



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN B**  
**Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número:** 11001-03-25-000-2019-00187-00 (1132-2019)

**Actor:** JADITH ROVIRA ROMAÑA

**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y la Universidad de Pamplona

**Acción:** Medio de Control de Nulidad y restablecimiento del derecho – CPACA

**Temas:** Exclusión de aspirante al cargo de Rector en la convocatoria 340 de 2016, concurso para directivos docentes, por falta de cumplimiento de los requisitos mínimos, que en este caso era el de la experiencia relacionada

La Sala decide en única instancia el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por el señor Jadith Rovira Romaña, contra los actos administrativos expedidos por la Universidad de Pamplona mediante los cuales lo excluyeron de la convocatoria de Directivos docentes, Docentes y Líderes de Apoyo 2016.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

El señor Jadith Rovira Romaña por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 CPACA, solicitó la declaratoria de nulidad y condenas de los siguientes actos administrativos<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Folios 1-23



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

-Auto N° 046 del 20 de febrero de 2018 *“Por el cual se resuelve la actuación administrativa iniciada mediante Auto N° 004 del 26 de enero de 2018, y se determina de manera definitiva el cumplimiento o no de los requisitos mínimos previstos por la oferta pública de empleo dentro de las convocatorias 339 a 425 de 2016 Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo”*, proferido por la Universidad de Pamplona, que excluyó al aspirante Jadith Rovira Romaña del empleo Directivo Docente. (subrayas del texto original)

-Auto N° 098 del 3 de abril de 2018 *“Por el cual se resuelve el recurso de reposición presentado contra el Auto N° 046, donde se determina de manera definitiva el cumplimiento o no de los requisitos mínimos previstos por la oferta pública de empleo dentro de las convocatorias 339 a 425 de 2016 Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo”*, expedido por la Universidad de Pamplona que confirmó el Auto N° 046 de dicha anualidad.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que quede en firme la admisión al concurso de directivos docentes, docentes y líderes de apoyo 2016 puesto que cumple con los requisitos legales establecidos en el Manual de Funciones expedido por el Ministerio de Educación Nacional consignados en la Resolución 09317 de 2016, para acceder al cargo de Rector Departamento de Antioquia en la mencionada convocatoria. Solicitó se valoren los documentos que adjuntó al SIMO<sup>2</sup> y que se le incluya en la lista de elegibles para dicho cargo.

**Los hechos** que fundamentan las anteriores pretensiones, se pueden resumir en los siguientes:

El señor Jadith Rovira Romaña se inscribió en la convocatoria 340 Departamento de Antioquia para el cargo de Directivo Docente (Rector), presentó la prueba de aptitudes y competencias básicas el 11 de diciembre de 2016 en la que obtuvo una calificación de 70.63 puntos y 60 puntos en la prueba psicotécnica, por lo que al haber obtenido más de 70 puntos continuó a la etapa de verificación de requisitos.

---

<sup>2</sup> Sistema de apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Cargó al SIMO toda la documentación exigida en la convocatoria la cual fue revisada por la Universidad de Pamplona, entre ellas: título de licenciado en matemáticas, título de especialista en computación para docencia, certificado de experiencia laboral (SEDUCA), certificación de terminación de materias expedido por la Universidad Antonio Nariño y certificado de experiencia laboral (Hogar Infantil García Gómez). Respecto de la certificación de terminación de materias, indicó que la adjuntó con el fin de que se le tuviera en cuenta para el cómputo de acreditar un (1) año de experiencia profesional.

Fue admitido y le asignaron 140.32 meses como experiencia profesional, en cuanto a la certificación de terminación de materias, la Universidad le indicó que la misma es *“válida como fecha de terminación de materias”*, por lo que *“le valió su tiempo desde allí...razón por la cual mi cliente siempre estuvo convencido que cumplía los requisitos mínimos (confianza legítima), puesto que de lo contrario lo hubieran inadmitido”*

Finalizada la etapa de verificación de requisitos mínimos, se publicó el listado definitivo en el que el señor Rovira Romaña fue admitido, pero luego de transcurridos 5 meses, la Universidad de Pamplona le informó que no cumplía con los requisitos exigidos para el cargo al cual concursó, ya que apenas tenía 12 días de experiencia profesional en otro tipo de cargos al contabilizarla desde la fecha del grado.

Calificó de ilógico que le contabilicen la experiencia profesional desde la obtención del título, puesto que ya se le había aceptado la certificación de terminación de materias por lo que desde esa fecha se la debieron contabilizar, tanto así que al haber sido admitido presentó la entrevista en la que obtuvo 55.42 puntos y en la valoración de antecedentes obtuvo 0 puntos, entendida esta según la convocatoria, como una prueba clasificatoria según los artículos 16 y 35.

En vista de lo acontecido el señor Jadith Rovira presentó reclamación que le fue respondida el 21 de diciembre de 2017, en la que se le informó que no cumplía los requisitos mínimos de experiencia, por cuanto apenas contaba con la experiencia como rector del Hogar Infantil García Gómez a partir de la fecha del grado



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

19/06/2007 y hasta el 30/06/2007, por lo que era insuficiente frente al requisito de un (1) año exigido, decisión que no se ajusta a la realidad pues según la certificación laboral admitida por la demandada, inició labores como director del Hogar Infantil el 11/10/2004 hasta el 30/06/2007, que supera el año de experiencia profesional.

Mediante Auto 004 del 26 de enero de 2018 la Universidad de Pamplona, inició actuación administrativa tendiente a demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria, en la que el docente presentó sus descargos y que terminó con la expedición de los actos acusados.

#### **Normas violadas y concepto de la violación:**

La parte demandante invocó como transgredidas por los actos administrativos acusados de nulidad las siguientes disposiciones constitucionales y legales: los artículos 83, 150 numeral 1° y 189 numeral 11 de la Constitución Política; el artículo 3° numeral 2° de la Ley 909 de 2004; 11 del Decreto 785 de 2005; 229 de la Ley 019 de 2012 y 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015.

Afirmó el apoderado del accionante que son ilegales los actos acusados que lo excluyeron del concurso docente año 2016, por cuanto al no existir dentro de la legislación del sector educativo una norma que, de manera general o específica, regule el concepto de experiencia profesional y la forma de su cómputo, dicho vacío normativo debió ser superado con la aplicación supletoria del artículo 11 del Decreto Ley 785 de 2005 que sí la reglamenta a partir de la terminación de las materias que conforman el pensum académico.

Indicó que se transgredió el artículo 229 de la Ley 019 de 2012, que establece la regla general para el cómputo de la experiencia profesional en las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional al disponer “...la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior”, como quiera que al actor se le endilgó la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos en la Resolución 09317 de 2016, que exigió para el cargo de Rector la experiencia profesional de un año a partir de



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

la obtención del grado, de allí que la exigencia materializada en los autos de exclusión carece de soporte legal.

Refirió que también resultó transgredido el artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015, como quiera que esta legislación que regula el sector de la función pública, previó el concepto de la experiencia profesional y su cómputo, en los mismos términos del artículo 11 de la Ley 785 de 2005 y en el 229 de la Ley 019 de 2012.

Manifestó que las entidades demandadas al haberle exigido la experiencia profesional desde la fecha de obtención del grado, incurrieron en violación de los artículos 150 numeral 1° y 189 de la Carta Política, por cuanto la CNSC *“se apropió de la facultad de crear la ley, que por expreso mandato constitucional y legal le corresponde al Congreso de la República, sólo este organismo puede modificar, adicionar o suprimir, por medio de actos legislativos la Carta Política, no es facultad de la CNSC modificar un tema que ya está reglamentado en la ley, como lo es a partir de qué momento se debe computar a un aspirante su experiencia profesional...”*

El actor transcribió apartes de providencias<sup>3</sup> que han reconocido que la convocatoria a concurso de méritos, a pesar de contener las reglas del mismo, no puede estar por encima de la Constitución y la Ley, en virtud del artículo 11 literal a) de la Ley 909 de 2004 que fija las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Adujo el accionante que las entidades demandadas le vulneraron el artículo 83 de la Carta Política, por cuanto a pesar de haber sido admitido con fundamento en los documentos que subió al SIMO entre ellos la certificación de terminación de materias, al haber sido excluido del concurso con posterioridad, se configuró una *“conducta desleal y deshonestas, que atenta contra la seguridad, confianza y credibilidad que otorga la palabra ya dada, puesto que admitieron a mi apoderado a un concurso, y como presentó su certificación de terminación de materias, pensó que todo lo actuado obedecía a la realidad en la que él se hallaba”*

---

<sup>3</sup> sentencias SU-913 de 2009, SU-446 de 2011 y T-267 de 2012



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Apoya la anterior censura, con fundamento en precedentes jurisprudenciales en los que se analizó el concepto de buena fe y el del principio del respeto por el acto propio que comporta el deber de mantener una coherencia en las actuaciones desarrolladas a lo largo del tiempo<sup>4</sup>.

A juicio del apoderado del accionante, los actos administrativos demandados adolecen de falsa motivación, por cuanto carecen de sustento jurídico que argumente la exigencia de la experiencia profesional a partir de la obtención del título de profesional.

También endilga la falsa motivación porque el Auto 046 demandado consignó que la certificación aportada como profesor bajo la modalidad de hora cátedra de la UNAD no podía ser tenida en cuenta al no indicar el número de horas cátedra laboradas, al considerar que dicha afirmación lo que hace es tratar de desviar la realidad de los hechos *“pues para la Universidad de Pamplona es claro que haber acreditado más de nueve (9) años como docente al servicio de la Secretaría de Educación de Antioquia es superior al requisito de cinco (5) años que exige el Manual de Funciones, luego entonces no tener en cuenta dicha experiencia no es relevante a la hora de acreditar requisitos mínimos....”*.

## 2. Actuación Procesal

La demanda fue radicada el 29 de junio de 2018 ante el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Turbo Antioquia<sup>5</sup>, despacho judicial que mediante Auto 237 del 16 de agosto de 2018 se abstuvo de avocar conocimiento del asunto por falta de competencia y remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Antioquia<sup>6</sup>. Esta corporación judicial mediante Auto del 25 de octubre de 2018 también declaró su falta de competencia y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al considerar que se debía tener presente el factor

---

<sup>4</sup> Citó apartes de las sentencias C-1194 de 2008, T-248 de 2008, T-141 de 2004 y T-672 de 2010, entre otras

<sup>5</sup> Folio 23

<sup>6</sup> Folios 68-69



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

del lugar donde se expidieron los actos acusados, en este caso en la Capital de país<sup>7</sup>.

Una vez recibido el proceso en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de Auto del 1° de febrero de 2019 lo remitió a esta Corporación al considerar que se estaba ante un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía, supuesto consignado en el numeral 2° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 que establece la competencia funcional del Consejo de Estado en única instancia<sup>8</sup>.

Al haber sido asignado el proceso a este Despacho, mediante Auto del 3 de septiembre de 2019 se avocó conocimiento de la demanda, se admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y se ordenó la notificación personal al Director de la CNSC, al Rector de la Universidad de Pamplona y al Agente del Ministerio Público y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado<sup>9</sup>.

### **3. Contestación de la demanda**

#### **3.1. Por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC**

La entidad por conducto de su apoderado judicial se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes razones<sup>10</sup>: el señor Jadith Rovira Romaña se inscribió para el cargo de Directivo Docente RECTOR para la entidad territorial certificada en educación Departamento de Antioquia correspondiente al número empleo OPEC 37523 y, el Acuerdo de Convocatoria 339-425 de 2016 señaló en el artículo 4° la estructura del proceso, en armonía con el artículo 9° del Decreto Ley 1278 de 2002, mientras que el artículo 7° *ídem*, indicó los requisitos para el ingreso al servicio educativo estatal, que para el caso del empleo Rector se encuentra consignado en el literal c) del artículo 10 del Decreto Ley 1278 de 2002.

---

<sup>7</sup> Folios 73-74

<sup>8</sup> Folios 81-84

<sup>9</sup> Folios 96-97.

<sup>10</sup> Folios 117-125



**Número interno:** 1132-2019

**Demandante:** Jadith Rovira Romaña

**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Señaló que la etapa 6 del proceso de convocatoria relativa a la recepción de documentos, publicación de verificación de requisitos y atención de las reclamaciones, le correspondió adelantar a la Universidad de Pamplona en virtud del contrato de prestación de servicios suscrito. Por lo anterior, la CNSC en cumplimiento del principio de publicidad y debido proceso, publicó en su página web las fechas del 16 al 27 de junio de 2017, para el cargue de los documentos.

El señor Jadith Rovira cargó los documentos entre ellos el título de licenciado en matemáticas expedido por la universidad de Nariño el 19 de abril de 2007 hasta el 30 de junio de 2007, así como las certificaciones laborales expedidas por el Hogar Infantil García Gómez en el que se desempeñó como Director; la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia con la cual acreditó la condición de docente de aula y por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia donde se desempeñó como docente hora cátedra.

Indicó que el artículo 27 de la Convocatoria N° 340 de 2016, dispuso que la experiencia profesional se contabilizará a partir de la fecha de la obtención del título de normalista superior, licenciado o profesional de que trata el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias que se encuentra consignado en la Resolución N° 15638 del 2016, para el empleo denominado Rector, que es de seis años de experiencia profesional.

El apoderado de la CNSC afirmó que la documentación aportada por el aspirante, no acreditó el segundo supuesto de la norma transcrita, relativo a la experiencia de un (1) año en alguno de los cargos de directivos docentes según la Ley 115 de 1994 y el Decreto Ley 1278 de 2002, por lo que resultó insuficiente frente al cumplimiento de los requisitos mínimos para el empleo denominado Rector perteneciente a la OPEC N° 37523.

Refirió que debido a lo anterior, fue que la Universidad de Pamplona inició actuación administrativa el 26 de enero de 2018 que terminó con la expedición de los actos administrativos demandados, destacando que en todo caso al interesado se le garantizó el debido proceso y el derecho a controvertir los resultados del concurso de méritos, motivo por el cual la CNSC dio cumplimiento a todas las estipulaciones



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

del Acuerdo que regula la convocatoria 340 de 2016, entre ellas el artículo 9° sobre requisitos generales de participación.

Propuso la excepción que denominó legalidad de los acuerdos de la convocatoria, por cuanto fueron expedidos con el lleno de los requisitos legales, además propuso la excepción que denominó innominada prevista en el artículo 187 del CPACA.

### **3.2. Por parte de la Universidad de Pamplona**

La entidad educativa demandada por conducto de apoderado judicial, radicó memorial mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda, al no configurarse causal alguna de nulidad en los actos administrativos acusados<sup>11</sup>.

Señaló que no existe vacío normativo como lo afirmó el demandante, siendo este el único fundamento del escrito de demanda, menos aún se configuró la causal de falsa motivación por cuanto los actos administrativos expedidos por la Universidad de Pamplona se expidieron en virtud del contrato de prestación de servicios N° 279 de 2017 para desarrollar las etapas de verificación de requisitos mínimos y las pruebas de valoración de antecedentes y entrevista.

La universidad tenía la obligación de iniciar la actuación administrativa, con el fin de verificar el presunto incumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo de Rector, en razón a que el tiempo de experiencia aportado es insuficiente para el cumplimiento del requisito exigido en la OPEC, de acuerdo con la Resolución 09317 de 2016.

Lo anterior a pesar de que, una vez superada la prueba de aptitudes y competencias básicas la Universidad de Pamplona, en la etapa de verificación de requisitos mínimos hubiera admitido al aspirante, por lo que no obstante lo anterior, dentro de los términos de la Convocatoria N° 339 a 425 de 2016, el señor Jadith Rovira Romaña no acreditó en debida forma, el requisito de la experiencia exigida al haber apenas acreditado 12 días de experiencia profesional.

---

<sup>11</sup> Folios 129-136



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Destacó según la certificación laboral aportada, que el docente laboró desde el 1° de septiembre de 2015 al 14 de junio de 2017, bajo la modalidad de hora cátedra de la UNAD, sin embargo, no indicó el número de horas cátedra, por lo que no se podía tener en cuenta dicha modalidad, según el artículo 27 de la convocatoria.

Manifestó el defensor de la Universidad de Pamplona, que en el presente caso se adelantó la actuación administrativa que está debidamente motivada, conforme lo establece el artículo 41 de la Ley 1497 de 2011, la cual se efectuó de manera oficiosa con el fin de adecuar el proceso de selección al principio de mérito y de igualdad.

Finalmente destacó que el artículo 31 de la convocatoria del 1° de julio de 2016, previó que en cualquier etapa del concurso se procederá al retiro del proceso a quien no cumpla con los requisitos mínimos para el empleo al que aspira.

#### 4. Audiencia Inicial

El Despacho Ponente mediante Auto del 9 de abril de 2021, advirtió que en vista de que la parte demandada no propuso excepciones previas, porque la denominada de *“legalidad de los acuerdos de la convocatoria”* concierne al fondo del asunto que sería resuelta con la sentencia, aunado a que las partes no solicitaron pruebas que ameritaran su práctica, en virtud del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 *“Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”* sobre sentencia anticipada<sup>12</sup>, ordenó continuar el trámite procesal, prescindir de la

---

<sup>12</sup> Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;
- d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

audiencia inicial y ordenó correr traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto si a bien lo tenía<sup>13</sup>.

## 5. Alegatos de conclusión

De acuerdo con la certificación secretarial del 9 de agosto de 2021, fueron allegados memoriales vía correo electrónico por parte del demandante visible a Índice 29 y por la CNSC visible a Índice 30 del aplicativo SAMAI<sup>14</sup>.

### 5.1. Por parte del demandante señor Jadith Rovira Romaña

La apoderada judicial del accionante aprovechó esta etapa procesal para reiterar la los argumentos esgrimidos en la demanda y solicitó fueran acogidas las pretensiones de la demanda, al considerar que el señor Jadith Roviara Romaña, sí cumplía con el requisito de la experiencia profesional con fundamento en el: -Título de Licenciado en matemáticas; -Título de Especialista en Computación para la Docencia; -Certificado de experiencia laboral (SEDUCA); -Certificación de terminación de materias expedido por la Universidad Antonio Nariño (Fecha de terminación de materias JUNIO DE 2004); -Certificado de experiencia laboral (Hogar Infantil García Gómez).

---

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

PARÁGRAFO. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.

<sup>13</sup> Folios 233-236

<sup>14</sup> Folio 237



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Empresa	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Total experiencia
SEDUCA	10/07/2007	Hasta el momento de validación	9 años, 10 meses, 30 días
HOGAR INFANTIL	11/10/2004	30/06/2007	2 años 8 meses

Señaló que las anteriores experiencias fueron aprobadas por la Universidad de Pamplona, por lo que se evidenció la mala fe de las demandadas ya que en vía administrativa, no realizaron un análisis jurídico de las normas contempladas para estos casos, demostrando con ello la vulneración del principio rector del mérito y la transgresión del derecho a la igualdad de oportunidades al haber sido excluido el señor Jadith Rovira Romaña, del concurso de directivos docentes al que aspiró<sup>15</sup>.

## 5.2. Por parte de la entidad demandada

Mediante memorial del 16 de junio de 2021 remitido vía correo electrónico, la apoderada de la CNSC, se ratificó en todos los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda y se opuso a cada una de las pretensiones esbozadas por el actor<sup>16</sup>.

La Universidad de Pamplona no se pronunció en esta etapa procesal al igual que el Ministerio Público guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con el artículo 149 numeral 2° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>17</sup>, el Consejo de Estado es

<sup>15</sup> Índice 29 de la plataforma SAMAI

<sup>16</sup> Carpeta 30 SAMAI folios 1-14

<sup>17</sup> ARTÍCULO 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

competente para conocer en única instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Jadith Rovira Romaña en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y la Universidad de Pamplona.

## 2. Planteamiento del problema jurídico

En el presente caso el problema jurídico se contrae en determinar, si los actos administrativos demandados desconocieron los principios de la presunción de la buena fe y el de la confianza legítima, por lo que incurrieron en la causal de falsa motivación y desconocimiento de las normas en que debían fundarse, al haber excluido al aspirante ahora accionante de las convocatorias 339 a 425 de 2016 para el empleo denominado “Rector”, por no reunir el requisito mínimo de la experiencia como quiera que se la contabilizaron desde la fecha de la obtención del grado y no desde la fecha de terminación y aprobación del *pensum* académico como Licenciado.

Bajo esta óptica la Sala desarrollará el siguiente esquema metodológico: 2.1. Cuestión previa; 2.2. Marco normativo relacionado con el nombramiento de personal docente en el sector público; 2.3. Hechos probados; 2.4. Resolución del caso concreto; 2.4.1. Antecedentes de la expedición de los actos administrativos demandados; 2.4.2. En cuanto a los requisitos exigidos para el empleo denominado Directivo Docente RECTOR y, 2.4.3. De los cargos de nulidad propuestos por el demandante.

### 2.1. Cuestión previa

Sea lo primero acotar que este Despacho Ponente mediante Auto del 9 de abril de 2021<sup>18</sup>, en virtud de lo preceptuado en los numerales 1° y 5° del artículo 42 del

---

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.

<sup>18</sup> Folios 233-236



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

CGP<sup>19</sup>, según los cuales es deber del juez dirigir el proceso y del artículo 207 CPACA<sup>20</sup> en concordancia con el numeral 5° del artículo 180 *ídem*<sup>21</sup>, que prevén el ejercicio del control de legalidad procesal para sanear vicios y evitar nulidades o sentencias inhibitorias, para el caso concreto efectuó la siguiente consideración:

Precisar que de conformidad con el numeral 2° del artículo 149 CPACA y en aplicación del criterio de fuero de atracción y conexidad, esta Corporación es competente para efectuar el control de legalidad contra los actos administrativos acusados, pues si bien es cierto fueron expedidos por la Universidad de Pamplona universidad pública del orden departamental, igualmente lo es que nacieron a la vida jurídica en ejecución del contrato 279 de 2016, suscrito con la CNSC con ocasión de las convocatorias de mérito números 339 a 425 de 2016, para provisión de empleos de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Docentes líder de apoyo.

Se consideró por tanto que los actos administrativos acusados de nulidad, guardan conexidad con la CNSC, autoridad del orden nacional cuyo control de legalidad de sus actos, corresponde a esta corporación judicial.

## **2.2. Marco normativo relacionado con el nombramiento de personal docente en el sector público**

El artículo 125 de **la Constitución Política** establece las formas de vinculación con el Estado, así:

---

<sup>19</sup> ARTÍCULO 42. DEBERES DEL JUEZ. Son deberes del juez:

1. Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, presidir las audiencias, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y dilación del proceso y procurar la mayor economía procesal.

(...)

5. Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia.

<sup>20</sup> ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.

<sup>21</sup> ARTÍCULO 180. AUDIENCIA INICIAL. Vencido el término de traslado de la demanda o de la reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

5. Saneamiento. El juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias.



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

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.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.”

Según la anterior transcripción, la carrera administrativa es el medio de ingreso al servicio público previo concurso de méritos, concebido como el sistema de administración de personal que encuentra su regulación, para la época de los hechos que motivan la presente demanda, en la Ley 909 de 23 de septiembre de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”*

Como quiera que el tema en discusión recae en la exclusión de un aspirante a un cargo de directivo docente en la entidad territorial certificada en educación Departamento de Antioquia, es menester tener en cuenta las disposiciones de la **Ley 115 de 8 de febrero de 1994** *“Por la cual se expide la Ley General de Educación”*, que en el Capítulo Tercero estableció el régimen de Carrera Docente entre los artículos 115 al 119, al tiempo que el artículo 111 *ídem* prevé el tema de la profesionalización en la formación de los educadores, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 111.- Profesionalización.** La formación de los educadores estará dirigida a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento hasta los más altos niveles de posgrado. Los títulos obtenidos y los programas de perfeccionamiento que se adelanten dentro del marco de la ley, son válidos como requisitos para la incorporación y ascenso



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

en el Escalafón Nacional Docente, conforme con lo establecido en la presente Ley.

Los programas para ascenso en el escalafón docente deberán ser ofrecidos por una institución de educación superior o, al menos, bajo su tutoría. Estos programas tendrán que estar relacionados con las áreas de formación de los docentes o ser de complementación para su formación pedagógica.

En cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva secretaría de educación al cual se incorporarán representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. Este comité tendrá a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993.”

Es pertinente destacar, que en desarrollo del mandato relativo a la profesionalización previsto en el artículo 111 de la Ley 115 de 1994, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Ley 1278 del 19 de julio de 2002** “*Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.*”, decreto que tiene fuerza de ley como quiera que fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la ley 715 de 2001, que en el artículo 10 previó lo siguiente:

**“ARTÍCULO 10. Requisitos especiales para los directivos docentes.** Para participar en los concursos para cargos directivos docentes de los establecimientos educativos, los aspirantes deben acreditar los siguientes requisitos:

- a. Para director de educación preescolar y básica primaria rural: Título de normalista superior, o de licenciado en educación o de profesional, y cuatro (4) años de experiencia profesional.
- b. Para coordinador: Título de licenciado en educación o título profesional, y cinco (5) años de experiencia profesional.
- c. Para rector de institución educativa con educación preescolar y básica completa y/o educación media: Título de licenciado en educación o título profesional, y seis (6) años de experiencia profesional.

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá los perfiles para cada uno de los cargos directivos y el tipo de experiencia profesional que será tenida en cuenta para estos concursos.” (subrayas nuestras)

De acuerdo con el aparte transcrito, se tiene que el Decreto 1278 de 2002 para el empleo rector de institución educativa con educación preescolar y básica completa



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

y/o educación media, se exige título de licenciado en educación o título profesional **y seis (6) años de experiencia profesional.**

A su vez, los artículos 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 17, 18 y 63 del analizado **Decreto 1278 de 2002**, regularon entre otros los siguientes aspectos que interesan al proceso:

**“ARTÍCULO 3. Profesionales de la Educación.** Son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este decreto; y los normalistas superiores.

(...)

**ARTÍCULO 5. Docentes.** Las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje se denominan docentes. Estos también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.

(...)

**ARTÍCULO 7. Ingreso al servicio educativo estatal.** A partir de la vigencia de este decreto, para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o título de normalista superior y, en ambos casos, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin, debiendo ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación.

Quienes posean título de normalista superior expedido por una escuela normal superior reestructurada, expresamente autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, podrán ejercer la docencia en educación primaria o en educación preescolar.

Parágrafo. El Gobierno Nacional determinará los casos y términos en que, por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en este artículo, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente.

**ARTÍCULO 8. Concurso para ingreso al servicio educativo estatal.** El concurso para ingreso al servicio educativo estatal es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera docente, se determina su inclusión en el listado de elegibles y se fija su ubicación en el mismo, con el fin de garantizar



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

disponibilidad permanente para la provisión de vacantes que se presenten en cualquier nivel, cargo o área de conocimiento dentro del sector educativo estatal.

**ARTÍCULO 9. Etapas del concurso para ingresar al servicio educativo estatal.** Cuando no exista listado de elegibles respectivo, la entidad territorial certificada convocará a concurso público y abierto para cargos docentes y directivos docentes, el cual se realizará según reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, y tendrá las siguientes etapas:

- a. Convocatoria.
- b. Inscripciones y presentación de la documentación.
- c. Verificación de requisitos y publicación de los admitidos a las pruebas.
- d. Selección mediante prueba de aptitudes y competencias básicas. Tiene por objeto la escogencia de los aspirantes más idóneos que harán parte del correspondiente listado de elegibles.
- e. Publicación de resultados de selección por prueba de aptitud y competencias básicas.
- f. Aplicación de la prueba psicotécnica, la entrevista y valoración de antecedentes.
- g. Clasificación. Tiene por objeto establecer el orden en el listado de elegibles, según el mérito de cada concursante elegible, asignando a cada uno un lugar dentro del listado para cada clase de cargo, nivel y área del conocimiento o de formación, para lo cual se tendrán en cuenta los resultados de la prueba de aptitudes y competencias básicas; la prueba psicotécnica; la entrevista y la valoración de antecedentes.  
Para los directivos se calificarán los títulos de postgrado relacionados con las funciones del cargo y la experiencia adicional.
- h. Publicación de resultados.
- i. Listado de elegibles por nivel educativo y área de conocimiento, en orden descendente de puntaje para cada uno de ellos.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará de manera general el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas del concurso, la elaboración de las pruebas de selección y señalará los puntajes correspondientes para la selección y clasificación, determinando cuáles de ellas admiten recursos y su procedimiento.”

(...)

**ARTÍCULO 17. Administración y Vigilancia de la carrera docente.** La carrera docente se orientará a atraer y a retener los servidores más idóneos, a promover el desarrollo profesional y el mejoramiento continuo de los educadores y a procurar una justa remuneración, requiriendo al mismo tiempo una conducta intachable y un nivel satisfactorio de desempeño y competencias. Será administrada y vigilada por las entidades territoriales certificadas, las cuales, a su vez, conocerán en primera instancia de las reclamaciones que se presenten en relación con la aplicación de la carrera. La segunda instancia corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**ARTÍCULO 18. Ingreso a la carrera.** Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores estatales que sean seleccionados mediante concurso, superen satisfactoriamente el período de prueba, y sean inscritos en el Escalafón Docente.

(..)



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

**ARTÍCULO 63. ARTÍCULO 63. Retiro del servicio.** La cesación definitiva de las funciones docentes o directivos docentes de los educadores estatales se produce en los siguientes casos:

(...)

I. Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, normas que la modifiquen o deroguen.

(...)"

De acuerdo con el marco normativo transcrito, se observa que **el Decreto 1278 de 2002** fijó los requisitos para ingresar al servicio educativo estatal, previendo la posibilidad de que éste sea prestado por profesionales con título diferente al de licenciado en educación, además prevé el concurso para ingresar al servicio educativo estatal y las etapas del mismo. Igualmente dispuso que la entidad territorial será la encargada de convocar al concurso público y abierto para proveer cargos de docentes, convocatoria que en todo caso estará sujeta a la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional. Del mismo modo, determina que la carrera del servicio educativo estatal, será administrada y vigilada por las entidades territoriales certificadas y por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

A su vez este Decreto 1278 de 2002 fue reglamentado por el **Decreto 3982 de 2006** *"Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 1278 de 2002 y se establece el procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y se determinan criterios para su aplicación"*, que reguló el concursos de méritos para seleccionar docentes y directivos docentes para proveer los cargos del servicio educativo estatal, administrado por las entidades territoriales certificadas; la estructura del concurso; la determinación de vacantes; la convocatoria y su divulgación; los requisitos para participar en el concurso; la inscripción, los derechos de participación y las pruebas; la presentación de la documentación y verificación de los requisitos; las entrevistas; la valoración de las pruebas; la publicación; el listado de elegibles y la exclusión del mismo; el nombramiento en periodo de prueba; la provisión de nuevas vacantes y el nombramiento en propiedad e inscripción en el Escalafón Docente.

En este punto se pone de presente que al ser la Comisión Nacional del Servicio Civil, el órgano encargado de establecer las reglas para los concursos públicos para



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

el ingreso a la carrera administrativa, no obstante existir un régimen propio y autónomo para el ingreso al servicio educativo estatal a través de la Ley 115 de 1994 y los decretos 1278 de 2002 y 3982 de 2006, las disposiciones de la Ley 909 de 2004 que regula el sistema general de la carrera administrativa, son aplicables a título de complementariedad e integración del sistema de carrera docente.

Por lo anterior, se deben también tener presentes además de las disposiciones de la Ley 909 de 2004 para el ingreso y retiro del servicio público –en lo que no esté regulado en la carrera especial docente-, los presupuestos del Decreto 760 del 17 de marzo de 2005 *“Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones”*.

Por su parte, mediante el Decreto 490 del 28 de marzo de 2016 *“Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 1278 de 2002 en materia tipos de empleos del Sistema Especial de Carrera Docente y su provisión, se dictan otras disposiciones y se adiciona el Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación”*, en cuanto al Manual de Funciones, requisitos y competencias dispuso:

**“ARTÍCULO 2.4.6.3.8. Manual de funciones, requisitos y competencias del sistema especial de carrera docente.** Con el fin de garantizar la valoración objetiva y transparente en el proceso de selección por mérito, el Ministerio de Educación Nacional adoptará un manual de funciones, requisitos y competencias para cada uno de los cargos del sistema especial de carrera docente.

El Ministerio de Educación Nacional establecerá en el manual los títulos habilitantes para el ejercicio de cada cargo, para lo cual atenderá lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 115 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009, y en el Decreto Ley 1278 de 2002, y señalará la afinidad que se requiere entre la disciplina de formación académica y las funciones del cargo docente o directivo docente.

Los requisitos de experiencia para cada uno de los cargos directivos docentes serán precisados en este manual y atenderán lo indicado en los artículos 2.4.6.3.6 y 2.4.6.3.7 del presente decreto.

Para valorar la reconocida trayectoria educativa de los cargos de directivo docente que exige el artículo 128 de la Ley 115 de 1994, el manual indicado en este artículo dispondrá los criterios de valoración de la formación académica y la experiencia adicional que deberán guardar afinidad con las funciones de cada cargo, en especial con las áreas relacionadas con la pedagogía y la gestión, administración o planeación educativa; criterios que deben ser tenidos en cuenta en la aplicación de la prueba de valoración de antecedentes del



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

concurso para el ingreso al servicio educativo estatal señalado en el artículo 8 del Decreto Ley 1278 de 2002.

Para los cargos de docentes de aula y líderes de apoyo, el manual indicado en el presente artículo fijara los criterios que permitan evaluar, durante la aplicación de las pruebas de valoración de antecedentes y de entrevista del concurso de méritos, la trayectoria educativa y la idoneidad para el cargo respectivo, las aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad del aspirante.”

Según se lee corresponde al Ministerio de Educación Nacional adoptar un manual de funciones, requisitos y competencias para cada uno de los cargos del sistema especial de carrera docente, que en cuanto a los requisitos de experiencia para cada uno de los cargos directivos docentes, deberán ser precisados con fundamento en los criterios señalados en los artículos 2.4.6.3.6 y 2.4.6.3.7<sup>22</sup> del Decreto 490 de 2016, de cara al cumplimiento de los presupuestos del artículo 128 de la Ley 115 de 1994, que dispone que los cargos de dirección del sector educativo en las entidades territoriales, serán ejercidos por licenciados o profesionales de reconocida trayectoria en materia educativa.

En desarrollo del mandato previsto en el artículo 2.4.6.3.8. del Decreto 490 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución 09317 del 6 de mayo de 2016 *“Por la cual se adopta e incorpora el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente y se dictan otras disposiciones”*.

Es preciso acotar que la Subsección A de esta Sección<sup>23</sup>, declaró la nulidad del Anexo I de la Resolución 09317 del 6 de mayo de 2016, en lo que respecta a los requisitos de formación académica exigidos a los profesionales NO licenciados para ocupar cargos de Rector, Director Rural y Coordinador, supuesto que no aplica para el caso en examen.

Posteriormente se expidió la Resolución N° 15683 del 1° de agosto de 2016 *“Por la cual se subroga el Anexo I de la Resolución 9317 de 2016 que adoptó el Manual*

<sup>22</sup> Experiencia para cargo directivo docente: Rector: los aspirantes a cargo de rector deberán acreditar, como mínimo, seis (6) años de experiencia profesional con reconocida trayectoria en materia educativa

<sup>23</sup> Mediante sentencia del 10 de octubre de 2019 radicación número 11001-03-25-000-2016-00722-00 (3233-2016) M.P. William Hernández Gómez



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de Carrera Docente”, acto administrativo también proferido por el Ministerio de Educación Nacional.

### 2.3. Hechos probados

Se encuentran debidamente acreditados los siguientes hechos que tienen relevancia para el caso en examen:

2.3.1. Título de Licenciado en matemáticas y computación conferido por la Universidad Antonio Nariño al señor Jadith Rovira Romaña el día 19 de abril de 2007<sup>24</sup>.

2.3.2. Título de Especialista en computación para la docencia otorgado por la Universidad Antonio Nariño al señor Jatith Rovira Romaña el día 22 de marzo de 2013<sup>25</sup>.

2.3.3. Título de Ingeniero Industrial otorgado a Jadith Rovira Romaña conferido por la Universidad de Antioquia el 14 de julio de 2017 y Acta de Graduación 112016<sup>26</sup>.

2.3.4. Certificación expedida por la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia (SEDUCA) el 8 de junio de 2017, mediante la cual hizo constar que el señor Rovira Romaña Jadith ingresó a dicha entidad territorial el 10 de julio de 2007 hasta la fecha desempeñando el cargo de Docente de Aula grado 2AE, en la I.E.R. Mulatos en la ciudad de Necoclí Antioquia, con tipo de nombramiento provisional vacante definitiva. Total días: 3.622 Tiempo total: 30 días 10 meses y 9 años<sup>27</sup>

Esta certificación acredita la experiencia como docente del señor Jadith Rovira.

2.3.5. Certificación laboral expedida por la Parroquia San José de Tadó Hogar Infantil García Gómez el 15 de marzo de 2017, mediante la cual acreditó que el señor Jatih

<sup>24</sup> Folio 25

<sup>25</sup> Folio 26

<sup>26</sup> Folios 27-28

<sup>27</sup> Folio 29



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Rovira Romaña laboró en dicha institución desde el 11 de octubre de 2004 hasta el 30 de junio de 2007, quien inició desempeñándose como asistente administrativo y luego de tres meses se le asignó funciones de Director de Hogar Infantil<sup>28</sup>.

Con fundamento en esta certificación laboral es que el demandante pretende se le convalide un (1) año de experiencia relacionada con el cargo de docente directivo.

2.3.6. Certificación expedida el 21 de marzo de 2017 por la Universidad Antonio Nariño, mediante la cual certificó que el actor culminó satisfactoriamente el plan de estudios del programa de Licenciatura en matemáticas y computación, Fecha de terminación de materias Junio de 2004, mientras que obtuvo el título en dicha licenciatura el 19 de abril de 2007<sup>29</sup>.

2.3.7. Auto N° 046 del 20 de febrero de 2018 *“Por el cual se resuelve la actuación administrativa iniciada mediante Auto N° 004 del 26 de enero de 2018, y se determina de manera definitiva el cumplimiento o no de los requisitos mínimos previstos por la oferta pública de empleo dentro de las convocatorias 339 a 425 de 2016 Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo”*, expedida por la Universidad de Pamplona (acto administrativo demandado)<sup>30</sup>.

2.3.8. Auto N° 098 del 3 de abril de 2018 *“Por el cual se resuelve el Recurso de Reposición presentado contra el Auto N° 046, donde se determina de manera definitiva el cumplimiento o no de los requisitos mínimos previstos por la oferta pública de empleo dentro de las convocatorias 339 a 425 de 2016 Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo”*, proferida por la Universidad de Pamplona, (acto objeto de nulidad)<sup>31</sup>.

2.3.9. Constancia de Inscripción a la Convocatoria 340 de 2016 efectuada el 18 de junio de 2017 por el señor Jadith Rovira Romaña, efectuada a través del Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad SIMO, quien aspira al empleo código denominación RECTOR, nivel jerárquico Directivo Docente grado 0 N° de empleo 37523, en la que aparecen los documentos cargados por el interesado

<sup>28</sup> Folios 30-32

<sup>29</sup> Folio 33

<sup>30</sup> Folios 34-41

<sup>31</sup> Folios 42-45



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

relacionados en precedencia, entre ellas la certificación de terminación de materias fecha ingreso 28-jun-04 fecha terminación 19-abr-07<sup>32</sup>.

2.3.10. Informe individual de resultados de las pruebas de aptitudes y competencias básicas y psicotécnicas de las convocatorias N° 339 a 425 de 2016, fecha de presentación 11 de diciembre de 2016 que acredita que Jadith Rovira Romaña obtuvo en la primera prueba 70.67 puntos y en la segunda 60.00 puntos<sup>33</sup>.

2.3.11. Pantallazos Resultados detallados de “Prueba: revisión de los documentos aportados por los aspirantes y de los requisitos mínimos Resultado: Admitido” observación: El aspirante cumple con la alternativa de educación<sup>34</sup>.

A las demás pruebas documentales se hará alusión en el siguiente acápite.

## **2.4. Resolución del caso concreto**

### **2.4.1. Antecedentes de la expedición de los actos administrativos demandados**

Por regla general esta misma Sección ha considerado, que en el desenvolvimiento de un concurso de méritos aquellos actos administrativos proferidos durante el transcurrir del proceso, son considerados actos de trámite o preparatorios pues la lista de elegibles vendría a constituir el acto definitivo pasible de control de legalidad. Empero, no se puede desconocer que en el evento en el que el acto de trámite le impide al aspirante continuar su participación en el concurso, se convierte en el acto definitivo de su situación jurídica, por lo que también puede ser demandado ante esta jurisdicción<sup>35</sup>.

El anterior supuesto es el que se presenta en esta oportunidad, como quiera que mediante Auto 046 del 20 de febrero de 2018 confirmado en su integridad por el

<sup>32</sup> Folios 46-47

<sup>33</sup> Folio 48

<sup>34</sup> Folios 50-65

<sup>35</sup> Consultar entre otras la sentencia del 5 de noviembre de 2020 radicación número: 25000-23-41-000-2012-00680-01 (3562-15) M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Auto 098 del 3 de abril de 2018 -actos administrativos demandados-, excluyeron al accionante de la convocatoria 339 a 425 de 2016 de directivos docentes, al no haber acreditado el requisito mínimo de la experiencia, actos expedidos ambos por la Universidad de Pamplona<sup>36</sup>.

El Auto 046 del 20 de febrero de 2018 señala que previamente a la decisión que en el mismo se adoptaba, mediante Auto N° 004 del 26 de enero de 2018 se había iniciado dicha actuación administrativa, con el fin de determinar de manera definitiva el cumplimiento o no de los requisitos mínimos previstos por la oferta pública de empleo OPEC dentro de las convocatorias 339 a 425 2016, en el marco del contrato de prestación de servicios N° 279 de 2017 suscrito entre la CNSC y la Universidad de Pamplona, para desarrollar las etapas de verificación de requisitos mínimos y las pruebas de valoración de antecedentes y entrevista.

Es preciso afirmar que durante el adelantamiento de esta actuación administrativa, al señor Jadith Rovira Romaña se le dio la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, prueba de ello es el traslado de descargos que hizo la CNSC mediante oficio 20182310083161 del 5 de febrero de 2018, en los que remitió para la competencia de la Universidad de Pamplona la reclamación interpuesta por el aspirante y demás documentos por él aportados en la inscripción<sup>37</sup>, institución educativa a la que le correspondía efectuar la verificación de requisitos mínimos en virtud del contrato de prestación de servicios N° 279 de 2016<sup>38</sup>.

En efecto esta instancia corroboró según la constancia de inscripción Convocatoria 340 de 2016 Departamento de Antioquia, que el señor Jadith Rovira Romaña se inscribió el 18 de junio de 2017 para aspirar al empleo código N° 37523 denominación 3833439 RECTOR del nivel jerárquico Directivo Docente Grado 0<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Visibles a folios 34-45

<sup>37</sup> Folios 49-65

<sup>38</sup> Folio 123 Cuyo Objeto contractual era: Desarrollar la etapa de verificación de requisitos mínimos, las pruebas de valoración de antecedentes, entrevista y la consolidación de los resultados, a los aspirantes habilitados en el marco de las convocatorias 339 a 425 de 2016 – Directivos docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo, dentro del proceso de selección para la provisión de empleos vacantes del sistema especial de carrera docente, en instituciones educativas que prestan su servicio educativo a población mayorista.

<sup>39</sup> Folio 46



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Es preciso tener de presente, que la Convocatoria es la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes<sup>40</sup>.

Previamente mediante ACUERDO N° CNSC – 20162310000106 del 01-07-2016 *“Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los cargos vacantes de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo, en establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria, ubicados en la entidad territorial certificada en educación DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA –Convocatoria N° 340 de 2016”*, acto expedido por la CNSC, dispuso entre otras determinaciones las siguientes<sup>41</sup>:

“ARTÍCULO 4°. ESTRUCTURA DEL PROCESO. El Concurso Abierto de Méritos para proveer las vacantes definitivas de los cargos de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo en establecimientos educativos estatales, tendrá las siguientes fases:

1. Determinación de vacantes definitivas.
2. Adopción del acto de convocatoria y divulgación.
3. Inscripción y publicación de admitidos a las pruebas.
4. Aplicación de la prueba de aptitudes y competencias básicas y la prueba psicotécnica.
5. Publicación de los resultados individuales de la prueba de aptitudes y competencias básicas, de la prueba psicotécnica, y atención de las reclamaciones que presenten los aspirantes.
6. Recepción de documentos, publicación de verificación de requisitos y atención de las reclamaciones que presenten los aspirantes.
7. Aplicación de las pruebas de valoración de antecedentes y de entrevista a los aspirantes que cumplieron requisitos para el cargo.
8. Publicación de resultados de las pruebas de valoración de antecedentes y de entrevista, y atención de reclamaciones.
9. Consolidación de los resultados de las pruebas del concurso, publicación y aclaraciones.
10. Conformación, adopción y publicación de lista de elegibles.
11. Nombramiento en periodo de prueba y evaluación del mismo.

PARÁGRAFO: En artículos posteriores de esta Acuerdo se desarrollarán cada una de las etapas previstas en este artículo, incluyendo las reclamaciones procedentes y el término para presentarlas en cada caso.”

La Sala advierte que esta disposición normativa de la Convocatoria 340 de 2016, se ajusta a las previsiones del artículo 9° del Decreto Ley 1278 de 2002 transcrito *ut supra* folio 18. Por tanto, es válido colegir que el aspirante Jadith Rovira Romaña,

---

<sup>40</sup> Así lo estipula el artículo 31 de la Ley 909 de 2004



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

hubiera sido admitido porque cumplió los supuestos normativos de los numerales 4° y 5° del artículo 4° de la Convocatoria, relacionados con la prueba de aptitudes y competencias básicas y la prueba psicotécnica, según lo acreditan los pantallazos del reporte SIMO sobre su admisión<sup>42</sup>, así como los de los puntajes obtenidos en cada prueba y el puntaje total<sup>43</sup>.

Al haber superado las fases 4° y 5° del concurso que se llevaron a cabo ante la CNSC, el señor Jadith Rovira estaba habilitado para continuar a la fase 6° según la estructura del proceso concursal, relativa a la recepción de documentos, publicación de verificación de requisitos y atención de las reclamaciones que presentaran los aspirantes, etapa que ya le correspondía adelantar en virtud del referido contrato 279 de 2016 a la Universidad de Pamplona. Es esta la justificación de la expedición de los actos administrativos demandados.

Ahora bien, la Sala advierte que por el hecho de haber superado algunas fases del concurso, no por ello se puede acoger la tesis del demandante según la cual, se le vulneró el principio de la confianza legítima, como quiera que no se puede llegar al extremo de entender que ya había superado el concurso en su integridad, por cuanto cada etapa es de obligatorio agotamiento según la estructura del proceso de selección -en los términos de la respectiva convocatoria y del artículo 9 del Decreto Ley 1278 de 2002-, en la medida en que continuarán en el proceso sólo aquellos aspirantes que las hayan superado satisfactoriamente.

Tan ello es así, que el artículo 31 de la Convocatoria 340 de 2016, previó el siguiente supuesto fáctico:

**“Verificación de requisito mínimos:** La verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos para el empleo al que se aspira, no es una prueba ni un instrumento de selección es una condición obligatoria del orden constitucional y legal que de no cumplirse genera el retiro del aspirante en cualquier etapa del proceso de selección.

La universidad o institución de educación superior contratada por la CNSC, realizará a los aspirantes que hayan superado la prueba de aptitudes y competencias básicas, la verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para el cargo que hayan seleccionado y que estén señalados

---

<sup>42</sup> Folios 50 y 56

<sup>43</sup> Folios 57 al 60



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias de que trata la Resolución N° 09317 de 2016 y sus modificaciones, expedida por el Ministerio de Educación Nacional con el fin de establecer si son o no admitidos para continuar en el concurso de méritos.

La verificación de requisitos mínimos se realizará exclusivamente con base en la documentación aportada por el aspirante en SIMO, en la forma y oportunidad establecida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, y de acuerdo con las exigencias señaladas en la OPEC-Docente de la entidad territorial certificada en educación DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

La OPEC Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo se encuentra acorde con lo preceptuado en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias adoptado por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución N° 09317 del 06 de mayo de 2016, las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, la cual estará publicada en las páginas web [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co), y en la de la universidad o institución de educación superior que la CNSC contrate para el efecto.

**Los aspirantes que acrediten y cumplan los requisitos mínimos establecidos para el cargo al cual se inscribieron serán admitidos para continuar en el proceso de selección, y aquellos que no cumplan con todos los requisitos mínimos establecidos serán inadmitidos y en consecuencia no podrán continuar en el concurso.** (subrayas y negritas fuera de texto)

Es pues con fundamento en el anterior precepto normativo de la Convocatoria 340 de 2016 a la que aspiró el señor Jadith Rovira Romaña, que la Universidad de Pamplona procedió como era su deber hacerlo, a efectuar la verificación de requisitos mínimos con base en la documentación cargada por el aspirante en el SIMO, de acuerdo con las exigencias señaladas en la OPEC-Docente de la entidad territorial certificada.

Repárese que es enfático el último inciso de la norma analizada en señalar, que **los aspirantes que no cumplan con todos los requisitos mínimos establecidos serán inadmitidos y en consecuencia no podrán continuar en el concurso**, decisión esta adoptada por la Universidad de Pamplona en los actos administrativos objeto de la presente nulidad, quien gozaba de facultad legal para proceder de la manera como lo hizo, al verificar que no se cumplieron las exigencias de la Resolución N° 09317 de 2016.

#### **2.4.2. En cuanto a los requisitos exigidos para el empleo denominado Directivo Docente RECTOR**



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Efectuado el contexto del proceso concursal al que aspiró el demandante, pasará la Sala a revisar los requisitos exigidos para el empleo al que se inscribió -Rector considerado cargo del nivel Directivo Docente-, con el fin de determinar si en efecto le asistió o no la razón a la Universidad de Pamplona, para haberlo excluido del concurso.

Según el contexto normativo expuesto en el acápite 2.3. de esta providencia, el artículo 128 de la Ley 115 de 1994 dispone que los cargos de dirección del sector educativo en las entidades territoriales, serán ejercidos por licenciados o profesionales de reconocida trayectoria en materia educativa.

Por su parte, el Decreto Ley 1278 de 2002<sup>44</sup> en el literal c) del artículo 10 previó, que los interesados en participar en los concursos para cargos directivos docentes de los establecimientos educativos, debían acreditar en el caso del empleo denominado rector de institución educativa con educación preescolar y básica completa y/o educación media: Título de licenciado en educación o título profesional, y seis (6) años de experiencia profesional.

Según se observa, para el empleo Rector de institución educativa se exige el cumplimiento de dos requisitos: i) formación profesional, mediante título de licenciado en educación o título profesional y, ii) seis (6) años de experiencia profesional, sin distinguir la norma a partir de qué momento se contabiliza, si es desde la terminación del *pensum académico* (como lo reclama el demandante) o desde la fecha de obtención del título profesional (criterio sostenido por la Administración).

Posteriormente el Decreto 490 de 2016 reglamentario del Decreto 1278 de 2002 y que adicionó el Decreto 1075 de 2015 – Único Reglamentario del Sector de la Educación, respecto de la experiencia para ocupar cargos directivos docentes, dispuso:

**“ARTÍCULO 2.4.6.3.7. Experiencia para cargos directivos docentes.** Para ocupar un cargo de directivo docente, deberá acreditarse la siguiente experiencia, según el caso:

<sup>44</sup> Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

1. Rector: los aspirantes a cargo de rector deberán acreditar, como mínima, seis (6) años de experiencia profesional con reconocida trayectoria en materia educativa, de las cuales, mínima, cuatro (4) años deben ser en alguno de los cargos directivos docentes señalados en los artículos 129 de la Ley 115 de 1994 o 6 del Decreto Ley 1278 de 2002; o, mínimo, cinco (5) años en cargos docentes de tiempo completo, en cualquier nivel educativo y tipo de institución oficial o privada. Los aspirantes podrán acreditar máximo dos (2) años de experiencia en otro tipo de cargos, siempre y cuando en estos hayan cumplido funciones de administración de personal, de finanzas o de planeación en instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo.”

Según la norma transcrita, la exigencia de seis (6) años de experiencia profesional se mantiene para desempeñar el empleo directivo docente Rector, pero no dice tampoco desde qué fecha se debe contar dicha exigencia.

Por su parte, el Acuerdo N° CNSC- 20162310000106 del 01-07-2016 que contiene la Convocatoria 340 de 2016 en el artículo 10, señaló los empleos y cargos convocados, entre ellos 45 para el denominado Rector y, en el artículo 27 dispuso un aspecto de suma importancia pues despeja las dudas del señor Jadith Rovira Romaña, al establecer:

**“Artículo 27.- CERTIFICACIÓN DE LA EXPERIENCIA. La experiencia profesional acreditada sólo se contabilizará a partir de la fecha de la obtención del título de normalista superior, licenciado o profesional de que trata el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias.  
(...)”** (subrayas fuera de texto)

Esta disposición de la convocatoria es clara en definir a partir de qué momento se contabilizará la experiencia profesional, siendo enfática en señalar que es a partir de la fecha de obtención del respectivo título profesional como normalista, licenciado o profesional según se trate, en los términos del respectivo Manual de Funciones.

Queda entonces sin fuerza el argumento del demandante según el cual, existía vacío normativo y que por ello se debía acudir a otras legislaciones distintas a las particulares y especiales del sector educativo (asunto que se profundizará más adelante), por cuanto el acuerdo que contiene la Convocatoria a la que aspiró el demandante, debió haber sido consultado en su integridad por el demandante al revisar la Oferta Pública de Empleo de Carrera –OPEC a la que se inscribió, con el



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

fin de enterarse de los requisitos exigidos para el cargo Rector nivel directivo docente.

Debe también tenerse en cuenta que el artículo 27 de la Convocatoria del 1° de julio de 2016, fue enfático en consignar que la certificación de la experiencia profesional allí prevista, debía estar en armonía con la establecida en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias consignado en la Resolución 09317 del 6 de mayo de 2016, que para el empleo Rector estableció lo siguiente:

<b>Profesionales licenciados</b>	
<b>Formación Académica</b>	<b>Experiencia mínima</b>
Licenciatura.	<p><b>Seis (6) años</b> de experiencia profesional, los cuales puede acreditar en alguna de las siguientes formas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Seis (6) años</b> en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002), <b>ó</b>,</li><li><b>2. Cuatro (4) años</b> en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002), <b>y</b>,</li></ol> <p><b>Dos (2) años</b> de experiencia en otro tipo de cargos en los que haya cumplido funciones de administración de personal,</p>
	<p>instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo, <b>ó</b>,</p> <ol style="list-style-type: none"><li><b>3. Cinco (5) años</b> en cargos docentes de tiempo completo en cualquier nivel educativo y tipo de institución oficial o privada, <b>y</b>,</li></ol> <p><b>Un (1) año</b> en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002) <b>ó</b> en otro tipo de cargos en los que haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación de instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo.</p>



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

<b>Profesionales no licenciados</b>	
<b>Formación Académica</b>	<b>Experiencia mínima</b>
<p>Título profesional universitario en alguno de los siguientes Núcleos Básicos del Conocimiento (NBC):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración.</li> <li>2. Economía.</li> <li>3. Matemáticas, estadística y afines.</li> <li>4. Ingeniería industrial y afines.</li> <li>5. Ingeniería administrativa y afines.</li> </ol>	<p><b>Seis (6) años</b> de experiencia, los cuales puede acreditar en alguna de las siguientes formas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Seis (6) años</b> en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002), ó,</li> <li>2. <b>Cuatro (4) años</b> en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002), y,</li> </ol> <p><b>Dos (2) años</b> de experiencia en otro tipo de cargos en los que haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación de instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo, ó,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. <b>Cinco (5) años</b> en cargos docentes de tiempo completo en cualquier nivel educativo y tipo de institución oficial o privada, y,</li> </ol> <p><b>Un (1) año</b> en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley</p>
	<p>1278 de 2002) ó en otro tipo de cargos en los que haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación de instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo.</p>

De acuerdo con la anterior exigencia normativa, dado que era interés del señor Rovira Romaña acceder al cargo de Rector, además del requisito de la formación académica que en este caso fue el de Licenciado en Matemáticas y Computación, le era exigible el cumplimiento del siguiente requisito obligatorio:

**“Seis (6) años de experiencia profesional**, los cuales puede acreditar en alguna de las siguientes formas:

1. Seis (6) años en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002), ó,
2. Cuatro (4) años en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002),



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

y, Dos (2) años de experiencia en otro tipo de cargos en los que haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación de instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo, o, **3.Cinco (5) años en cargos docentes de tiempo completo en cualquier nivel educativo y tipo de institución oficial o privada y, Un (1) año en alguno de los cargos de directivos docentes (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002) o en otro tipo de cargos en los que haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación de instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo del sector educativo.**”  
(subrayas fuera de texto)

Cotejados los anteriores requisitos a la luz de los documentos aportados por el aspirante Jadith Rovira Romaña al SIMO, la Sala encuentra los siguientes hechos acreditados:

I-Para acreditar el título de formación académica aportó copia del título de Licenciado en Matemáticas y Computación, expedido por la Universidad Antonio Nariño el 19 de abril de 2007, el cual fue aceptado como válido por reunir la exigencia de formación académica en Licenciatura<sup>45</sup>.

II-Para acreditar la experiencia profesional exigida a la luz del Manual de Funciones y de la Convocatoria 340 de 2016, partiendo del presupuesto de que se empieza a contabilizar desde la fecha en que optó el título profesional, esto es, el 19 de abril de 2007 según lo previsto por el artículo 27 de la Convocatoria, el aspirante aportó los siguientes documentos:

II.1. Certificación expedida por el Hogar Infantil García Gómez fecha de ingreso desde el 11 de octubre de 2004 hasta el 30 de junio de 2007, en el que desempeñó funciones como director del Hogar.

En vista de que el título de Licenciado lo obtuvo el accionante hasta el 19 de abril de 2007, el tiempo laborado en dicho cargo entre el 11 de octubre de 2004 hasta el 18 de abril de 2007, no se puede contabilizar como experiencia profesional. Menos aún se puede convalidar la fecha de la terminación del *pensum* académico en junio de 2004, como lo pretende el señor Rovira.

---

<sup>45</sup> Folio 25



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

La tesis del actor es que, si se le hubiera reconocido la experiencia profesional contabilizada desde junio de 2004 hasta el 30 de junio de 2007, tendría en total 3 años por lo que se tendría acreditado el requisito de un (1) año en un cargo de directivo docente.

La Sala no comparte la anterior interpretación, por lo que en el *sub judice* se debe computar como tiempo de experiencia profesional entre el 19 de abril de 2007 hasta el 30 de junio de 2007, para un total de 2 meses, una semana y 4 días, que en términos de días corresponderá a 72 días. Este tiempo equivale al de la experiencia relacionada en un cargo de directivo docente, que a simple vista resulta inferior al de un (1) año en dicho cargo o en otro tipo de empleos en los que haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación de instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo, según las exigencias del Decreto Ley 1278 de 2002 y del Decreto 490 de 2016.

Sobre este aspecto la Sala observa que el Auto N° 046 del 20 de febrero de 2018, incurrió en una imprecisión al consignar que eran 12 días, la experiencia acreditada por el aspirante como Directivo Docente, al partir del error de tomar como fecha de grado el 19 de junio de 2007, cuando fue el 19 de abril de dicha anualidad, por tanto, se aclara que no son 12 sino 72 días que se deben reconocer al señor Rovira Romaña como experiencia en un cargo de directivo docente, hecho que no obstante no afecta la legalidad del acto administrativo.

En cuanto a los cinco (5) años en cargos docentes de tiempo completo en cualquier nivel educativo y tipo de institución oficial o privada, a juicio de la Sala se encuentra acreditado, como quiera que el actor aportó la siguiente certificación laboral:

II.2. Certificación expedida por la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia SEDUCA en la que hace constar que el señor Rovira Romaña ingresó el 10 de julio de 2007 hasta la fecha de expedición de la certificación, esto es, hasta el 8 de junio de 2017, desempeñando el cargo de Docente de Aula grado 2 AE.

Siendo así el demandante acreditó 9 años, 11 meses, 2 semanas y 6 días, quedando de esta manera satisfecho el primer supuesto normativo del Manual de



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Funciones relativo a cinco (5) años en cargos docentes de tiempo completo en cualquier nivel educativo y tipo de institución oficial o privada.

II.3. De acuerdo con el SIMO, el aspirante cargó certificación laboral de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD que acreditó como fecha de ingreso el 1 de septiembre de 2015 y fecha de terminación del 27 de diciembre de 2016.

Sobre esta experiencia aparece pantallazo a folio 58 según el cual se trata de información que está “sin validar”, lo cual cobra validez por cuanto en el expediente no aparece esta certificación de la institución académica. No obstante, se le ha de dar credibilidad a la consideración efectuada en el Auto N° 046 del 20 de febrero de 2018, en el que dijo sobre el particular: “...*la certificación laboral la cual indica que el aspirante laboró desde el 1/9/2015 al 14/05/2017 aportada por el profesor bajo la modalidad de hora cátedra de la UNAD con el fin de acreditar la experiencia para el cargo de Rector **no puede ser tomada en cuenta**, por cuanto la misma no indica el número de horas cátedra dictadas. En este sentido, el artículo 27 de los acuerdos de convocatoria es claro en señalar (...)*” (negritas nuestras)

Llama la atención de la Sala la imprecisión desde todo punto de vista de esta supuesta certificación laboral por las siguientes razones: i) primero porque no fue aportada al proceso judicial por el accionante, en la relación de las pruebas adjuntadas con la demanda siendo su deber hacerlo y, ii) segundo porque no coincide la fecha de la supuesta terminación del vínculo laboral con la UNAD, por cuanto mientras el señor Rovira Romaña cargó en el SIMO la certificación con fechas del 1 de septiembre de 2015 al 27 de diciembre de 2016, la Universidad de Pamplona en el acto acusado tuvo como fechas el 1 de septiembre de 2015 al 14 de junio de 2017.

En todo caso esta irregularidad tampoco deviene en la ilegalidad del acto administrativo acusado, máxime cuando dicha experiencia no se encuentra acreditada en el expediente.

#### 2.4.3. De los cargos de nulidad propuestos por el demandante



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

La Sala observa que el demandante partió de una equivocada interpretación del Auto 46 del 20 de febrero de 2018, al considerar que fue excluido del concurso de directivos docentes por no haber acreditado el cumplimiento de la experiencia profesional, cuando lo cierto es que el acto acusado se refirió fue al incumplimiento de los requisitos mínimos de la experiencia, en particular de la experiencia relacionada con el desempeño de cargos de directivos docentes que exigía de un (1) año de acreditación, el que no fue satisfecho pues apenas contaba con 72 días de experiencia, según se aclaró en precedencia.

Así las cosas, no es posible acoger el cargo del actor según el cual ante la omisión de norma que regulara en el sector educativo el tema de la experiencia profesional, dicho vacío quedaba superado con la aplicación del artículo 11 del Decreto Ley 785 del 17 de marzo de 2005<sup>46</sup>, por cuanto si bien es cierto en dicha disposición se señala que la **experiencia profesional** es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el *pénsum* 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, igualmente lo es que este Decreto no es aplicable al sector educativo el cual se regula por el marco normativo analizado *ut supra*. En todo caso y a modo simplemente ilustrativo en la disposición analizada, también se definió la **experiencia relacionada**, como 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, aspecto que pasa por alto el actor.

Por otra parte se tiene acreditado que en la Convocatoria 340 de 2016 el artículo 25 estableció algunas definiciones entre ellas:

“1. Educación

(...)

2. Experiencia: Se entiende como los conocimientos, las habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas durante el ejercicio de un cargo de directivo docente, docente o en otro tipo de cargo, de conformidad con lo que se establece a continuación:

<sup>46</sup> “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”



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

**2.1. Experiencia directiva docente: Es la experiencia profesional de reconocida trayectoria educativa adquirida en alguno de los cargos directivos docentes señalados en los artículos 129 de la Ley 115 de 1994 o 6 del Decreto Ley 1278 de 2002, la cual se reconoce a partir del ejercicio efectivo de las distintas funciones del cargo directivo docente.” (negritas nuestras)**

Por su parte el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente, exigió para el cargo de Rector como experiencia mínima en caso de ser Licenciado, seis (6) años de **experiencia profesional** (que en la Convocatoria se determinó desde la obtención del título), la cual se puede acreditar con cinco (5) años en cargos de docente y un (1) año en alguno de los cargos de directivos docentes.

A juicio de esta Sala, para el empleo Rector se exigió según la normatividad analizada, tanto la experiencia profesional como la experiencia relacionada al haber consignado que un (1) año de experiencia *se podía acreditar en un cargo de directivo docente (Ley 115 de 1994 o Decreto Ley 1278 de 2002) o en otro tipo de cargos en los que haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación de instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo.*

Este fue el requisito mínimo que no fue cumplido por el aspirante Rovira Romaña, motivo por el cual fue excluido del concurso de directivos docentes mediante los actos administrativos demandados, que no adolecen de ninguna causal de nulidad.

Lo anterior por cuanto debe partirse del presupuesto normativo del literal c) del artículo 10 del Decreto 1278 de 2002, que dispuso como requisitos especiales para quienes participen en los concursos para cargos directivos para el empleo rector de institución educativa con educación preescolar y básica completa y/o educación media: Título de licenciado en educación o título profesional y seis (6) años de experiencia profesional, que será regulada por el Gobierno Nacional al definir los perfiles para cada uno de los cargos directivos y el tipo de experiencia profesional, lo que en efecto aconteció mediante la Resolución 09317 del 6 de mayo de 2016.



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Tampoco es acogido por esta instancia, el argumento relativo a la supuesta violación del artículo 229<sup>47</sup> de la Ley 019 del 10 de enero de 2012 *“Por la cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*, por cuanto el artículo 2° *ídem* al señalar el ámbito de aplicación dispuso *“el decreto se aplicará a todos los organismos y entidades de la Administración Pública que ejerzan funciones de carácter administrativo, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas”*, por ende esta legislación tampoco le es aplicable al sector educativo como lo interpreta el actor.

Igual predicamento se hace respecto de la supuesta nulidad en que incurren los actos acusados, al transgredir el artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*, según la cual la experiencia Profesional es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del *pénsum* académico, por cuanto el actor pierde de presente que el ingreso al sector educativo a través de los concursos de méritos, se rige por sus propias normativas especiales.

Menos aún se puede acoger el cargo de nulidad relativo a la supuesta violación de los artículos 150 numeral 1° y 189 de la Carta Política, por cuanto las autoridades administrativas demandadas no asumieron competencias que no le correspondían asumir, al haber supuestamente establecido que la experiencia profesional se debía contabilizar desde la obtención del título y no desde la fecha de terminación del *pensum* académico, como quiera que este asunto fue regulado a través de decretos expedidos por el Gobierno Nacional -1278 de 2002 y 490 de 2016-, mediante la Resolución 09317 del 6 de mayo de 2016 proferida por el Ministerio de Educación Nacional, disposiciones reproducidas en la Convocatoria 340 de 2016.

Por último dirá la Sala, que no se le vulneró el principio de buena fe al accionante pues el aporte de la certificación de materias no implicaba como tal la inaplicación

---

<sup>47</sup> ARTÍCULO 229. Experiencia profesional. Para el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del *pensum* académico de educación superior.

Se exceptúan de esta condición las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud en las cuales la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

de las normas propias del concurso de méritos consignadas en la convocatoria 340 de 2016, que en últimas es lo que pretende con la interpretación sesgada que hizo de la fecha a partir de la cual se hacía la contabilización de la experiencia profesional.

Tampoco se acepta la supuesta infracción en que incurrió la administración al desconocer el principio del respeto por el acto propio<sup>48</sup>, como quiera que la Universidad de Pamplona al efectuar el análisis de la documentación aportada por el aspirante, lo que hizo fue efectuar la valoración de dichos antecedentes como un instrumento de selección que evalúa el mérito, de cara al cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para el cargo al cual concursó el actor que fueron de público conocimiento en la Convocatoria 340 de 2016, llegando a la conclusión de que no los cumplió y por ende, procedía su exclusión del proceso.

Menos aún se avizora la causal de falsa motivación de los actos acusados, como quiera que contrario al dicho y sentir del demandante, la actuación administrativa adelantada por la Universidad de Pamplona estuvo sustentada en la normatividad legal y la especial y propia de la Convocatoria al concurso de méritos para el cargo de directivo docente, según las cuales como ya se analizó, fueron enfáticas en señalar que la experiencia profesional se contabilizaba a partir de la obtención del título profesional, en este caso del de Licenciado en Matemáticas y Computación obtenido por el actor el 19 de abril de 2007.

Sin más disquisiciones, al no resultar acogidos ninguno de los cargos de la demanda, esta Sala negará las pretensiones de nulidad invocadas por el señor Jadith Roviara Romaña en contra de los Autos 048 del 20 de febrero de 2018 y Auto 098 del 3 de abril de 2018, proferidos por la Universidad de Pamplona, tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

---

<sup>48</sup> Mediante sentencia T-295 de 1999 la Corte Constitucional fijó la concurrencia de tres requisitos, para entender que una autoridad ha contravenido sus propios actos: a. “Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz”. En otras palabras, la conducta anterior debe ser vinculante, suscitar la confianza del receptor y estar exenta de vicios y errores. b. Que el ejercicio de una facultad o derecho subjetivo por la misma persona cree una situación litigiosa, debido a la contradicción entre ambas conductas. c. La identidad de las personas que se vinculan en ambas conductas. El emisor y receptor de la primera conducta y de la conducta contradictoria deben ser los mismos.



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

### **Sobre la condena en costas**

Con la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en este tipo de asuntos para dar paso, según se advierte en el artículo 188 *ibidem*, a la valoración objetiva frente a la imposición, liquidación y ejecución de las costas procesales.

En efecto, de la redacción del citado artículo se extraen los elementos que determinan la imposición de la condena en costas, a saber: i) **objetivo** en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) **valorativo** en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso.

Empero, se considera que conforme los documentos que obran en el expediente, no es posible comprobar el pago de gastos ordinarios en que hayan incurrido las entidades demandadas. Así las cosas, se negará la condena en costas deprecada por el apoderado de la CNSC en contra del accionante, al afirmar que la institución había incurrido en erogaciones de tipo económico para la defensa judicial, como quiera que no sustentó con pruebas esta afirmación.

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

### **III. FALLA**

**Artículo Primero.- NIÉGUENSE** las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor Jadith Rovira Romaña, contra los autos 048 del 20 de febrero de 2018 y 098 del 3 de abril de 2018 expedidos por la Universidad de Pamplona, mediante los cuales fue excluido de la convocatoria



Número interno: 1132-2019

Demandante: Jadith Rovira Romaña

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y Universidad de Pamplona

Nº 339 a 425 de 2016 Directivos Docentes, con fundamento en las motivaciones esgrimidas en la parte considerativa de esta sentencia.

**Artículo Segundo.-** Sin condena en costas para la parte demandante, según se consideró en precedencia.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(Firmado electrónicamente)

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**