgrado pueda por equivalencia, sustituirse o reemplazarse por dos años de experiencia profesional, entendida ésta como *“la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional”* y como se probó que la demandante desempeñó funciones en las que desarrolló actividad profesional relacionada con la carrera de derecho, tal hecho permite concluir que acredita por equivalencia el título de posgrado con la experiencia profesional. Además, la experiencia específica también fue acreditada.

De manera que al no resultar acreditado que el acto de nombramiento de la señora Luz Marina Rey Rodríguez como Corregidora de Apiay esté viciado de nulidad por los cargos alegados, pues no logró estructurarse la violación que se endilga a la norma superior ni que el mismo se efectuara sin el lleno de los requisitos exigidos, se impone confirmar el fallo de primera instancia denegatorio de pretensiones.

SENTENCIA DE 4 DE JUNIO DE 2009. ACCIÓN ELECTORAL. EXPEDIENTE No. 50001233100020080012002. DEMANDANTE: PATRICIA INÉS PARDO MORENO. CONSEJERA PONENTE DRA. SUSANA BUITRAGO VALENCIA.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil nueve (2009).

Expediente N°: 500012331000200800120 - 02

Radicado interno: 2008 - 0120

Demandante: Patricia Inés Pardo Moreno

Acción Electoral

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES.-

1. LA DEMANDA.-

PRETENSIONES.-

La señora Patricia Inés Pardo Moreno, en nombre propio y en ejercicio de la acción electoral, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Meta a través de la cual solicitó la nulidad del Decreto 105 del 6 de marzo de 2008, por medio del cual el Alcalde de Villavicencio nombró en el cargo de Corregidora Siete de Apiay a Luz Marina Rey Rodríguez.

HECHOS.-

Como fundamento de las pretensiones, la demandante sostuvo, en síntesis, los siguientes:

Mediante Decreto 105 del 6 de marzo de 2008 el Alcalde de Villavicencio nombró en el cargo de Corregidora Siete de Apiay a la abogada Luz Marina Rey Rodríguez.

Que tal elección la realizó el Alcalde de Villavicencio de terna presentada por la Junta Administradora Local del Corregimiento Siete, integrada por la elegida, la demandante y el señor Gustavo Pinilla Pinilla.

Dice que de manera pública el 27 de marzo de 2008 a las 6:00 p.m. la doctora Luz Marina Rey Rodríguez, tomó posesión del cargo de corregidora.

Expresa que la elegida se encontraba inhabilitada e impedida para ejercer dicho cargo, en tanto no cumple con las exigencias legales previstas en el artículo 1° párrafo 1° del Acuerdo 018 del 4 de abril de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Villavicencio, relativo a la exigencia de título de postgrado.

Con esta decisión, asegura, el Alcalde de Villavicencio violó la Constitución y la Ley, en razón a la directa infracción de las normas expedidas por el Concejo Municipal de esa Localidad.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.-

Estima que el acto acusado vulnera los artículos 123 y 313 numeral 1° de la Carta Política.

Que se viola el manual de funciones (3.1.1.8.4.2) de los Corregidores en razón a que en éste se establecen requisitos de estudio y de

experiencia. Para el ejercicio de este cargo se señala como requisito el Título de Postgrado en Derecho Público o Administrativo. La elegida no cuenta con este título pues tal sólo se le certifica por la Universidad Libre - Extensión Villavicencio que cursó dos semestres en derecho administrativo.

*Dice que el Acuerdo 018 del 4 de abril de 2001 que modificó el Acuerdo 038 del 5 de diciembre de 1997, expedido por el Concejo de Villavicencio, dispone en su artículo 1° párrafo 1° lo siguiente: “para el ejercicio del cargo se requiere poseer título universitario de abogado y **título de formación avanzada o de postgrado o su equivalencia**”.*

La norma es clara en cuanto al requisito de formación que no se acredita con la certificación expedida por la Universidad Libre - extensión Villavicencio, pues ésta da cuenta que la nombrada curso y aprobó en el año 2007 la especialización de Derecho Administrativo, pero se encuentra pendiente de señalar fecha para el grado.

Que se vulnera el artículo 223, numeral 5° del C.C.A., que establece la nulidad de las actas de escrutinio cuando se computen votos a favor de candidatos inelegibles.

2. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA.-

Mediante auto del 10 de abril de 2008 el Tribunal Administrativo del Meta admitió la demanda y ordenó notificar personalmente al Procurador 48 Judicial Delegado y a la elegida, mediante edicto fijado durante cinco (5) días en la Secretaría de la Corporación.

En providencia fechada del 14 de abril de 2008, decidió sobre la solicitud de suspensión provisional, denegándola. Contra esta decisión se ejercitó recurso de apelación, resuelto por la Sección

Quinta del Consejo de Estado mediante providencia del 22 de mayo de 2008, por medio de la cual se confirmó la decisión que negó la medida cautelar.

Por auto del 12 de junio de 2008 el Tribunal Administrativo del Meta declaró la nulidad de lo actuado a partir de la notificación del auto admisorio y ordenó notificar de manera personal a la elegida y al Alcalde de Villavicencio.

La demanda fue contestada por la elegida, según escrito visible a folios 92 a 96 del expediente y, por parte del Municipio de Villavicencio, se allegó memorial radicado al folio 105 del expediente a través del cual se solicita tener en cuenta la contestación a la demanda presentada el 23 de abril de 2008.

El proceso se abrió a pruebas mediante providencia del 1° de julio de 2008. Por auto del 31 de julio de 2008, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, término que fue utilizado por la demandante y por el apoderado del Municipio de Villavicencio.

El Procurador 48 Judicial II Administrativo, emitió su concepto de fondo mediante escrito visible a folios 188 a 192 del expediente.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

Por parte de la demandada.-

La elegida, abogada Luz Marina Rey Rodríguez, actuando en nombre propio, contestó la demanda. Expresó como argumentos de defensa los siguientes:

- Refiere en cuanto al requisito de ostentar el título de postgrado, que tal exigencia no es impositiva ni obligante, en razón a que el Acuerdo N° 018 de 2001 flexibiliza esta exigencia y contempla que la posibilidad de este título sea homologado.*
- De conformidad con lo previsto en el Acuerdo Municipal 018 del 4 de abril de 2001, artículo 1°, parágrafo 1°, el cargo de Corregidor es del nivel ejecutivo, código 227, grado 06 y para su ejercicio se requiere además del título de abogado, poseer título de formación avanzada o de postgrado o su equivalencia. Igualmente, se consagra como requisito adicional el de poseer dos (2) años de experiencia profesional en áreas afines al cargo.*
- Explica que el Decreto 770 de 2005 por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondiente a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004, en su artículo 8 relacionado con las equivalencias entre estudios y experiencias, consagró para el nivel directivo, asesor y profesional, que cuando se requiere el título de postgrado en la modalidad de especialización este puede homologarse por dos años de experiencia profesional.*
- Considera que tal equivalencia se predica de ella en tanto cumple con los requisitos exigidos por el Acuerdo 018 de 2001 y el*

Manual de Funciones para ejercer el cargo de corregidora, pues desde la fecha de terminación de materias (26 de mayo de 2002) y hasta el momento de su nombramiento, contaba con una experiencia profesional de más de siete (7) años; además, ya había culminado sus estudios de postgrado y sólo le queda pendiente que se le fije fecha de grado.

Alcaldía de Villavicencio.-

El Municipio actúa por intermedio de apoderado judicial e interviene en el proceso contestando la demanda en los siguientes términos:

- Que el artículo 15 del Decreto 861 de 2000 establece que la experiencia profesional es aquella adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación técnica profesional, tecnológica o universitaria, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad.*
- El Decreto 770 de 2005 dispone en lo relativo a la equivalencia entre estudios y experiencia, que para el nivel directivo, asesor y profesional, cuando se requiere el título de postgrado en la modalidad de especialización, su equivalencia corresponde a dos años de experiencia profesional.*
- En relación con el caso sometido a examen refiere que la elegida Corregidora N° 7 Apiay, terminó sus estudios en la Universidad Cooperativa de Colombia con sede en Villavicencio el*

26 de mayo de 2002 y recibió el título de abogada el 3 de julio de 2005.

- *Atendiendo a la equivalencia prevista en el Decreto 770 de 2005, en concordancia con el Decreto Nacional 861 de 2000, la elegida cumple a cabalidad con los requisitos exigidos en el Acuerdo Municipal 018 de 2001 y en el Manual de funciones para el ejercicio del cargo de corregidora.*

- *Que desde la culminación de las materias de derecho se acredita que la doctora Rey Rodríguez para el momento de su nombramiento contaba con más de cinco años de experiencia, con lo que supera los 2 años exigidos por el manual para el ejercicio del cargo y los otros dos (2) años correspondientes a la equivalencia por la especialización o posgrado.*

- *Para acreditar dicha experiencia aporta constancia expedida por la Administradora de Impuestos Nacionales, en la que se certifica que la elegida se desempeñó en los siguientes cargos: i) abogada de la vía gubernativa de la Oficina Jurídica del Despacho de la Administración desde julio de 2000 y hasta febrero de 2006, ii) abogada ejecutora de la División de Cobranzas desde febrero de 2006 a enero de 2008 y iii) Jefe asignadas del G.T.I. Gestión De Control Extensivo y Asistencia al Cliente del Despacho de la Administración desde febrero de 2008 hasta la fecha en que inició su comisión.*

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Procurador 48 Judicial II en lo Administrativo, mediante escrito visible a los folios 188 a 192 del expediente expone lo siguiente:

“A juicio de este servidor, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, toda vez que de conformidad con lo establecido por la Ley 909 de 2004 y su decreto reglamentario 770 de 2005, por medio del cual se establece el sistema de funciones y requisitos generales para los empleos públicos, la demanda Luz Marina Rey Rodríguez, aún cuando para el momento de su designación como corregidora N° 7 de Apiay no había obtenido el grado de especialista en derecho administrativo, si había homologado la especialización requerida por en (sic) el acuerdo Municipal para tales efectos, con las equivalencias que le permiten suplir tal requisito por dos años de experiencia profesional.

[...]

De la norma transcrita, se colige que la entidad territorial, podrá optar por dar o no aplicación a las equivalencias contenidas en dicha norma, situación que fue acogida tanto por el Concejo Municipal de Villavicencio al expedir el Acuerdo Municipal N° 018 de 2001, como en el manual de funciones del cargo de corregidor, donde se requiere además de ser abogado, el título de posgrado o su equivalencia.

Conforme a lo anterior, tenemos que para acceder en legal forma al cargo de corregidor es requisito sine qua non que el funcionario sea abogado titulado; la experiencia legal complementaria de ser profesional especializado, se puede homologar con la experiencia de 2 años, a la luz de la citada disposición. [...]”

LA SENTENCIA APELADA.-

El Tribunal Administrativo del Meta mediante sentencia del 30 de septiembre de 2008, no accedió a la nulidad pretendida.

Como fundamento de su decisión, explicó:

- Las calidades o requisitos son condiciones de aptitud jurídica, señalados expresamente por la Constitución, la Ley o el reglamento, para el ejercicio de un empleo o destino público, fundados generalmente en consideraciones de edad, estudios,*

experiencia, residencia, nacionalidad, que procuran la mejor calificación personal del individuo que accede a la función pública.

- *Que el artículo 1° del Acuerdo 018 del 4 de abril de 2001, proferido por el Concejo Municipal de Villavicencio, consagró los requisitos para el cargo de Corregidor.*

- *Que el artículo 34 del Decreto 785 de 2005, establece el nuevo sistema de nomenclatura, clasificación, funciones y requisitos generales de los empleos en las entidades territoriales, en desarrollo de la Ley 909 de 2004, nueva ley de carrera administrativa.*

- *El artículo 13 ibídem, señala que las autoridades territoriales deberán fijar en los manuales de funciones los requisitos para cada uno de los empleos según los mínimos y máximos. Para el caso de los empleos del nivel profesional se determinó como mínimo el título profesional y máximo el título de postgrado y experiencia.*

- *Que el artículo 25 de la citada normatividad frente a las equivalencias dice que “[...] para los empleados pertenecientes a los niveles directivo, asesor y profesional: El título de postgrado en la modalidad de especialización por: Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional, o [...]”*

- *Dice que con fundamento en la referida normatividad del Decreto 785 de 2005, es claro que tratándose de empleos de nivel profesional es perfectamente viable la homologación del título de especialización con dos (2) años de experiencia profesional, siempre que se acredite el título profesional respectivo y bajo el*

entendido que experiencia profesional es “aquella adquirida a partir de la terminación y aprobación de los estudios de educación superior”.

• Señala que en el proceso obra copia del Decreto 246 del 15 de septiembre de 2005, por medio del cual el Municipio de Villavicencio adoptó el Manual de Funciones y requisitos específicos para los cargos pertenecientes a la nueva planta de empleos. Respecto del cargo de Corregidor, perteneciente a nivel profesional, código 227, grado 06, se establecieron los siguientes:

“Título de abogado con tarjeta profesional, título de postgrado en Derecho Público o Administrativo o su equivalencia. Dos años de experiencia profesional en áreas afines al cargo”

• Para el cargo existen dos tipos de requisitos: i) calidades académicas consistentes en el título de abogado y postgrado en Derecho público o Administrativo, de una parte y ii) experiencia profesional en áreas afines, de dos años.

• De las pruebas que obran en el expediente se tiene que la elegida es abogada pero no tiene título de especialización en Derecho Administrativo, pues aunque allegó certificación sobre la terminación de materias no ha obtenido el grado correspondiente. Por tal motivo, examina sobre la viabilidad de aplicar homologación del título de especialista con la experiencia acreditada.

• Refiere con fundamento en la certificación sobre la terminación de los estudios del pensum académico y de la certificación sobre los cargos desempeñados en la DIAN, que es posible computar a partir del 26 de mayo de 2002 la experiencia profesional de la elegida, que suman cinco (5) años y ocho (8) meses.

- *De lo anterior concluye que el cargo formulado no prospera porque la funcionaria cumple con las calidades y requisitos exigidos para ocupar el cargo de Corregidor N° 7 contenidos en el Manual de Funciones.*

Por lo expuesto, denegó las pretensiones de la demanda.

• **RECURSO DE APELACIÓN.-**

La señora Patricia Inés Pardo Moreno demandante en el proceso, presentó recurso de apelación contra la sentencia según escrito visible al folio 218 del expediente.

3. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.-

El recurso de apelación se admitió por auto del 25 de noviembre de 2008, en el cual se dispuso la fijación en lista para que las partes alegaran de conclusión. Igualmente, se ordenó notificar personalmente al Ministerio público para que rindiera su concepto de fondo.

ALEGATOS DE LAS PARTES

Dentro de la oportunidad procesal, únicamente el apelante presentó escrito de alegatos de conclusión, en donde además de reiterar los argumentos de la demanda, expone lo siguiente:

- *Plantea como motivo de inconformidad que el a quo no tuvo en cuenta que tanto el Departamento Administrativo de la Función Pública como la Comisión Nacional del Servicio Civil, emitieron un instructivo para el ajuste del Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales. Que del Manual de Funciones se observa que se utilizó el formato emitido por las referidas entidades y que los requisitos allí previstos se encuentran divididos por*

compartimentos, hecho que obliga que se tengan en cuenta estos requisitos.

- *Sostiene que cuando el Manual Específico de Funciones se refiere al título de postgrado o su equivalencia, se hace referencia a otra especialización relacionada con el derecho público.*

- *Que no comprende como se tiene como prueba un documento en el que se certifica que la demandada fue nombrada en el cargo de abogada, cuando para la fecha no ostentaba ese título, el cual no puede ser homologado. Además, que el Tribunal dividió la prueba no teniendo en cuenta el período 2000 - 2001 en el que se dice laboró en ese cargo, sino solo a partir del 2002 y hasta 2006, para acreditar una experiencia, que a juicio de la demandante, es inexistente.*

- *Que llama la atención que en la Resolución N° 02630 del 17 de marzo de 2008, por medio de la cual se le concede a la elegida comisión para el ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción se indique que el actual cargo de la funcionaria es el de **Auxiliar III.***

- *Refiere que en caso de que no se tuviera como homologación otra especialización y se hablara de tiempo de experiencia, dicho tiempo no lograría el presupuesto del manual de funciones, por cuanto sólo cuenta con 22 meses de experiencia en dicho cargo, en tanto se requiere además una experiencia profesional por dos años más.*

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

La Procuradora Séptima Delegada en lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, solicitó traslado especial y rindió concepto en los siguientes términos:

“[...] Pues bien, visto el Manual de Funciones y requisitos, para el cargo de Corregidor se exigió como uno de los requisitos el establecido en la norma general, es decir, postgrado en Derecho Público o Administrativo o su equivalencia, en los términos del Decreto 785 de 2005, dos (2) años de experiencia profesional.

Ahora bien, la experiencia profesional al tenor de lo prescrito en el artículo 11 ibídem, “es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional ..., en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo”

De conformidad con las pruebas allegadas al plenario, se tiene que la designada Corregidora, la doctora Luz Marina Rey Rodríguez acreditó la culminación de sus estudios de Derecho desde el 26 de mayo de 2002, es decir, que a partir de esa fecha su actividad laboral siempre y cuando se predique de actividades propias de la profesión o disciplina jurídica que es la exigida para el cargo se entiende como profesional.

A folios 84 y siguientes del plenario obra la certificación expedida por la Administradora de Impuestos Nacionales de Villavicencio en la que se indica que la doctora Luz Marina Rey Rodríguez, se desempeña en esa entidad desde el 14 de diciembre de 1992 y que durante su vinculación a la entidad ha desempeñado entre otros los cargos de abogado en la vía gubernativa, abogada Ejecutora de la División de Cobranzas y Jefe Asignada del GIT, todo ello en el lapso que se comprende desde julio de 2000 a marzo 17 de 2008.

Lo anterior, le permite a esta Delegada que la designada cumple con el requisito referido con la exigencia del postgrado, por cuanto como bien está establecido éste requisito se suple con fundamento en las equivalencias establecidas en el Decreto 785, disposición de conformidad con lo cual en tratándose de esta exigencia, ésta es equivalente a dos (2) años de experiencia profesional, la cual en el asunto sub examen ha contarse desde el 26 de mayo del 2006.

Así las cosas, considera esta Delegada del Ministerio Público que el fundamento que señala la actora para efectos de impugnar la decisión no está llamado a prosperar.”

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.-

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 231 del Código Contencioso Administrativo, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación propuesto contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Meta.

2. DEL ASUNTO OBJETO DE DEBATE.-

Lo representa determinar si en el evento sometido a consideración en la presente demanda, procede o no revocar el fallo de primera instancia dictado por el Tribunal Administrativo del Meta que negó la anulación del acto de nombramiento de la doctora Luz Marina Rey Rodríguez como Corregidor, Nivel Profesional, Código 227, Grado 08, con funciones en el Corregimiento N° 7, Apiay, porque, como se alega, no cumple con los requisitos mínimos fijado por la Ley para desempeñar el cargo para el cual fue designada.

3. DEL CASO CONCRETO.-

Se alega por la demandante que la nombrada Corregidora de Apiay, no acreditó título de postgrado como lo ordena el Manual de Funciones para el ejercicio de dicho cargo.

El Acuerdo 018 de 2001 “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 038 de diciembre 5 de 1997 y se dictan otras disposiciones” expedido por el Concejo Municipal de Villavicencio estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 1°: Modifíquese el artículo cuarto del Acuerdo 038 de 1997, el cual quedará así: El cargo de CORREGIDOR, será del Nivel Ejecutivo¹, Código 227, Grado 06, de conformidad con el artículo 10° del Decreto 1569 de 1998.

PARÁGRAFO 1°: Para el ejercicio del cargo se requiere poseer Título Universitario y título de formación avanzada o de postgrado o su equivalencia. (Artículo 32 ibídem)”

¹ Este cargo fue adecuado en el manual de funciones y quedó de conformidad con el decreto 785 de 2005 en el nivel profesional.

En copia parcial del Decreto Municipal 246 del 15 de septiembre de 2005 “Manual Específico de Funciones” (fls. 21-23 del expediente), respecto del cargo de Corregidor, se señalaron como requisitos para el desempeño del mismo, los siguientes:

*“Avanzada: Título de postgrado en Derecho Público o Administrativo o su equivalencia.
Profesional: Título de abogado con tarjeta profesional.
Experiencia relacionada: Dos años de experiencia profesional en áreas afines al cargo.”*

Para efectos del cargo que se cuestiona a través de esta demanda, el Decreto Ley 785 de 2005, lo clasificó en el nivel profesional, bajo la nomenclatura 227, así:

Artículo 18. Nivel Profesional. El Nivel Profesional está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

| <i>Cód.</i> | <i>Denominación del empleo</i> |
|--------------|--------------------------------|
| <i>[...]</i> | |
| <i>227</i> | <i>Corregidor</i> |

Ahora bien, 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”, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º, regula el sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben orientar el ejercicio de la gerencia pública, de quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública.

Esta ley se aplica también a los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados. (Artículo 3º literal c)

En el artículo 53 de esta Ley, se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que en el término de seis (6) meses contados a partir de su promulgación,

expida normas con fuerza de ley, entre otras, para establecer el sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial que deban regirse por dicha ley, con excepción del Congreso de la República.

En virtud a la anterior habilitación, el Presidente expidió el Decreto Ley 785 del 17 de marzo de 2005, por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004, y en el artículo 1º, referente al ámbito de aplicación, dispone:

*“El presente decreto establece el sistema de nomenclatura, clasificación de empleos, de funciones **y de requisitos generales de los cargos de las entidades territoriales.**”*

Por su parte el artículo 3º y 4º prevé lo referente a los niveles jerárquicos y la naturaleza de las funciones asignadas a éstos, así:

*“**Artículo 3º. Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades territoriales se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos:** Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial.*

***Artículo 4º. Naturaleza general de las funciones.** A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:*

4.1. Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de Dirección General, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

4.2. Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección territorial.

4.3. Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas

internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

4.4. Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

4.5. Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

Parágrafo. Se entiende por alta dirección territorial, los Diputados, Gobernadores, Concejales, Alcaldes Municipales o Distritales, Alcalde Local, Contralor Departamental, Distrital o Municipal, Personero Distrital o Municipal, Veedor Distrital, Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos Administrativos, Gerentes de Unidades Administrativas Especiales y Directores, Gerentes o Presidentes de entidades descentralizadas.”

En los siguientes artículos se definieron los requisitos de estudios y experiencia como criterios para tener en cuenta en los diferentes niveles jerárquicos y se establecieron los mínimos y máximos de estudios y experiencia requeridos en dichos cargos, así:

“Artículo 6°. Estudios. Se entiende por estudios 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.

[...]

Artículo 11. Experiencia. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente.

Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pènsun académico de la respectiva formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo.

Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos que tengan funciones similares a las del cargo a proveer o en una determinada área de trabajo o área de la profesión, ocupación, arte u oficio.

Experiencia Laboral. Es la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, ocupación, arte u oficio.

Experiencia Docente. Es la adquirida en el ejercicio de las actividades de divulgación del conocimiento obtenida en instituciones educativas debidamente reconocidas.

Cuando para desempeñar empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional se exija experiencia, esta debe ser profesional o docente, según el caso y determinar además cuando se requiera, si esta debe ser relacionada.

Cuando se trate de empleos comprendidos en el nivel Profesional y niveles superiores a este, la experiencia docente deberá acreditarse en instituciones de educación superior y con posterioridad a la obtención del correspondiente título profesional.

Artículo 13. Competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos. De acuerdo con la categorización establecida para los Departamentos, Distritos y Municipios y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, las autoridades territoriales deberán fijar en los respectivos manuales específicos las competencias laborales y los requisitos, así:

13.1. Las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios, entre otros:

13.1.1. Estudios y experiencia.

13.1.2. Responsabilidad por personal a cargo.

13.1.3. Habilidades y las aptitudes laborales.

13.1.4. Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones.

13.1.5. Iniciativa de innovación en la gestión.

13.2. Los requisitos de estudios y de experiencia se fijarán con sujeción a los siguientes mínimos y máximos:

[...]

13.2.3. Nivel Profesional

Para los empleos del orden Departamental, Distrital y Municipal:

Mínimo: **Título profesional.**

Máximo: **Título profesional, título de postgrado y experiencia.**"

Las normas transcritas en precedencia, permiten concluir que en tratándose de empleos del orden territorial, la Ley 909 de 2004 confirió al Gobierno Nacional facultades amplias para expedir el correspondiente manual de funciones y requisitos de las entidades de dicho nivel, observando eso si los criterios orientadores de la gerencia pública que fija la ley. Así mismo, en lo concerniente a los requisitos de estudios exigidos para el desempeño de dichos empleos, se determinó en forma clara que en los manuales de funciones se señalarían de manera explícita las disciplinas académicas que se exigirían para cada cargo, atendiendo a la naturaleza de las funciones del empleo o el área de su desempeño.

En este mismo Decreto se estableció en el artículo 25 lo correspondiente a las equivalencias entre estudios y experiencias, y respecto del nivel profesional, se puntualizó:

“Artículo 25. Equivalencias entre estudios y experiencia. *Las autoridades territoriales competentes, al establecer el manual específico de funciones y de requisitos, **no podrán disminuir los requisitos mínimos de estudios y de experiencia, ni exceder los máximos señalados para cada nivel jerárquico. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:***

25.1 Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional:

25.1.1 El título de posgrado en la modalidad de especialización por:

*25.1.1.1 **Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa,** siempre que se acredite el título profesional, o*

25.1.1.2 Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, o

25.1.1.3 Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un (1) año de experiencia profesional.

[...]”

*En desarrollo de las anteriores preceptivas, la Alcaldía Municipal de Villavicencio mediante la expedición del Decreto 246 del 15 de septiembre de 2005, expidió el Manual de Funciones de los empleos del municipio, y en lo correspondiente al cargo de Corregidor, adecuó la clasificación que le daba el Acuerdo Municipal N° 018 de 2001, como del nivel ejecutivo, código 227, grado 06, al de nivel **profesional**, código 227, grado 08.*

De manera que bajo esta precisión y de conformidad con las disposiciones del Decreto 785 de 2005, procede la Sala a analizar si los requisitos establecidos por el Manual de funciones, en concordancia con las disposiciones generales adoptadas por el

citado Decreto fueron inobservadas por el Alcalde de Villavicencio al expedir el Decreto Municipal 105 de 2008, por medio del cual nombró a Luz Marina Rey Rodríguez como Corregidora de Apiay.

El desempeño del cargo de Corregidor en el municipio de Villavicencio está regido por los siguientes requisitos de acuerdo con el Decreto Municipal 246 del 15 de septiembre de 2005:

| ESTUDIOS, EXPERIENCIA Y OTROS REQUISITOS | |
|---|---|
| <i>Avanzada</i> | <i>Título de postgrado en Derecho Público o Administrativo o su equivalencia.</i> |
| <i>Profesional</i> | <i>Título de abogado con tarjeta profesional.</i> |
| <i>Experiencia Relacionada</i> | <i>Dos años de experiencia profesional en áreas afines al cargo</i> |
| <i>Competencias</i> | <i>[...]</i> |

Ahora, pasa la Sala a verificar si tales requisitos se cumplen por la demandada, de la siguiente manera:

ESTUDIOS PROFESIONALES.-

Título de abogado con tarjeta profesional. *La demandante aportó al proceso los siguientes documentos para acreditar la condición de profesional del derecho:*

- Acta Individual de graduación N° 008 del 19 de agosto de 2005, por medio de la cual la Universidad Cooperativa de Colombia, hace constar que LUZ MARIANA REY RODRÍGUEZ identificada con la C.C. N° 40.375.007 de Villavicencio cumplió satisfactoriamente los requisitos exigidos por las normas legales y estatutarias. Por tal motivo le expide el título de ABOGADA. (fl.173 exp.)*
- Copia de la Tarjeta Profesional de abogado N° 144.285. (fl.174 exp.)*

De esta manera cumple con los estudios profesionales requeridos.

ESTUDIOS DE AVANZADA.-

Título de postgrado en Derecho Público o Administrativo o su equivalencia. Sobre este punto se centra el fundamento de la demanda, relativo a considerar que la demandante no cumple con este requisito, pues no acreditó título de postgrado en las áreas requeridas.

Al respecto debe señalarse que si bien este es un requisito esencial para el ejercicio del cargo, legalmente es posible reunirlo por equivalencia conforme lo previsto en el artículo 25 del Decreto 785 de 2005², que para el caso en estudio se regula así:

*25.1 Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional:
25.1.1 EL TÍTULO DE POSGRADO EN LA MODALIDAD DE ESPECIALIZACIÓN POR:
25.1.1.1 **Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa**, siempre que se acredite el título profesional, o [...]"*

Está acreditado que la demandante cursó, terminó y aprobó el programa de especialización de derecho administrativo en la Universidad Libre - extensión Villavicencio, faltándole el título respectivo (fl. 175 exp.); sin embargo, el Manual de Funciones del cargo de Corregidor que es del nivel profesional permite que se opte por las equivalencias establecidas como acreditación de este requisito. Bajo esta opción se analizará si la demandada cumple o no con tal exigencia.

² Esta norma de equivalencias se aplica por cuanto las previstas en el artículo 32 del Decreto 1569 de 1998, fueron derogadas por el artículo **Artículo 34 del decreto 785 de 2005, que dispuso:** "Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el Decreto [1569](#) de 1998 y las demás disposiciones que le sean contrarias."

El citado artículo 25 del Decreto 785 de 2005, permite que el título de posgrado pueda por equivalencia, sustituirse o reemplazarse por dos años de experiencia profesional, entendida ésta como “la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pènsun académico de la respectiva formación profesional”.

*De acuerdo con la certificación que obra al folio 76 del expediente, expedida por la Universidad Cooperativa de Colombia la demandada terminó materias el **26 de mayo de 2002**; es decir, que desde tal fecha le es computable como experiencia profesional su desempeño de funciones propias y relacionadas con materias jurídicas.*

Del ejercicio de tales funciones obra certificación de la DIAN en la que consta que la doctora Luz Marian Rey Rodríguez se desempeñó como abogada - vía gubernativa en la Oficina Jurídica del Despacho de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Villavicencio desde julio de 2000 a febrero de 2006. (fls. 73 a 75)

En el desempeño de dicho cargo se certificaron como funciones las siguientes:

*“Descripción de los puesto de trabajo
Funcionaria Luz Marina Rey Rodríguez*

ABOGADO VÍA GUBERNATIVA

- 1. Proyectar los fallos de los recursos interpuestos contra los actos expedidos por las diferentes dependencias de la entidad, verificando los requisitos para su procedencia y teniendo en cuenta la normatividad, la doctrina y la jurisprudencia con el fin de garantizar el derecho de defensa y la correcta aplicación de la normatividad en materia tributaria.*
- 2. Proyectar para la firma del Administrador los actos administrativos cuya competencia se le haya asignado por ley con el fin de fallar los recursos interpuestos dentro de los términos de ley.*
- 3. Dar respuesta a los derechos de petición presentados por los contribuyentes, usuarios aduaneros y cambiarios con el fin de resolver las inquietudes presentadas por los mismos.*
- 4. Proyectar para la firma del Administrador o su delegado los fallos de la revocatoria directa con el fin de estudiar la procedencia o no de las causales de revocatoria directa señaladas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo en materia tributaria.*

5. *Presta apoyo jurídico en materia tributaria, aduanera y cambiaria a las diferentes áreas de las Administración con el fin de unificar criterios en la aplicación de las normas tributarias, aduaneras y cambiarias.*
6. *Incluir los actos proferidos por la División Jurídica Tributaria en el aplicativo Gestor con el fin de mantener actualizada la información.*
7. *Desempeñar las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato, de acuerdo con la naturaleza del empleo.”*

Del contenido de dicha certificación, se tiene que la demandante desde el 26 de mayo de 2002 al 26 de mayo de 2004, desempeñó funciones en las que desarrolló actividad profesional relacionada con la carrera de derecho. Tal hecho permite concluir que acredita por equivalencia el título de posgrado con la experiencia profesional

Finalmente, señala el Manual de funciones del cargo de Corregidor que se debe acreditar Experiencia Relacionada, consistente en acreditar dos años de experiencia profesional en áreas afines al cargo.

En relación con este requisito se tiene que la exigencia es específica y se entiende como aquella “adquirida en el ejercicio de empleos que tengan funciones similares a las del cargo a proveer o en una determinada área de trabajo o área de la profesión”. La demandada acredita haber estado vinculada a la DIAN en el cargo de Auxiliar de Ingresos Públicos III Nivel 12 Grado 08 desde el 14 de diciembre de 1992 y hasta el 17 de marzo de 2008, fecha en la que inicia licencia especial de servicios. Que desempeñó entre otros los siguientes cargos, según certificación expedida por la Directora de Impuestos Nacionales de Villavicencio:

*“Abogado Vía Gubernativa de la Oficina Jurídica del Despacho de la Administración.
Desde julio de 2000 a febrero de 2006.*

*Abogada Ejecutora División de Cobranzas.
Desde febrero de 2006 a enero de 2008³.*

³ En ejercicio de este empleo ejerció las siguientes funciones:

EJECUTOR DE COBRO

*Jefe asignado del G.I.T. Gestión, Control Extensivo y Asistencia al Cliente del Despacho de la Administración.
Desde febrero de 2008 hasta la fecha de inicio de la licencia”*

Entonces, de conformidad con las funciones certificadas que desempeñó desde el 27 de mayo de 2004 completa la experiencia relacionada que exige el cargo, pues se advierte que el ejercicio de los empleos en la DIAN y las funciones encomendadas en los mismos, tienen relación con el título profesional que posee, vinculación en la cual se desempeñó por tiempo superior al exigido.

Debe precisarse que en esta etapa no resulta de recibo el cuestionamiento de la demandante respecto de la veracidad de la certificación expedida por la DIAN de Villavicencio, pues con tal propósito, tuvo la oportunidad durante el término probatorio de controvertir el documento allegado e incluso de tacharlo de falso.

-
1. Recibir expedientes de los Grupos de Persuasiva, Facilidades de Pago y Representación Externa.
 2. Librar mandamiento de pago contra los deudores, solidarios y terceros garantes.
 3. Resolver escritos de excepciones contra el mandamiento de pago dentro de la oportunidad legal y los recursos que con ocasión de las mismas sean interpuestos.
 4. Proferir resolución ordenando llevar adelante la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados.
 5. Practicar diligencias de secuestro, resolver oposiciones, ordenar avalúos y resolver objeciones, proferir liquidación de créditos y costas y finalmente ordenar el remate de los bienes, siguiendo los lineamientos señalados en el Código de Procedimiento Civil.
 6. Ordenar el fraccionamiento, conversión, endoso y aplicación de títulos de depósito judicial, previo cumplimiento de las disposiciones legales.
 7. Decretar y comunicar las medidas cautelares y ordenar el levantamiento de las mismas, si fuere el caso.
 8. Proferir los actos administrativos para declarar la extinción de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.
 9. Mantener actualizados los sistemas de información del área, mediante el diligenciamiento de las planillas creadas para el efecto.
 10. Atender derechos de petición de los procesos a cargo y en general todos los escritos que se radiquen con ocasión del cobro.
 11. Proyectar la resolución mediante la cual se concede facilidad de pago previo cumplimiento de los requisitos legales o dar traslado de los antecedentes al funcionario competente para el trámite respectivo.
 13. (sic) Liquidar intereses y actualización de las obligaciones si fuere el caso.
 14. Enviar al Grupo de Unidad Penal o a quien haga sus veces, los documentos que demuestren el no pago de obligaciones de impuestos por concepto de ventas y retención en la fuente, con el objeto que se instaure la respectiva denuncia penal.
 15. Velar por la prelación del crédito fiscal.
 16. Generar reportes a entidades de control en relación con los procesos a su cargo, conforme a los parámetros indicados por aquellas.
 17. Comunicar al Grupo de Representación Externa o quien haga sus veces sobre la iniciación de procesos especiales, previa suspensión de proceso administrativo de cobro.
 18. Adelantar inspecciones contables o tributarias y todas las acciones tendientes a identificar bienes del deudor y determinar su capacidad económica, en los casos que se requiera.
 19. Clasificar los procesos de cobro conforme a las órdenes administrativas e instrucciones que sobre el particular emita el nivel central.
 20. Identificar y ordenar la depuración de aquellas obligaciones que reúnen las condiciones de ley.
 21. Identificar, solicitar y efectuar el seguimiento a las inconsistencias detectadas en los diferentes aplicativos de la entidad que afecten o que estén relacionadas directamente con el proceso de cobro.
 22. Desempeñar las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato, de acuerdo con la naturaleza del puesto de empleo.

Así, ante tal omisión, no puede la Sala desconocer en esta instancia el contenido de este documento público.

De manera que al no resultar acreditado que el acto de nombramiento de la señora Luz Marina Rey Rodríguez como Corregidora de Apiay esté viciado de nulidad por los cargos alegados, pues no logró estructurarse la violación que se endilga a la norma superior ni que el mismo se efectuara sin el lleno de los requisitos exigidos, se impone confirmar el fallo de primera instancia.

III. LA DECISION.-

*Por lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo del Meta, atendiendo a las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En firme esta decisión, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

COPÍESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARIA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

MAURICIO TORRES CUERVO