

Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil quince (2015)

Radicación interna: 2275

Número Único: 11001-03-06-000-2015-00197-00

Referencia: Comisión Nacional del Servicio Civil. Actualización del Registro Público de Carrera Administrativa.

El Ministro del Interior formula a la Sala una consulta sobre la situación presentada en su Minis "respecto a los trámites adelantados ante la Comisión Nacional del Servicio Civil para la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa de los funcionarios de la entidad, teniendo en cuenta la normativa aplicable en la materia".

#### ANTECEDENTES

El Ministro del Interior expone, en síntesis, los siguientes antecedentes, los cuales divide en el marco jurídico y las consideraciones específicas del asunto, de la siguiente manera:

1. En cuanto al marco jurídico de la cuestión presenta las siguientes normas:

a. En primer lugar, cita los artículos 122 y 125 de la Constitución Política relacionados con la función pública y el 130 referente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual en virtud de esta norma, tiene carácter constitucional y es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras administrativas de servidores públicos, con excepción de las que tienen un carácter especial.

b. Transcribe los artículos 1º de la Ley 27 de 1992 y 1º y 27 de la Ley 443 de 1998, las leyes que regulaban anteriormente la carrera administrativa.

c. Reproduce los artículos 1º, 27, 34 y 45 de la actual ley de carrera administrativa, la 909 de 2004, normas que se refieren al objeto de la ley, la carrera administrativa, el registro público de esta y la incorporación y empleo de carrera administrativa a las nuevas plantas de personal.

d. Transcribe cinco disposiciones del Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, tomadas del Decreto 1227 de 2005, que reglamentan diversos aspectos del Registro Público de Carrera Administrativa y de los derechos de los empleados de carrera por supresión del cargo.

e. Cita el Decreto Ley 770 de 2005, mediante el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos, en sus artículos 5º, referente a las competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos, y 8º relacionado con las equivalencias entre estudios y experiencia.

f. Cita la parte pertinente del artículo 2.2.2.5.1 relativo a las mencionadas equivalencias, del Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública.

2. En la segunda parte de los antecedentes, el Ministro del Interior expone las siguientes consideraciones específicas:

"2.1 El Ministerio del Interior cuenta, dentro de su planta, con empleados públicos de carrera administrativa que, en desarrollo de los diversos procesos de modernización adelantados en la entidad, han sido objeto de incorporación en diferentes cargos, como consecuencia de las modificaciones adoptadas en la planta de personal en su momento, motivadas en las reformas organizacionales presentadas en diferentes períodos.

2.2 Antes del año 1999, la administración y organización del registro público de carrera administrativa se encontraba a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, tal como lo contemplaba en su momento la Ley 443 de 1998; disposición que

declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia 372 de 1999, por lo tanto trámites que se venían adelantando quedaron en suspenso hasta que una ley regulara el tema.

2.3 La Ley 909 de 2004, instituyó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, autónomo e independiente, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con la función de administrar, organizar y actualizar el Registro Público de Carrera Administrativa y expedir las certificaciones correspondientes.

2.4 En el año 2006, la Comisión Nacional del Servicio Civil comenzó a ejercer sus atribuciones directamente en el tema de inscripción y actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa, razón por la cual, en aplicación de tales trámites, el Ministerio del Interior formuló la solicitud de actualización de los funcionarios que ya venían inscritos, de acuerdo con los movimientos de incorporación realizados en los antiguos Ministerios del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, y en el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y el actual Ministerio del Interior; incorporaciones que, contaron con la debida aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República, cumpliendo para ello con todos los requisitos exigidos para tal fin.

2.5 Para el Ministerio del Interior es claro que existe en la normatividad la figura de la equivalencia en estudios y experiencia, para la determinación de los requisitos de los empleos, que faculta aplicarla en el empleo de nivel profesional denominado **Profesional Especializado**; modalidad que se encuentra presente en los Manuales Específicos de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio del Interior. Sin embargo, la Comisión Nacional del Servicio Civil no tiene el mismo criterio, toda vez que frente a funcionarios que se encuentran inscritos, en el Registro Público de Carrera Administrativa, en empleos de Profesional Universitario, y que han sido incorporados como Profesionales Especializados, las conclusiones a las que llega en relación con la aplicación de la equivalencia son las siguientes:

Empleo	Profesional Universitario	Profesional Especializado	Conclusión
Nivel	Profesional	Profesional	Iguales
Funciones	Relación de Funciones según manual aplicable	Relación de Funciones según manual aplicable	Similares
Requisitos de estudio	Título profesional	Título profesional, título de formación profesional en la modalidad de especialización	Diferentes por exigir adicionalmente título de especialización
Requisitos de experiencia	Número de 31 meses	Número de 7 meses	Diferentes

2.6 Las disposiciones vigentes y en los manuales de funciones, permiten la aplicación de la equivalencia de título de especialización por experiencia, caso en el cual se aplica el título profesional y experiencia profesional.

2.7 En diferentes casos de funcionarios vinculados al Ministerio del Interior, la Comisión Nacional del Servicio Civil se ha pronunciado negando la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa considerando en cada caso en particular que no se cumplieron, en su momento, los requisitos de equivalencia previstos en las normas vigentes, disponiendo, en algunos casos, el mantenimiento de los derechos en empleos que en alguna época fueron incorporados y que hoy no existen en la planta de personal de la institución”.

Con base en lo expuesto, el Ministro del Interior formula las siguientes

Preguntas:

“1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los actos administrativos que expide la Comisión Nacional del Ser

Civil, mediante los cuales decide o no actualizar el Registro Público de Carrera Administrativa, vale decir se trata de actos de simple trámite que no afectan los derechos de carrera administrativa que ostentan los funcionarios o, por el contrario, son actos constitutivos de los mencionados derechos respecto de empleos sobre los cuales se solicita su actualización?

2. ¿Cuáles serían los efectos de los actos administrativos, sobre los derechos de los servidores de carrera administrativa, en los que se niega la actualización por la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando los cargos en que se encontraban inscritos en el Registro Público de Carrera Administrativa, fueron suprimidos o no se encuentran hoy dentro de la planta de personal del Ministerio?

3. ¿Cuál es el alcance de la decisión adoptada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre los derechos de carrera administrativa de los empleados públicos inscritos del Ministerio, frente a la negativa de actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa de los funcionarios?

4. ¿Para efectos de la incorporación de los funcionarios de Carrera Administrativa, inscritos como profesionales universitarios en la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las nuevas plantas de personal como profesionales especializados, cuál sería el criterio para aplicar la equivalencia de experiencia y estudios, de acuerdo con la normatividad existente?

5. ¿Para la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa de los funcionarios, procede la aplicación de la equivalencia de experiencia por estudio sobre los requisitos de empleo que habilite la viabilidad para que la CNSC adelante el trámite correspondiente?.

## II. CONSIDERACIONES

A. El Registro Público de Carrera Administrativa establecido a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil

La Constitución Política de 1991 dispuso en el artículo 125, como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado eran de carrera administrativa y que se exceptuaban los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determinara la ley.

Para lograr tal fin y garantizar la correcta aplicabilidad de las normas de la carrera administrativa, la misma Constitución, por mandato del artículo 130, creó un órgano independiente de las Ramas del Poder Público, la Comisión Nacional del Servicio Civil, y le asignó a esta la obligación de ser la "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tienen carácter especial".

A este respecto la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-471 del 23 de julio de 2013, precisó lo siguiente:

"(...) El Constituyente de 1991 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, como un órgano autónomo independiente y le encargó, como regla general, la función específica de administrar y vigilar los regímenes de carrera. Se buscó con ello que fuera ajeno a las influencias de otras instancias del poder público, asegurar que el sistema de concurso de méritos para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, se lleve a cabo de manera transparente, idónea e imparcial, conforme con los postulados constitucionales y legales que regulan esta materia. El propósito constitucional, por lo tanto, es asegurar que los procesos de selección de personal se adelanten sin presiones de ninguna clase y lejos de los intereses políticos o burocráticos".

Ahora bien, la Ley 909 del 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", definió en el artículo 1º la carrera administrativa en los siguientes términos:

"Artículo 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; establecido

igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, discriminación alguna”.

La misma ley estableció en el artículo 11, las funciones de la Comisión Nacional del Servicio relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, de las cuales oportuno destacar la mencionada en el literal g) consistente en “Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes”.

El artículo 34 de la citada Ley 909 de 2004 estableció el Registro Público de la Carrera Administrativa en la siguiente forma:

**“Artículo 34. Registro Público de Carrera Administrativa.** El Registro Público de la Carrera Administrativa estará conformado por todos los empleados actualmente inscritos o que se llegaren a inscribir, con los datos que establezca el reglamento. El control, la administración, organización y actualización de este Registro Público corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual podrá contar con el apoyo técnico, instrumental y logístico del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá cumplir estas funciones por medio de delegados suyos, bajo su dirección y orientación.

**Parágrafo 1º.** Harán parte del Registro Público de Carrera Administrativa, en capítulos especiales los registros que se refieran a los empleados pertenecientes a los sistemas específicos de carrera de creación legal.

**Parágrafo 2º.** El Registro Público de Carrera Administrativa estará integrado en el sistema unificado de información del personal en los términos que establezca el reglamento y a efectos de que sus datos puedan ser utilizados para la planificación y gestión de los recursos humanos del sector público”.

Esta norma se encuentra reglamentada por medio de los artículos 2.2.7.1 y 2.2.7.2 del Decreto 1083 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, los cuales ratifican la responsabilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la administración del mencionado Registro y establecen el contenido de este, así:

**“Artículo 2.2.7.1 Responsable del Registro Público de Carrera Administrativa.** La Comisión Nacional del Servicio Civil es el organismo responsable de la administración, la organización, la actualización y el control del Registro Público de Carrera Administrativa, el cual estará conformado por todos los empleados actualmente inscritos o que se llegaren a inscribir en la carrera administrativa regulada por la Ley 909 de 2004.

En el registro deberán incluirse, como mínimo, los siguientes datos: Nombres y apellidos del empleado, género, identificación, denominación del empleo, código, grado, jornada, nombre de la entidad, tipo de inscripción. Además de los datos anteriormente señalados, el registro contendrá el número de folio, el orden y fechas en las cuales se presentó la novedad que se registra y la del registro mismo y del cargo funcional al que pertenece según el caso.

(Decreto 1227 de 2005, artículo 44)”.

**“Artículo 2.2.7.2 Contenido.** Del Registro Público harán parte las inscripciones vigentes, las cuales serán actualizadas cuando hubiere lugar a ello y las no vigentes por retiro de los empleados de la carrera.

El registro deberá contener además, las anotaciones a que hubiere lugar cuando un empleado se encuentre desempeñando un empleo de libre nombramiento y remoción o de período fijo, para el cual haya

previamente comisionado, o cuando haya optado por la reincorporación en caso de supresión del empleo.

Estas anotaciones se mantendrán hasta que se reporten las situaciones administrativas que permitan la actualización del registro o su cancelación definitiva.

(Decreto 1227 de 2005, artículo 45)".

Como se observa, la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene dentro de las funciones de administración el Registro Público de Carrera Administrativa, la de actualización del mismo, respecto de la cual versa la siguiente consulta.

#### B. La actualización del Registro Público de Carrera Administrativa

Las preguntas de la consulta giran en torno a la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa que se ha visto afectada para algunos empleados de carrera del Ministerio del Interior, por decisiones negativas de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Resulta procedente entonces, apreciar la normativa legal y reglamentaria pertinente. Primeramente el artículo 35 de la Ley 909 de 2004, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 35. Notificación de la inscripción y actualización en carrera. La notificación de la inscripción y de la actualización en la carrera administrativa se cumplirá con la anotación en el Registro Público.

La decisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil que niegue la inscripción o la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa se efectuará mediante resolución motivada, la cual se notificará personalmente al interesado, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Contra las anteriores decisiones procede el recurso de reposición, el cual se interpondrá, presentará y decidirá de acuerdo con lo dispuesto en el citado Código".

Como se observa, esta norma dispone claramente que si la Comisión Nacional del Servicio Civil toma la decisión de negar la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa de un empleado de carrera, el mismo debe hacer mediante resolución motivada, respecto de la cual procede el recurso de reposición.

En relación con la reglamentación de la actualización del Registro, el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, establece lo siguiente:

"Artículo 2.2.7.3. Presentación de solicitudes de inscripción o de actualización. Las solicitudes de inscripción o de actualización serán presentadas ante la Comisión Nacional del Servicio Civil únicamente por el jefe de la unidad de personal o por quien haga sus veces de la entidad en donde el empleado presta sus servicios.

(Decreto 1227 de 2005, artículo 46)".

"Artículo 2.2.7.4. Actualización de inscripción en el Registro Público. Al empleado inscrito en la carrera administrativa que cambie de empleo por ascenso, traslado, incorporación, reincorporación, se deberá actualizar su inscripción en el Registro Público de Carrera Administrativa.

(Decreto 1227 de 2005, artículo 47)".

(...)

"Artículo 2.2.7.6. Disposiciones especiales del Registro Público de Carrera Administrativa. Para todos los efectos se considera como empleados de carrera a quienes estén inscritos en el Registro Público de Carrera Administrativa y a quienes habiendo superado satisfactoriamente el período de prueba no encuentren inscritos en él.

Toda solicitud de actualización en el Registro Público de carrera administrativa que se presente ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, deberá estar acompañada de los soportes documentales necesarios para determinar las circunstancias específicas en que se produjo la vinculación del empleado en el cargo, el cual se pide dicha actualización.

Las solicitudes de actualización deberán ser presentadas únicamente por el Jefe de Unidad de Personal quien haga sus veces con los documentos que la soportan. Las solicitudes que no cumplan estos requisitos serán devueltas a la Entidad, a efecto de ser revisadas y complementadas para el envío nuevamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil para el trámite correspondiente.

**Parágrafo.** La Comisión Nacional del Servicio Civil revisará la información a que se refiere el presente artículo y dispondrá la correspondiente actualización en el Registro cuando se haya dado cumplimiento a las normas que rigen la materia.

(Decreto 1227 de 2005, artículo 49)".

Conforme se aprecia, la actualización de la inscripción en el registro público de carrera administrativa presenta cuando el empleado inscrito en carrera administrativa cambia de empleo por ascenso, traslado, incorporación o reincorporación, y el citado artículo 2.2.7.4 establece el derecho para dicho empleado cuando utiliza la expresión "se le deberá actualizar su inscripción" en el mencionado Registro, aunque es necesario señalar que la solicitud la debe presentar únicamente el Jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces, con la documentación pertinente.

C. El acto administrativo de la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre la actualización o no del Registro Público de Carrera Administrativa

La primera pregunta de la consulta se refiere a si el acto administrativo que expide la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante el cual decide o no actualizar el Registro Público de Carrera Administrativa, es un acto de trámite que no afecta los derechos de carrera administrativa del funcionario, o un acto constitutivo de los mencionados derechos respecto del empleo sobre el cual se solicita la actualización.

Al respecto resulta oportuno mencionar que la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), no trae una definición de "acto administrativo", al contrario del texto inicial del Decreto Ley 01 de 1984, el anterior Código Contencioso Administrativo (CCA), que sí lo hizo para establecer una distinción con el hecho administrativo, la cual fue objeto de varias críticas.

El concepto ha sido precisado por algunos autores, como el tratadista Eduardo García de Enterría que define el acto administrativo como "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de disposición realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria", y el profesor José Antonio García-Trevijano, que lo describe como la "declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de derecho público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados, o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa"–.

Ahora bien, los actos de trámite son los que impulsan la actuación administrativa

, mientras que los actos administrativos definitivos son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación, conforme lo establece el artículo 43 del CPACA.

En el caso del acto administrativo de la Comisión Nacional del Servicio Civil que niega la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa, es claro que se trata de un acto administrativo definitivo cuando constituye una decisión, como la califica el artículo 35 de la Ley 909 de 2004, el cual establece que se debe tomar mediante resolución motivada

, y notificarse personalmente al interesado, el cual puede interponer contra ella el recurso de reposición. Dice así esta norma:

**“Artículo 35. Notificación de la inscripción y actualización en carrera.** La notificación de la inscripción y de la actualización en la carrera administrativa se cumplirá con la anotación en el Registro Público.

La decisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil que niegue la inscripción o la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa se efectuará mediante resolución motivada, la cual se notificará personalmente al interesado, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Contra las anteriores decisiones procede el recurso de reposición, el cual se interpondrá, presentándose para tramitarse y decidirse de acuerdo con lo dispuesto en el citado Código”.

Ahora bien, la resolución motivada de la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante la cual decide actualizar el Registro Público de Carrera Administrativa, es un acto constitutivo de los derechos de carrera del funcionario respecto del empleo sobre el cual se solicita su actualización, por cuanto se trata de un funcionario que ya tiene los derechos de carrera, que se encuentra inscrito en el Registro, y si la decisión es favorable significa que mejora su ubicación laboral en la carrera y si por el contrario, le es desfavorable se le afectan sus derechos laborales, pues quiere decir que en el Registro de la carrera sigue figurando en el cargo anterior, en el cual se encontraba inscrito.

En el mismo sentido pero respecto de la inscripción, que es la etapa inicial del funcionario de carrera en el Registro, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” (C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado), Sentencia del 1º de febrero de 2007 (Rad. 230001-23-31-000-2000-03121-01), señaló lo siguiente:

“La Sala considera pertinente indicar que el acto de inscripción en el Registro Público de Carrera Administrativa, no es de carácter declarativo sino constitutivo del derecho y que para predicar la condición de escalafonado la inexistencia de la inscripción, no impide pregonar que el derecho existe y que la declaración emergió por la superación satisfactoria del período de prueba y por haberse efectuado el nombramiento en propiedad”.

En síntesis, la resolución motivada de la Comisión Nacional del Servicio Civil no es un acto de trámite sino un acto administrativo definitivo, constitutivo de los derechos de carrera del empleado cuya actualización solicita por parte del Jefe de la Unidad de Personal de la entidad, pues constituye una decisión que afecta sus derechos de carrera, en la medida en que se hace o no la anotación en el Registro Público de Carrera Administrativa del nuevo cargo que está desempeñando el empleado por ascenso, traslado, incorporación o reincorporación.

D. Las resoluciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil de negar la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa cuando los cargos en los que se encontraban inscritos los funcionarios de carrera han sido suprimidos

En la segunda pregunta de la consulta se indaga acerca de los efectos sobre los derechos de los empleados de carrera administrativa, de las resoluciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante las cuales se niega la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa, cuando los cargos en los que se encontraban inscritos fueron suprimidos y no existen por tanto, en la planta de personal del Ministerio del Interior.

Al respecto se observa que los efectos de tales resoluciones negativas serían que dichos empleados seguirían figurando en el Registro Público de Carrera Administrativa en los anteriores cargos que ya

inexistentes, con lo cual el Registro no correspondería a la realidad, y los empleados verían afectado su derecho a la actualización de la inscripción en el Registro, que les concede el artículo 2.2.7.4 del Decreto 1083 de 2015, como quedó expuesto, razón por la cual podrían interponer el recurso de reposición contra esos actos administrativos y una vez agotada la vía administrativa, ejercer contra los mismos el recurso de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

El empleado de carrera tiene un derecho preferencial a la incorporación en un cargo igual o equivalente en los casos de liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades públicas, o de traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de la planta de personal, conforme lo establecen los artículos 44 y 45 de la Ley 909 de 2004 reguladora de la carrera administrativa, y consiguientemente proceder a la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa. Las mencionadas normas disponen lo siguiente:

"Artículo 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo

Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual

o equivalente

de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización..

(...)"

"Artículo 45. Efectos de la incorporación del empleado de carrera administrativa a las nuevas

plantas de personal. Cuando la incorporación se efectúe en un empleo igual no podrán exigirse requisitos distintos a los acreditados por los servidores al momento de su inscripción o actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa en el empleo suprimido. Cuando la incorporación se realice en un empleo equivalente, deberán acreditarse los requisitos exigidos por la entidad que esté obligada a efectuarla de conformidad con el manual específico de funciones y requisitos de la misma".

En los eventos de incorporación o reincorporación del funcionario de carrera, se produce un cambio lateral de este que debe ser anotado en el Registro Público de Carrera Administrativa, razón por la cual es procedente efectuar la actualización de la inscripción del funcionario.

En relación con la reincorporación, los incisos segundo y tercero del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1083 de 2015, correspondiente al artículo 87 del Decreto 1227 de 2005, establecen:

"Mientras se produce la reincorporación, el registro de inscripción en carrera del ex empleado continúa vigente con la anotación sobre la situación. Efectuada dicha reincorporación, será actualizada la inscripción en el Registro Público de Carrera Administrativa y el empleado continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión del empleo".

De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado en el decreto ley el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento de la indemnización y será retirado del Registro Público de Carrera".

La tercera pregunta de la consulta se relaciona con la anterior, en el sentido de que se refiere a cuál es el alcance de la decisión adoptada por la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre los derechos de carrera administrativa de los empleados públicos inscritos del Ministerio del Interior, frente a la negativa a la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa de los funcionarios, a la cual se responde que es la afectación de los derechos de carrera de los funcionarios, pues continúan figurando en el mencionado Registro en los antiguos cargos en los cuales fueron inscritos, y además, se presenta un desconocimiento



su derecho de actualización del Registro ya que no se realiza la anotación de su cambio laboral.

E. El criterio para aplicar la equivalencia entre estudios y experiencia es de orden legal. Tal equivalencia encuentra establecida para el cumplimiento de requisitos de los empleos públicos y por tanto, resulta válida su aplicación para la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa

La cuarta y la quinta preguntas de la consulta se relacionan con el tema de la equivalencia entre estudios y experiencia en el nivel profesional.

La cuarta inquiriere sobre cuál sería el criterio para aplicar la equivalencia entre estudios y experiencia y los efectos de la incorporación de los funcionarios de carrera, inscritos como profesionales universitarios en el Registro Público de Carrera Administrativa, en las nuevas plantas de personal como profesores especializados, y la quinta indaga si procede la aplicación de la equivalencia entre estudios y experiencia sobre los requisitos de empleo que habiliten la viabilidad para que la Comisión Nacional del Servicio adelante el trámite de actualización del mencionado Registro.

Sobre el particular, es necesario señalar que el criterio para establecer la equivalencia entre estudios y experiencia es de estricto orden legal, pues claramente son las normas legales, precisadas por reglamentarias, las que la establecen para efectos del cumplimiento de los requisitos de los empleos públicos.

Es así como el artículo 8º del Decreto Ley 770 del 17 de marzo de 2005, "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional, a que se refiere la Ley 90 de 2004", dispone lo siguiente:

**"Artículo 8º. Equivalencias entre estudios y experiencia.** Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:

8.1 Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional.

8.1.1 Título de postgrado en la modalidad de especialización por:

8.1.1.1 Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional.

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

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

8.1.2 El título de postgrado en la modalidad de maestría por:

8.1.2.1 Tres (3) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional.

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

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

8.1.3 El título de postgrado en la modalidad de doctorado o postdoctorado, por:

8.1.3.1 Cuatro (4) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o

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

8.1.3.3 Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y dos (2) años de experiencia profesional.

8.1.4 Tres (3) años de experiencia profesional por título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo.

(...)”.

Adicionalmente, el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública establece en su artículo 2.2.2.5.1 la equivalencia entre estudios y experiencia de la siguiente forma:

["Artículo 2.2.2.5.1 Equivalencias.](#) Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias, responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:

#### **1. Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional.**

El Título de postgrado en la modalidad de especialización por:

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

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

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

El Título de Postgrado en la modalidad de maestría por:

-- Tres (3) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o

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

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

El Título de Postgrado en la modalidad de doctorado o postdoctorado, por:

-- Cuatro (4) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o

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

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

del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afin con las funciones del cargo (2) años de experiencia profesional.

Tres (3) años de experiencia profesional por título universitario adicional al exigido en el requisito respectivo empleo.

(...).

**Parágrafo 1º.** De acuerdo con las necesidades del servicio, las autoridades competentes determinará sus respectivos manuales específicos o en acto administrativo separado, las equivalencias para los empleos que lo requieran, de conformidad con los lineamientos establecidos en el presente decreto.

(...)

**Parágrafo 3º.** Cuando se trate de aplicar equivalencias para la formación de posgrado se tendrá en cuenta que la maestría es equivalente a la especialización más un (1) año de experiencia profesional o viceversa;

**Parágrafo 4º.** Cuando se trate de aplicar equivalencias para la formación de posgrado se tendrá en cuenta que el doctorado o posdoctorado es equivalente a la maestría más tres (3) años de experiencia profesional o viceversa; o a la especialización más cuatro (4) años de experiencia profesional y viceversa.

(...)”.

(Decreto 1785 de 2014, artículo 26)”.

Ahora bien, como se aprecia en las normas, la equivalencia entre estudios y experiencia se encuentra destinada a acreditar el cumplimiento de los requisitos de los empleos públicos, razón por la cual resulta viable su aplicación para el trámite de actualización de la inscripción de los funcionarios de carrera en el Registro Público de Carrera Administrativa.

LA SALA RESPONDE

“1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los actos administrativos que expide la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante los cuales decide o no actualizar el Registro Público de Carrera Administrativa, vale decir se trata de actos de simple trámite que no afectan los derechos de carrera administrativa que ostentan los funcionarios o, por el contrario, son actos constitutivos de los mencionados derechos respecto de los empleos sobre los cuales se solicita su actualización?”

Los actos administrativos expedidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante los cuales decide no actualizar el Registro Público de Carrera Administrativa, no son actos de trámite sino actos definitivos constitutivos de los derechos de carrera de los funcionarios respecto de los empleos sobre los cuales se solicita su actualización.

“2. ¿Cuáles serían los efectos de los actos administrativos, sobre los derechos de los servidores de carrera administrativa, en los que se niega la actualización por la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando los cargos en que se encontraban inscritos en el Registro Público de Carrera Administrativa, fueron suprimidos o no se encuentran hoy dentro de la planta de personal del Ministerio?”

Los efectos de los actos administrativos sobre los derechos de los servidores de carrera administrativa en los que la Comisión Nacional del Servicio Civil niega la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa, cuando los cargos en que se encontraban inscritos en este fueron suprimidos y no se encuentran en la actual planta de personal del Ministerio del Interior, implican que los funcionarios siguen inscritos en los cargos anteriores que ya no existen y, por ende, resultan afectados en sus derechos de carrera. Se les desconoce el derecho de actualización del Registro, estarían habilitados para interponer contra ellos el recurso pertinente de la vía administrativa y ejercer los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

"3. ¿Cuál es el alcance de la decisión adoptada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre derechos de carrera administrativa de los empleados públicos inscritos del Ministerio, frente a la negativa a la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa de los funcionarios?"

El alcance de la decisión adoptada por la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre los derechos de carrera administrativa de los empleados públicos inscritos del Ministerio del Interior, frente a la negativa a la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa de los funcionarios, es la afectación de los derechos de carrera de estos pues continúan figurando en el mencionado Registro en los antiguos cargos los cuales fueron inscritos, lo cual resulta ser también una manera de desconocer el principio del "ind pro operario", contemplado en el artículo 53 de la Constitución, según el cual en caso de una eventual duda sobre la aplicación e interpretación de las normas laborales, se debe proferir la que conlleve a la situación más favorable para el trabajador o empleado. Además, se presenta un desconocimiento de su derecho a la actualización del Registro en la medida en que no se realiza la anotación de su cambio laboral.

"4. ¿Para efectos de la incorporación de los funcionarios de Carrera Administrativa, inscritos como profesionales universitarios en la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las nuevas plantas de personal como profesionales especializados, cuál sería el criterio para aplicar la equivalencia de experiencia y estudios, de acuerdo con la normatividad existente?"

El criterio para aplicar la equivalencia entre estudios y experiencia en el nivel profesional, como en todos los niveles, es de orden legal, por cuanto ha sido establecido en los artículos 8º del Decreto Ley 770 de 2008 y 2.2.2.5.1 del Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública correspondiente al artículo 26 del Decreto 1785 de 2014.

"5. ¿Para la actualización del Registro Público de Carrera Administrativa de los funcionarios, procesando la aplicación de la equivalencia de experiencia por estudio sobre los requisitos de empleo que habilite la viabilidad para que la CNSC adelante el trámite correspondiente?"

La equivalencia entre estudios y experiencia dispuesta en la normatividad legal, se encuentra establecida para acreditar el cumplimiento de los requisitos de los empleos públicos y, por consiguiente, es viable su aplicación para el trámite de actualización del Registro Público de Carrera Administrativa de un funcionario de carrera.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Presidente de la Sala

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Consejero de Estado

