



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

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., primero (1.º) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicado No.: 110010325000201300629 00 (1240-2013)

Demandante: Isabel Cecilia Herrera Gutiérrez

Demandadas: Comisión Nacional del Servicio Civil y
Universidad de Pamplona

Tema: Equivalencias entre estudios y experiencia

La Sala conoce el proceso de la referencia con informe de la Secretaría de la Sección Segunda¹ para fallo de única instancia.

La demanda

¹ De 23 de febrero de 2017, visible a fl. 239 del cuaderno principal.

La accionante, Isabel Cecilia Herrera Gutiérrez, mediante el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pretende obtener la declaratoria de nulidad los actos administrativos que la excluyeron de la Convocatoria No. 001 de 2005 y a título de restablecimiento, solicita que se le compense el requisito de allegar un título de «*tecnólogo en administración de empresas, economía, administración pública, ingeniería industrial*», por la experiencia que acredita tener en el ejercicio del cargo al que aspira, el cual indicó, ha desempeñado en provisionalidad desde el año 2002; y en consecuencia que se le permita acceder a la lista de admitidos por cumplir con los requisitos exigidos y continuar con el proceso de selección para poder ingresar en la lista de elegibles de la mencionada convocatoria.

Los actos administrativos acusados son:

- i) Oficio de 10 de agosto de 2012, por el cual la CNSC publicó el listado de aspirantes que no cumplieron los requisitos mínimos del cargo para el cual se inscribieron, entre los que se encontraba la actora, por no haber acreditado el título de tecnólogo requerido para el ejercicio del empleo de Técnico Operativo 314-09 de la Gobernación de Sucre, para el cual concursó;
- ii) Oficio de septiembre² de 2012, por el que la Universidad de Pamplona niega a la demandante una reclamación presentada en tiempo contra la decisión anterior, en la que argumentó que sí reunía los requisitos para ocupar el mencionado empleo, pues, es Técnico Profesional en Administración de Empresas desde 1983 y, que en caso de

² Este acto administrativo no tiene fecha exacta de expedición. En su texto sólo se señala que fue proferido en septiembre de 2012. (fl.11 del cdno. ppal.).

no aceptársele dicho título, este requisito le puede ser homologado con su experiencia de más de 3 años, como lo permite el artículo 25 del Decreto Reglamentario 785 de 2005;³

- iii) Oficio 40008 de 3 de octubre de 2012, mediante el cual la CNSC también da respuesta negativa a la reclamación presentada por la actora contra la decisión contenida en el oficio de 10 de agosto de 2012.

Situación Fáctica:

La demandante fundamentó sus pretensiones en los hechos que la Sala sintetiza en los siguientes términos:

Relató la accionante, ha laborado en la Gobernación del Departamento de Sucre desde el día 23 de diciembre de 2002 hasta la fecha, desempeñándose en el cargo de Técnico Operativo, Código 314, Grado 09; en virtud de un nombramiento en provisionalidad.

Expuso, que la CNSC convocó a concurso abierto de méritos para proveer los cargos de carrera administrativa de la Gobernación de Sucre, que se encontraran en vacancia definitiva; entre los cuales se incluyó el cargo de Técnico Operativo, Código 314, Grado 09, que ocupaba la demandante.

³ 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.

Así las cosas, procedió la accionante a adquirir el Número de Identificación Personal (PIN) requerido para las fases I y II del concurso.

La demandante realizó la primera fase del concurso, consistente en la prueba básica general de preselección. Así mismo, indicó haber allegado la documentación requerida, como lo son las certificaciones laborales y el título de Técnico Profesional en Administración de Empresas.

Posteriormente, señaló que la CNSC⁴ el 10 de agosto de 2012, reportó mediante una publicación en su página web, que la aspirante no cumplía con el requisito mínimo de estudio, por exigir el perfil un nivel de estudios tecnológico. Contra esta decisión, la accionante presentó una reclamación dentro del término para ello; solicitando que la entidad tuviera en cuenta la equivalencia señalada en el artículo 25 numeral 2.º del Decreto 785 de 2005, y homologara su experiencia en labores propias del cargo, acreditada mediante certificaciones expedidas por la Gobernación de Sucre, por el título solicitado.

La Universidad de Pamplona, operadora logística del concurso, dio respuesta negativa a la anterior solicitud mediante oficio de septiembre de 2012; en igual sentido se pronunció la CNSC⁵ en Oficio 40008 de 3 de octubre de 2012.

Manifestó la demandante, que tanto la CNSC⁶ como la Universidad de Pamplona, desconocieron las equivalencias del

⁴ Comisión Nacional del Servicio Civil

⁵ Comisión Nacional del Servicio Civil.

⁶ Comisión Nacional del Servicio Civil.

Decreto 785 de 2005; toda vez que éste equipara un título de formación tecnológica por tres años de experiencia relacionada; la cual ella acreditó plenamente.

Contra los actos administrativos cuestionados y previamente relacionados y en virtud de los hechos expuestos, la demandante formuló los siguientes cargos:

Primer cargo.- Vulneración de los artículos 1°, 2°, 13, 25 y 53 de la Constitución Política

Argumentó, que con los actos administrativos cuestionados, se le desconocieron los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y consecuentemente, las demás garantías y derechos de los trabajadores consagrados en el artículo 53 de nuestra Constitución Política, como lo son la dignidad y la igualdad de oportunidades para los trabajadores y estabilidad en el empleo, así como los fines esenciales del Estado.

Al respecto indicó, que le dieron un trato discriminatorio, pues, a pesar de cumplir con los requisitos para la homologación de su experiencia por el título de tecnólogo, en razón de lo estipulado en el artículo 25 del Decreto 785 de 2005; la CNSC⁷ y la Universidad de Pamplona desconocieron la ley y negaron su acceso a la Convocatoria 001 de 2005.

Segundo cargo.- Violación de los artículos 25 y 29 de la Constitución, por la negativa de la CNSC de aplicar el numeral 25.2.2 del artículo 25 del Decreto 785 de 2005 «por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de

⁷ Comisión Nacional del Servicio Civil.

funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004»

El contenido textual de la norma señalada por la demandante reza:

«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:

(...)

25.2.2 Tres (3) años de experiencia relacionada por título de formación tecnológica o de formación técnica profesional adicional al inicialmente exigido, y viceversa.»

Indicó, que la Comisión Nacional de Servicio Civil – CNSC y la Universidad de Pamplona desconocieron lo preceptuado en la norma en cita, toda vez que, en su criterio, se le debía homologar el título de tecnólogo exigido en la Convocatoria, por la experiencia que tiene acreditada.

Al respecto, manifestó que la negativa de las mencionadas entidades de aplicar las equivalencias contenidas en la anterior disposición, constituyó una flagrante vulneración al debido proceso y al derecho al trabajo, consagrados en los artículos 25 y 29 de nuestra constitución política.

Además, señaló que existió una falsa motivación de los actos cuestionados; censura respecto de la cual no aportó mayor argumentación que fundamente la acusación.

Oposición a la demanda

Comisión Nacional de Servicio Civil – CNSC

La CNSC⁸ contestó la demanda⁹ por intermedio de su apoderado, manifestando oponerse a las pretensiones en ella contenida, por considerar que las mismas carecen de fundamento legal y respaldo probatorio, aseveraciones que fundamentó en los siguientes argumentos:

1) Que la verificación de requisitos mínimos es una obligación constitucional, contenida en el artículo 125 inciso 3.º de la Carta Política, que indica que *«El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes»*, y en inciso 2.º del artículo 18¹⁰ del Decreto 1227 de 2005¹¹, según el cual cuando un concursante no cumpla con las exigencias mínimas será excluido del proceso de selección.

2) Que la accionante tenía conocimiento de los requisitos mínimos exigidos para el cargo ofertado al cual aplicó, y sin embargo no aportó los soportes correspondientes de la educación formal que se requería; pues presentó un título de Técnico Profesional en Administración de Empresas del Instituto de Administración y Finanzas de Cartagena, y se requería un título de Tecnólogo en

⁸ Comisión Nacional del Servicio Civil.

⁹ En memorial obrante a folios 188 a 200.

¹⁰ Artículo 18 inciso 2.º: La comprobación del incumplimiento de los requisitos será causal de no admisión o de retiro del aspirante del proceso de selección aun cuando este ya se haya iniciado.

¹¹ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998.

Administración de Empresas, Economía, Administración Pública o Ingeniería Industrial. Agregó, que la homologación de experiencia laboral por título de tecnólogo pretendida por la accionante no era posible, en cuanto los requisitos contenidos en la convocatoria eran taxativos. En este sentido, indicó que la accionante al presentar la exigencia de equivalencia de experiencia por título, a la luz de la interpretación que hace de la norma invocada, desconoció la prohibición establecida por el mismo Decreto 785 de 2005 en su artículo 26, al igual que por el Decreto 2772 de 2005¹² en su artículo 27; según la cual, 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 homologados por experiencia u otras calidades, excepto cuando la ley así lo establezca.

3) Que la convocatoria es la norma reguladora de todo concurso, y obliga tanto a la administración, como a las entidades que lo llevan a cabo y a los participantes. Para el efecto, citó la sentencia SU-913 de 2009 de la Corte Constitucional, donde se manifestó que cuando la administración se aparta de las reglas allí impuestas, se rompe la imparcialidad y se incurre en la vulneración tanto de los principios que rigen la actividad administrativa, como de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y trabajo, de quienes participaron en el concurso y se vieron afectados por el actuar irregular de la administración.

Así las cosas, invocó la demandada los principios de la confianza legítima, la igualdad y la buena fe, como fundamentos de la

¹² Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

defensa de sus planteamientos; toda vez que el proceso administrativo debe ser adelantado y culminado conforme a las reglas que lo rigen; y al existir situaciones jurídicas consolidadas, particularmente la del señor Mauricio José Gamarra, quién ocupó el primer lugar en la lista de elegibles conformada para el empleo 6332 ofertado en la convocatoria en cuestión y por cuya aspiración recurre la accionante a esta acción contenciosa.

Concluyó la CNSC¹³ su argumento, manifestando que a raíz de lo expuesto, se demuestra *«una imposibilidad jurídica y material de modificar la situación jurídica derivada de la Lista de Elegibles conformada para el empleo 6332, en tanto comporta subjetivas y personales, que no pueden ser objeto de debate en sede administrativa, como quiera que el actor no cuestiono la legalidad de dicha resolución y el juez natural de la causa no puede desbordar el petitum de la demanda»*.

Universidad de Pamplona

La Universidad de Pamplona, en escrito¹⁴ del 12 de septiembre de 2014, adujo haber terminado con las obligaciones contractuales con la Comisión Nacional de Servicio Civil – CNSC – al clausurar el Contrato Interadministrativo No. 188 de 2012.

En este sentido, indicó que entregó a la CNSC¹⁵, un informe final con traspaso de la totalidad de los documentos que soportan la operación de desempeño de la universidad como operador del proceso concursal que desarrolló la Convocatoria 001 de 2005.

¹³ Comisión Nacional del Servicio Civil.

¹⁴ Obrante a folio 98.

¹⁵ Comisión Nacional del Servicio Civil

En virtud de esta circunstancia, señaló la universidad accionada, que no puede ejercer su derecho a la defensa, toda vez que, la entidad no cuenta en su poder con el soporte documental que le daría los elementos de juicio para contestar y controvertir los argumentos de la demanda que motiva esta providencia.

En consecuencia, la Universidad de Pamplona, solicitó que se le desvinculara de la presente acción.

Alegatos de Conclusión

La parte demandante¹⁶ reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Agregó, que la exigencia contenida en la Convocatoria 001 de 2015, de acreditar un título de Tecnólogo en Administración de Empresas para ser admitido en el concurso por el cargo denominado Técnico Operativo Código 314, Grado 09 de la Gobernación de Sucre, al aspiraba la accionante; no tenía ninguna «*especial relevancia*» o «*fundamento esencial*», para establecer la diferencia en cuanto al título exigido.

En su concepto, el título de Técnico Profesional en Administración de Empresas satisface a cabalidad la exigencia del concurso, pues se encuentra ampliamente probado que la demandante, ISABEL CECILIA HERRERA GUTIÉRREZ, ha venido desempeñando adecuadamente el mismo cargo por el cual participó en el concurso.

La Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC - no presentó alegatos de conclusión y tampoco la Universidad de Pamplona.

¹⁶ A través de memorial obrante a folios 229 a 231.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público, a través de su Procuradora Segunda Delegada¹⁷ ante esta Corporación, solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

Señaló, que la accionante al inscribirse para el empleo 6332, Técnico Operativo, allegó título de Técnico Profesional en Administración de Empresas, siendo que el requisito de estudios que exigía la Convocatoria 001 de 2005 para el cargo, era de Tecnólogo.

Indicó, que del estudio del artículo 25 del Decreto 785 de 2005, fundamento utilizado por la demandante para solicitar la homologación de su experiencia por un título, se concluye, que la disposición invocada prescribe que la experiencia mínima requerida más el título inicial exigido, en este caso el de Tecnólogo, son excluyentes, complementarios y necesarios, y no alternativos como pretende hacerlos ver la accionante.

Así las cosas, se tiene que no allegó el título inicial requerido por la norma, y por lo tanto, las equivalencias en ella contenidas no le son aplicables.

Agregó, que un fallo favorable conllevaría un atentado contra el principio de seguridad jurídica, en cuanto la accionante no demandó la Resolución 3781 del 7 de noviembre de 2012 proferida por la CNSC,¹⁸ mediante la cual se adoptó la lista de elegibles para el cargo al cual concursaba.

¹⁷ Doctora Diana Marina Vélez Vázquez.

¹⁸ Comisión Nacional del Servicio Civil

Por lo tanto, en su concepto, no es posible retrotraer el proceso de selección para el empleo 6332, pues se desconocerían los derechos adquiridos del señor Mauricio José Gamarra Núñez, quien ocupó el primer lugar en la lista de elegibles y a quien le asiste el derecho de ser designado para el empleo ofertado en la convocatoria cuestionada en esta acción.

CONSIDERACIONES

Una vez estudiados los cargos de violación expuestos por la parte demandante, los motivos de oposición aducidos por la CNSC¹⁹ y por la Universidad de Pamplona, así como los razonamientos del Ministerio Público; concluye esta Corporación, que para resolver de fondo la controversia suscitada en el proceso de la referencia, se deben estudiar el problema jurídico que a continuación se plantea:

Determinar si en el marco de la Convocatoria 01 de 2005, adelantada por la CNSC, y en atención a la normativa que regula la materia, era posible homologar el título de tecnólogo exigido como requisito mínimo para desempeñar el empleo de Técnico Operativo Código 314 Grado 09, por experiencia laboral en tareas propias del cargo.

Para solucionar el problema jurídico planteado, la Sala utilizará como fuentes jurídicas, las siguientes:

Constitucionales

Constitución Política, artículos 25, 29, 125 y 130.

¹⁹ Comisión Nacional del Servicio Civil

Legales

Ley 909 de 2004, artículo 11;

Decreto 770 de 2005;

Decreto 2539 de 2005, artículo 10; y

Decreto 785 de 2005, artículos 25 y 26.

Solución al problema jurídico: Homologación del título de tecnólogo por experiencia laboral

La inconformidad de la actora respecto de los actos administrativos demandados recae, como se indicó en los antecedentes de la demanda, sobre la negativa de la CNSC de homologar su experiencia laboral por un título de Tecnólogo en Administración de Empresas, Economía, Administración Pública o Ingeniería Industria.

En razón de lo anterior, se debe remitir la Sala al contenido de la Convocatoria 01 de 2005, en lo referente a los requisitos exigidos para el cargo de Técnico Operativo Código 314 Grado 09 y los parámetros para su eventual homologación; pues como lo ha señalado la jurisprudencia²⁰, la convocatoria es la norma reguladora de todo concurso, y lo dispuesto en ella es obligatorio

²⁰ Sobre el tema ver las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de junio 23 de 2016, de radicado 13001-23-33-000-2016-00247- 01(AC), Consejera Ponente Dra. María Elizabeth García González; Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación No. 11001-03-25-000-2009-00068-00(1061-09), sentencia de 4 de mayo de 2016, Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve; Corte Constitucional SU-446 de 2011.

cumplimiento para la administración, las entidades contratadas para la realización del concurso y los participantes.

Así las cosas, la Convocatoria llamada por medio de la Resolución 171 de diciembre 5 de 2005, *“por la cual se convoca al proceso de Selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos de los órdenes nacional y territorial”*; señaló en su capítulo 2.3 *“Agrupación por Rangos de Requisitos”*, que para las entidades del Grupo III, es decir, Departamentos, Distritos y Municipios especiales; los requisitos para el nivel jerárquico de técnico, rango de requisitos A), son los siguientes:

“Título de formación técnica profesional o tecnológica y experiencia; o terminación y aprobación del pensum académico de educación superior en la formación profesional y experiencia”

Posteriormente, en el acápite 3.2. *“Consideraciones Previas al Registro”*, se advierte a los posibles candidatos a empleos en orden territorial, que cuando fueren a optar por la aplicación de equivalencias, éstas se deben ajustar a lo dispuesto en el Manual de Funciones y Competencias de las Entidades donde se ubique el empleo, en los siguientes términos:

- 1. El aspirante debe determinar el grupo de Entidades, Nivel Jerárquico y Rango de Requisitos del empleo al cual desea inscribirse.*
- 2. Identificar ciudad o municipio de aplicación de la prueba, de acuerdo con las alternativas ofrecidas en el formulario de inscripción.*
- 3. El aspirante debe verificar que cumple con los requisitos exigidos en el rango del nivel seleccionado. Una vez supere la Prueba Básica*

General de Preselección, podrá registrarse al empleo o grupo de empleos para los cuales acredite los requisitos, dentro del mismo rango o rango inferior sin cambiar de nivel jerárquico.

NOTA: *Si opta por la aplicación de las equivalencias para el cumplimiento de los requisitos mínimos por rango y nivel jerárquico en los términos establecidos en los Decretos 2772 y 785 de 2005 para los órdenes nacional y territorial respectivamente, debe tener en cuenta que su aplicación está supeditada a que las equivalencias estén contempladas en el Manual de Funciones y Competencias de las Entidades donde se ubique el empleo, situación que deberá prever el aspirante para escoger el empleo o grupo de empleos en la segunda fase del presente proceso. Si opta por la equivalencia, lo hace bajo el pleno conocimiento de este hecho.*

En el mismo sentido, se pronunció en el capítulo 6.º, “Oferta Pública De Empleos De Carrera”; donde la CNSC señaló que:

La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará en la página www.cnsc.gov.co la Oferta Pública de Empleos de Carrera, OPEC, a proveer.

La Oferta Pública de Empleos de Carrera contendrá la identificación de los empleos a ser provistos en este proceso de selección. Incluirá la denominación, código y grado de los empleos, funciones y asignación básica, requisitos y competencias requeridas, número de empleos a proveer, ubicación y si admite o no, equivalencias según el rango preseleccionado por nivel jerárquico, (...)

Entonces, del contenido de la Convocatoria 01 de 2005, se colige que tanto los requisitos como la posible aplicación de equivalencias de éstos, se encuentran supeditados a lo establecido en la respectiva Oferta Pública de Empleos de Carrera y en el Manual de Funciones y Competencias de la Entidad donde se encuentre el empleo al cual se aplica, en el caso particular, la Gobernación de Sucre.

Así las cosas, la Gobernación de Sucre mediante Decreto 1395 de 2006,²¹ «por el cual se adopta el Manual de Funciones y Competencias Laborales, correspondiente a los empleados de la Planta de Personal de la Administración Central del Departamento de Sucre», señaló las competencias y funciones del servidor público que ejerza cargo de nivel técnico; así mismo, estableció en el artículo 5.º, que:

«Artículo Quinto.- Cuando para el desempeño de un empleo se exija una profesión, arte u oficio debidamente reglamentado, la posesión de grados, títulos, licencias, matrículas o autorizaciones previstas en las leyes o sus reglamentos no podrán ser compensados por experiencia u otras calidades, salvo cuando las mismas leyes así lo establezcan»

Adicionalmente, en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales,²² para el cargo de Técnico Operativo, Código 314, Grado 09, al cual se reitera aspiraba la demandante, en lo relativo a los requisitos mínimos de estudio y experiencia para acceder al empleo ofertado, la Gobernación señaló que el concursante debía acreditar el título de Tecnólogo en Administración de Empresas, Economía, Administración Pública o Ingeniería Industrial, además de treinta (30) meses de experiencia técnico profesional relacionada con las funciones del cargo.

Y en cuanto a las equivalencias, se acogió a las establecidas en el artículo 25, en su numeral 25.2.2 del Decreto 785 de 2005.

En razón de la información proporcionada por la Gobernación de Sucre, la CNSC²³ procedió a someter el empleo No. 6332, Técnico Operativo, Código 314, Grado 09, a concurso de méritos

²¹ A folios 45 a 51 del expediente

²² A folios 54 a 62

²³ Comisión Nacional del Servicio Civil

por medio de la Convocatoria No. 001 de 2005, exigiendo el cumplimiento de los mencionados requisitos.

Entonces, del marco jurídico expuesto, se encuentra que la Convocatoria somete la homologación de requisitos a lo dispuesto en el Decreto 2772 de 2005, que en su artículo 27 señala:

***Artículo 27.** Prohibición de compensar requisitos. 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.*

Así mismo, tanto la Convocatoria como el Manual Específico de Funciones y Competencias de la entidad, se acogen a lo contenido en el artículo 25, numeral 25.2.2 del Decreto 785 de 2005. En lo pertinente, los mencionados Decretos rezan:

*«**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:*

(...)

***25.2.2.** Tres (3) años de experiencia relacionada por título de formación tecnológica o de formación técnica profesional adicional al inicialmente exigido, y viceversa».*

Se tiene entonces, que la demandante se inscribió en el concurso para el cargo No. 6332, conociendo de antemano los requisitos exigidos para éste: acreditar mínimo 30 meses de experiencia en

funciones similares y un título de Tecnólogo en Administración de Empresas o afines. Se tiene también, que la accionante esperaba que el segundo de estos requisitos le fuera homologado por su experiencia, adquirida en el ejercicio del mismo cargo al cual aspiraba, pero en virtud de un nombramiento en provisionalidad; en los términos del citado artículo 25.2.2 del Decreto 785 de 2005.

En este orden de ideas, la demandante aportó los documentos, que bajo su entendimiento, eran los exigidos para el cargo, bajo el supuesto de que se le concediera la homologación de título de tecnóloga por experiencia. Así, se tiene que aportó la siguiente documentación:

- Decreto Número 819 de 23 de diciembre de 2002 *“Por el cual se hace un nombramiento en provisionalidad”* proferido por la Gobernación de Sucre, donde se nombró a la señora Isabel Herrera Gutiérrez, en el cargo de Técnico, Código 401, Grado 09; a folio 26.

- Acta de Posesión No. 15435 de 23 de diciembre de 2002, en el cual la señora Isabel Herrera Gutiérrez, se posesionó en el cargo de Técnico, Código 401, Grado 09; a folio 27.

- Certificación laboral de 14 de enero de 2011, expedida por la Asesora de Recursos Humanos del Departamento de Sucre, en la que se indica que la señora Isabel Herrera Gutiérrez, se ha desempeñado en el cargo de Técnico, Código 401, Grado 09, en la Gobernación de Sucre, desde el 23 de diciembre de 2002; y se enlistan las funciones realizadas; obrante a folios 28 – 30.

- Copia simple del diploma por el cual el Instituto de Administración y Finanzas de Cartagena le confirió a la señora

Isabel Herrera Gutiérrez el título de Técnico Profesional en Administración de Empresas, a folio 31

- Copia Simple del Acta de Grado No. 00031 expedida por el Instituto de Administración y Finanzas de Cartagena a nombre de la señora Isabel Herrera Gutiérrez, a folio 32.

Ahora bien, de la lectura de la norma que pretende la demandante que le sea aplicada, se colige que ésta hace referencia a la posibilidad de implementar equivalencias de experiencias por título, sólo a partir del cumplimiento del requisito mínimo exigido. En este caso, el requisito mínimo para acceder al empleo No. 6332 de la Convocatoria No. 001 de 2005, era el de acreditar un título de Tecnólogo.

Así las cosas, se desprende del análisis probatorio, al igual que de lo manifestado por la misma accionante en la demanda, que en efecto, no aportó el título mínimo de tecnólogo requerido, sino que en cambio, adjuntó un título de Técnico Profesional en Administración de Empresas.

En este orden de ideas, en lo referente a las equivalencias de experiencia por títulos, la jurisprudencia se ha pronunciado en sentido de que esta homologación es aceptada pero respecto a títulos adicionales al mínimo exigido para el respectivo cargo.

Sobre el tema, esta Corporación se pronunció en la sentencia de radicación No. 08001-23-33-000-2013-00350-01, con ponencia del Consejero de Estado Luis Rafael Vergara Quintero²⁴; en la cual el tutelante pretendía que se le equiparara la experiencia

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", fallo de fecha 24 de febrero de 2014.

entre estudio y experiencia, toda vez que no aportó las certificaciones requeridas en el momento para ello. Así las cosas, manifestó la Sala:

Se tiene entonces que siempre que se certifique un título profesional adicional y/o estudio de posgrado en las modalidades de especialización, maestría y doctorado, según sea el caso, adicional a los exigidos para acceder al cargo en concurso, es posible hacer uso de las equivalencias, correspondiente a dos, tres o cuatro años de experiencia, (...)

Por lo tanto, luego de establecer que las demandadas, Comisión Nacional de Servicio Civil – CNSC y la Universidad de Pamplona, actuaron de conformidad la Constitución, la ley y las demás normas rectoras de los concursos de méritos para acceder a cargos públicos.

Al igual que de establecer la imposibilidad de aplicar las equivalencias aducidas por la demandante; toda vez que las homologaciones de experiencia por título se aplican sobre los requisitos adicionales y no sobre los mínimos exigidos para un cargo; se concluye que los actos administrativos demandados no incurrieron en la vulneración de las normas legales y reglamentarias invocadas en la demanda, razón por la cual mantiene su presunción de legalidad.

En consecuencia, se negará la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho invocada y solicitada por la accionante.

Condena en costas en la Ley 1437 de 2011

Las costas han sido definidas como *“aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial.”*²⁵

Así las cosas, el artículo 188²⁶ de la Ley 1437 de 2011²⁷ estableció que, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia «dispondrá» sobre la condena en costas.

Al respecto, esta Corporación ha manifestado que con la expedición del C.P.A.C.A., se estatuyó un criterio objetivo²⁸ frente a dicho aspecto. Sin embargo, debe existir un margen de análisis mínimo que permita al juez la valoración de las circunstancias que la justifiquen.²⁹

El término «dispondrá», de acuerdo la Real Academia de la Lengua Española, es sinónimo de “decidir, mandar, proveer”, por lo que la intención del legislador no fue otra que otorgar la facultad de decidir si efectivamente hay lugar a las mismas ante la culminación de una causa judicial.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 1999 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

²⁶ “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”

²⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A.C.A.

²⁸ Sin embargo, en esta oportunidad la Subsección A varía aquella posición y acoge el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365

²⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D. C., tres (3) de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-01959-01(2655-14) Actor: TERESA ELENA SÁNCHEZ BERMÚDEZ Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)

La anterior interpretación se ajusta a lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, el cual señala que la condena en costas se impone en los procesos y actuaciones posteriores a aquellos “(...) *en que haya controversia (...)*” y “(...) *sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”.

En el presente asunto, la parte demandada Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, solicitó en la contestación de la demanda que se condene a la demandante en costas y gastos procesales. Sin embargo, no se observa una conducta de mala fe que involucre abuso del derecho, pues aunque la demandante esbozó argumentos que no prosperaron, estos fueron jurídicamente razonables.

Adicionalmente, en el expediente no obra evidencia de su causación.

Por lo tanto no se condenará a la accionante al pago de éstas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la accionante, Isabel Cecilia Herrera Gutiérrez, contra la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Universidad de Pamplona; por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- No condenar en costas.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sección Segunda, Subsección B, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

CARMELO PERDOMO CUÉTER

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
CORTÉS**

CÉSAR PALOMINO