



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 14 AGO 2019

<b>Demandante</b>	Municipio de Sogamoso
<b>Demandado</b>	Mary Luz Castro Barón
<b>Expediente</b>	15759-33-33-002-2016-00051-04
<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Tema</b>	Confirma sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la apoderada de la parte demandada (fls. 305 a 309), en contra de la sentencia del 30 de mayo de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sogamoso, mediante la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda (fls. 293 a 303).

### I. ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA (fls. 2 a 17)

El Municipio De Sogamoso, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A demanda su propio acto, solicitando la nulidad de la Resolución No. 1940 de 30 (*sic*) de diciembre de 2015, por medio de la cual el Alcalde Municipal de Sogamoso nombró en provisionalidad a la señora Mary Luz Castro Barón en el empleo de SECRETARIA, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del municipio de Sogamoso, notificado por conducta concluyente con la aceptación del cargo realizada en el acta de posesión No. 273 del 30 de diciembre de 2015

A título de restablecimiento del derecho solicita, se ordene la inmediata desvinculación del cargo desempeñado por la señora Mary Luz Castro Barón y se declare la vacancia definitiva del cargo.

Así mismo, solicita se condene a la señora Mary Luz Castro Barón a devolver, debidamente indexados, los salarios y prestaciones por ésta percibidos desde el 18 de abril de 2016, fecha en la que se negó a dar su consentimiento para la revocatoria directa del acto que la nombró, hasta la fecha en que se realice el retiro definitivo del cargo. Se condene en costas y agencias a la demandada.



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

## 1.1. Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Refirió el apoderado que el Municipal de Sogamoso mediante Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015 nombró en provisionalidad a la señora Mary Luz Castro Barón en el cargo de Secretario, Código 440, Grado 03 de la Planta Global de empleos del municipio de Sogamoso, posesionándose en el cargo con acta No. 273 de 30 de diciembre de 2015.

Adujó que el Decreto No. 562 de 28 de diciembre de 2015, ajustó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la Alcaldía Municipal de Sogamoso - Boyacá, estableciéndose los requisitos de educación y experiencia para acceder al empleo antes referido, a saber:

*ESTUDIOS:*

*Diploma de Bachiller en cualquier modalidad*

*EXPERIENCIA:*

*Dieciocho (18) meses de experiencia relacionada.*

Puntualizó que la demandada presentó con la hoja de vida título de Bachiller Técnico, así como título Técnica en Asistencia en Organización de Archivos expedido por el SENA y para acreditar experiencia allega copia de los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión con funciones de *aseo, limpieza, y mantenimiento de mobiliario*, suscritos con el municipio de Sogamoso.

Indicó que el 16 de febrero de 2016 la señora Martha Beatriz Sánchez, en calidad de Profesional contratada en la Secretaría General y del Talento Humano Municipal de Sogamoso, presentó un concepto respecto de algunos nombramientos realizados por la administración anterior, entre ellos el efectuado a la demandada, en el que concluye, que no cumple con el requisito de *experiencia* toda vez que la acreditada, no se encuentra relacionada con las funciones del empleo.

Señaló que el 29 de febrero de 2016, la Secretaria General y del Talento Humano del Municipio de Sogamoso, requirió a la demandada para que allegara a sus oficinas certificación laboral en la que acreditara los 18 meses de experiencia relacionada con el empleo que desempeña, por lo que el 3 de marzo de 2016, la demandada presentó



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

a la entidad, copia los contratos inicialmente allegados con la hoja de vida, así como certificación laboral como Secretaria para el periodo 7 de enero de 2013 a 20 de junio de 2014.

Refirió que el 08 de marzo de 2016, nuevamente la señora Martha Beatriz Sánchez, en calidad de Profesional contratada en la Secretaría General y del Talento Humano Municipal de Sogamoso, reitero que la demandada, no cumple con los requisitos de experiencia exigidos en el manual específico de funciones y competencias laborales.

Manifestó que el 29 de marzo de 2016, con base en la documentación allegada, se realiza un nuevo análisis de requisitos de estudio y experiencia, precisando que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, no cumple con el requisito de experiencia para desempeñar el cargo como quiera que las certificaciones por ella allegadas no determinan las funciones establecidas para el empleo siendo esta una condición necesaria conforme al Decreto 785 de 2005.

Finalmente indicó que el 14 de abril del 2016, el Alcalde y la Secretaria General y de Talento Humano del Municipio de Sogamoso, solicitaron a la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, consentimiento expreso para realizar la revocatoria directa de la Resolución No. 1940 de 30 de diciembre de 2015 y del acta por medio de la cual se le posesionó en el empleo de SECRETARIA, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la planta de empleos del municipio de Sogamoso y con oficio de fecha 18 de abril del 2016 la demandada no acepto la revocatoria directa.

## **1.2. Normas violadas**

Invocó como normas quebrantadas las previstas en el artículo 125 de la Constitución y las siguientes disposiciones de orden legal:

- Ley 734 de 2002 Art. 35 núm. 18.
- Ley 909 de 2004 Arts. 24 y 25.
- Decreto 1083 de 2015 Arts. 2.2.2.3.7. y
- Decreto No. 562 de 28 de diciembre de 2015 Arts. 2.2.2.5.1.

El apoderado del ente territorial, realizó transcripción de disposiciones reseñadas y de apartes jurisprudenciales, para considerar que el trámite surtido por la administración fue el acorde, no obstante ante la negativa del consentimiento de la demandada, se debía acudir al control judicial.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

Como concepto de violación arguyó puntualmente el o desconocimiento de la Ley 909 de 2004 Arts. 24 y 25 así como del artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015, que en la parte aplicable al caso establece " ... *Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio. ( . . .)Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer. . .* "; Ya que al verificada la hoja de vida de la demandada, se advierte que esta no demostró tener experiencia relacionada con el empleo ocupado, pues solamente demostró:

Enfatizó que el Municipio de Sogamoso, suscribió contratos de prestación de servicios cuyos objetos contractuales no tienen relación con las funciones específicas del empleo que ocupa la demandada, destacados en el siguiente cuadro:

CONTRATO	FECHA	TÉRMINO
Contrato 2014 512 - Objeto: Prestar servicios de apoyo en el mantenimiento para la conservación del mobiliario, bienes muebles e inmuebles de la administración municipal	No reporta	5 meses
Contrato 2015 066 - Objeto: Realizar actividades de mantenimiento, aseo, limpieza y cafetería en las instituciones educativas oficiales del municipio de Sogamoso asignadas por la secretaría de educación	19/01/2015	4 meses
Contrato 2015 47 - Objeto: Realizar actividades de mantenimiento, aseo, limpieza y cafetería en las instituciones educativas oficiales del municipio de Sogamoso asignadas por la secretaría de educación	10/06/2015	1 mes
Contrato 2015 725 - Objeto: Realizar actividades de mantenimiento, aseo, limpieza y cafetería en las instituciones educativas oficiales del municipio de Sogamoso asignadas por la secretaría de Educación	27/07/2015	5 meses

Manifestó que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, no demostró poseer experiencia relacionada en el ejercicio de funciones del empleo, establecidas en el Decreto 562 de 28 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta que los cargos o actividades desempeñadas por ella poseen solamente funciones de archivística, por lo que no cumple con el requisito de experiencia allí establecido, vulnerando de esta manera dicha norma.

Señaló que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, no cumple con el requisito de estudio, pues lo solicitado en el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la Alcaldía de Sogamoso (Decreto No. 562 de 28 de diciembre de 2015) es formación



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

académica en el núcleo de conocimiento en otros programas de ciencias de la salud, sin embargo, el título de tecnólogo en gestión de salud que ostenta la demandada pertenece al núcleo de conocimiento Administración.

Argumentó falsa motivación del acto demandado, como causal expresa de nulidad, en razón a que la fundamentación del mismo únicamente fue la necesidad de proveer el empleo de *SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03...* ”omitiéndose hacer referencia al cumplimiento o no de los requisitos para acceder al empleo por parte de parte de la persona nombrada.

Coligue que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, tuvo la oportunidad previa de conocer que no cumplía con los requisitos para ejercer el empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la planta de empleos del Municipio de Sogamoso, negándose a la revocatoria de los actos administrativos correspondientes, a partir de la fecha de la negativa (18 de abril de 2016), por ello no puede hablarse de buena fe, razón por la cual debe ser condenada al pago de los salarios percibidos de manera ilegal al ocupar un empleo de manera irregular.

## 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término procesal correspondiente, la apoderada de la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, presentó contestación de la demanda, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones (fls. 126 a 154) y refiriéndose a cada uno de los hechos planteados, aceptando como ciertos los contenidos en los numerales 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 11 y 12, como parcialmente el hecho 5 y como no ciertos el 8 y 10, relacionados con el concepto del cumplimiento de los requisitos para el nombramiento.

Señaló que los cargos formulados, no tienen vocación de prosperar teniendo en cuenta que el propósito principal y las funciones asignadas a la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, de acuerdo con el Decreto Municipal 562 del 28 de septiembre de 2015, son “(...) *atender al público personal, telefónicamente y fijar las entrevistas o reuniones que sean autorizadas por el superior. 2. Levantar y mantener al día el archivo y la correspondencia, aplicando el Sistema de Gestión Documental 3. Transcribir y digitar oportunamente, todos los documentos que se requieran, para el normal desarrollo de las funciones de la dependencia (...)*” y a la luz del artículo 2.2.2.3.7 del decreto 1083 de 2015, la experiencia relacionada es entendida como la “*adquirida de empleos o actividades que tengan funciones a las cargas a proveer*”.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

Arguyó de acuerdo a lo referido que con las certificaciones como Secretaria en la Empresa “*Bananas del Quindío*” del 07 de enero de 2013 a 20 de junio de 2014 y en la Empresa “*Minería de Carbón*” del 25 de enero de 2012 a 24 de abril de 2012, se acredita 20 meses y 13 días de experiencia como Secretaria, la cual contiene como ejes temáticos transversales la gestión documental y gestión de archivo, experiencia que se encuentra relacionada con el empleo SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 en el cual fue nombrada y de conformidad con las funciones señaladas en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en concreto aquellas que en dicho Manual se relacionan en los numerales 1°, 2 y 5° de la descripción de funciones esenciales.

Enfatizando que en caso que dichas certificaciones no sean tenidas como válidas para acreditar la experiencia relacionada, no puede la entidad desconocer las equivalencias contenidas en el Art. 9 del Decreto No. 562 de 28 de diciembre de 2015, mismo que en cuanto a equivalencias de estudios y experiencia remite a lo contemplado en el Art. 25 del Decreto 785 de 2005, y en la medida que acredita título de Bachiller Técnico con especialidad en educación ambiental y Técnico en Asistencia en Organización de Archivos del SENA.

Con base en los anteriores argumentos propuso como excepciones las que denominó:

- ✓ *Acoso e intimidación laboral sistemática*: Indicando que pese a que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, ha desempeñado sus labores en forma óptima, se ha visto en un caso latente de acoso laboral, la que se fundamenta en que, al igual que otros empleados nombrados en provisionalidad por la anterior administración, la demandada ha venido siendo víctima de vejámenes, tratos denigrantes, comentarios e intimidación que le han afectado emocional, psicológica y laboral con el propósito de lograr su desvinculación, por el Alcalde de turno.
- ✓ *Principio de la buena fe y la presunción de legalidad de actos efectuados por la administración y la confianza legítima*: La fundamenta en la medida que la expedición del acto demandado estuvo precedido de un estudio de la hoja de vida y con ello de requisitos de estudio y experiencia, bajo el principio de la buena fe frente al actuar de la administración, se estableció en su favor unos derechos meridianos o intermedios originados en el nombramiento en un cargo de carrera, desde el mismo, y hasta cuando se efectúe la provisión del cargo mediante concurso.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

- ✓ *Legalidad de la Resolución 1940 de 2015, en tanto se respetó las formalidades para efectuar nombramientos en provisionalidad en caso de vacancia temporal de empleos, señala que el nombramiento se efectuó bajo las disposiciones que regulan la provisión de empleos de forma temporal o en encargo, esto es, Ley 909 de 2004 Art. 25, Decreto 1227 de 2007 Art. 9º, Decreto 765 de 2005 Art. 29, Decreto 3626 de 2005 Art. 6, por realizarse por necesidades del servicio y encontrarse en vacancia temporal.*
- ✓ *Estabilidad laboral relativa o intermedia de empleados públicos y ausencia de requisitos específicos (legales) para retiro de servidores públicos, referencia el contenido del artículo 125 Constitucional, para señalar que 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, siendo improcedentes las pretensiones de desvinculación y retiro, además de ir en contravía de los mandatos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, citando apartes de la sentencia T-326 de 2014, sobre las garantías mínimas de protección o estabilidad relativa o intermedia de los empleados públicos nombrados en provisionalidad.*
- ✓ *Principio constitucional de la buena fe y la prohibición de recuperar las prestaciones pagadas a particulares cuando actúan bajo el imperio de esta, enfatizando que la presunción de buena fe, es la prerrogativa de la que gozan los particulares cuando actúen como agentes del Estado, siendo deber de estos demostrar lo contrario en caso de controversias, destacando apartes de la jurisprudencia constitucional que refiere a la improcedencia recuperar prestaciones pagadas a particulares de buena fe así como en lo normado en el Art. 164 del CPACA el cual preceptúa dicha prohibición.*
- ✓ *Prohibición de pagar sumas de dinero recibidas de buena fe, señala que el Municipio de Sogamoso de manera arbitraria pretende que producto de su propio error, se obtenga devolución de las sumas de dinero recibidas e indexadas, por concepto de los salarios devengados desde el 18 de abril y hasta cuando se produzca la desvinculación, desconociendo de un lado el derecho laboral, reconocido en el artículo 53, de orden público, por lo que los salarios y saldos de dinero fueron recibidos en calidad de buena fé, producto de su trabajo desarrollado.*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

### 3. SENTENCIA APELADA

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sogamoso, puso término a la instancia mediante sentencia proferida el 30 de mayo de 2018, a través de la cual resolvió acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda (fls. 293 a 303), así:

*“Primero.- Declarar no probadas las excepciones denominadas “Principio de la buena fe y la presunción de legalidad de actos efectuados por la administración y la confianza legítima”, “Estabilidad laboral relativa o intermedia de empleados públicos y ausencia de requisitos específicos (legales) para retiro de servidores públicos” y “Acoso e intimidación laboral sistemática” propuestas por la demandada.*

*Segundo.- Declarar fundadas las excepciones denominadas “Principio constitucional de la buena fe y la prohibición de recuperar las prestaciones pagadas a particulares cuando actúan bajo el imperio de esta” y “Prohibición de pagar sumas de dinero recibidas de buena fe”, propuestas por la parte demandada y de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.*

*Tercero.- Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015 mediante la cual el Alcalde municipal de Sogamoso nombró a la señora MARY LUZ CASTRO BARÓN identificada con C.C.No. 1.057.580.864 en el empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del municipio de Sogamoso, al no acreditarse de manera suficiente que esta, al momento de su nombramiento y posesión, con el requisito de experiencia exigido para el desempeño del cargo.*

*Cuarto.- Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, una vez en firme este proveído, declarar la desvinculación de la señora MARY LUZ CASTRO BARÓN identificada con C.C.No. 1.057.580.864 del empleo SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del municipio de Sogamoso en el cual fue nombrada mediante Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este sentencia.*

*Quinto.- Negar las demás pretensiones de la demanda.*

*Sexto.- No condenar en costas en esta instancia. (...).”*

Previo a analizar el fondo del asunto, el juzgador de primera instancia, se refirió al marco normativo aplicable al caso en estudio desde la Constitución Política, artículos 26,40 y 125, considerando que el ingreso a los cargos de carrera y el nombramiento en los mismos ha de efectuarse previo cumplimiento y verificación de los requisitos y condiciones fijados en la ley, para determinar el mérito y las calidades de los aspirantes, regla, en virtud del principio de legalidad, aplicable a todos los servidores públicos, en el sentido que, en cualquier caso,



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

deberán cumplirse los requisitos constitucionales o legales para ocupar el cargo, siendo deber de todo Servidor Público.

Refirió el contenido de los artículos 25 y 26 del Decreto Ley 785 de 2005, para señalar que las autoridades competentes, al adoptar los manuales específicos de funciones y de requisitos, no podrán disminuir los requisitos mínimos de estudios y de experiencia; y que cuando para el desempeño de un empleo se exija una profesión, arte u oficio debidamente reglamentado, *“los grados, títulos, licencias, matrículas o autorizaciones previstas en las normas sobre la materia no podrán ser compensados por experiencia u otras calidades, salvo cuando la ley así lo establezca.”*

Acotó que se encuentra acreditado que mediante Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015 el Alcalde municipal de Sogamoso nombró a la señora Mary Luz Castro Barón en el empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del municipio de Sogamoso y que la referida se posesionó en el mismo el 31 de diciembre de 2015, tal como da cuenta el acta No. 273, por lo que el examen de legalidad del acto en cita, no puede realizarse con base en las pruebas que fueron allegadas al proceso judicial, si las mismas no fueron aportadas en sede administrativa previamente al nombramiento cuestionado, ya que éstas eran desconocidas por la Administración para proferir el referido acto.

En consecuencia, resaltó que las certificaciones allegadas con la contestación de la demanda, obrantes a folios 178-179, y que cuentan con fechas de expedición de 18 y 20 de octubre de 2016, no son pasibles de ser valoradas en esta instancia para el control de legalidad de los actos acusados, pues las mismas no fueron conocidas por la Administración de manera previa a la expedición del acto demandado y de conformidad con lo estipulado en el Decreto 562 de 28 de diciembre de 2015 para el desempeño del empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 en el cual fue nombrada la demandada señora Mary Luz Castro Barón, se debió acreditar *“Dieciocho (18) meses de experiencia relacionada”* como requisito de experiencia.

Consideró que conforme a lo normado en el Art. 12 del Decreto 785 de 2005, la experiencia relacionada debió ser acredita por la demandada mediante la presentación de constancias escritas que como mínimo debían contener la relación de funciones desempeñadas, pero de las certificaciones existentes de manera previa a la expedición del acto cuya legalidad se debate, esto es aquellas



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

expedidas hasta el 31 de diciembre de 2016, inclusive, se encuentra que la única certificación allegada al proceso y que data de fecha precedente a la mencionada, no cumpliendo con el requisito.

Coligió que es claro que la "*experiencia relacionada*" descrita en las normas vigentes -Art. 11 del Decreto 785 de 2005, en el orden territorial, se acredita a través de certificaciones que en los términos del Art. 12 *Ibídem*, es decir las que contengan una relación de las funciones desempeñadas, situación que no ocurrió en el caso en cuestión, puesto que la demandada señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, no acreditó en debida forma y con suficiencia la experiencia exigida por el Decreto 562 de 2015 para poder ser nombrada, argumento que sería suficiente para declarar la nulidad del referido acto administrativo.

No obstante lo anterior, acotó que las dos certificaciones laborales allegadas con la contestación de demanda, en las que se indican las actividades realizadas al servicio de la empresa privada, no fueron allegadas con antelación ante la administración pública, para que previo a la expedición del acto de nombramiento, realizara las actividades de verificación y conformidad, de ahí que no es en este proceso judicial donde se debió arrimar tales documentos para acreditar que cumple con las exigencias legales para dar por acreditar el requisito de experiencia relacionada, sino que el escenario natural era la sede administrativa, de suerte que la Alcaldía Municipal de Sogamoso tuviera la oportunidad de examinar y corroborar su contenido, convalidando la nulidad solicitada y de manera automática la demandada se entiende desvinculada del empleo en el cual fue nombrada.

El *a-quo*, consideró que no existe mérito para ordenar la devolución de la totalidad de los dineros percibidos por la demandada por concepto de salarios y prestaciones, porque los mismos, correspondieron a la retribución de un servicio prestado por está a favor de la Administración, independientemente de la legalidad o no de su nombramiento, sin lograr probar la mala fé.

Refirió que el Municipio de Sogamoso, no cumplió con las cargas que le son impuestas por el orden jurídico respecto de la pretensión de restablecimiento, como son, *i) exponer en el libelo los fundamentos de hecho y derecho de la pretensión, ii) probar los supuestos de hecho que fundamenten lo solicitado*, por lo que el restablecimiento solicitado requiere que sean probados, tanto el elemento objetivo, que está demostrado al no acreditarse de manera suficiente que la demandada cumplía, al momento de su nombramiento y posesión, con el



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

requisito de experiencia exigido para el desempeño del cargo en el cual fue nombrada y el elemento subjetivo, como es probar la mala fe en la actuación de la demandada, mala fe que la entidad no acreditó, ya que la actuación de la demandada está investida de la presunción de buena fe, la cual no fue desvirtuada por la entidad demandante siendo carga de la misma.

#### **4. RECURSO DE APELACIÓN**

Encontrándose dentro del término para ello, la apoderada de la demandada, presentó recurso de apelación contra la decisión proferida por el *a quo*, solicitando se revoque la misma y se nieguen las pretensiones de la demanda (fls. 305 a 309).

Señaló que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, al momento de expedirse la Resolución No. 1940 del 31 de diciembre de 2015, cumplía con los requisitos de estudio y experiencia exigidos para ocupar el cargo denominado Secretario – Código 440- Grado 03 de la planta Global del Municipio de Sogamoso, por ello la primera inconformidad de la recurrente se **centra en la indebida valoración probatoria**, específicamente por tres aspectos:

1. En cuanto al requisito de estudio, se encuentra probado que MARY LUZ CASTRO BARÓN, es bachiller técnico especialista en educación ambiental.
2. En cuanto al requisito de experiencia, destacó que el Decreto No. 562 del 28 de diciembre de 2015, señala que para ocupar el empleo se requiere experiencia adquirida en el ejercicio del empleo o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer y por ello la administración municipal conocida de los antecedentes laborales de la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, sin que hubiese efectuado requerimiento previo para aclarar el contenido de las certificaciones laborales aportadas en su momento.

Además porque las certificaciones allegadas con la contestación de la demandada obrantes a folios 178 y 179 y que fueron incorporadas por el *A- quo*, en audiencia celebrada en 29 de noviembre de 2017, sin que el Municipio realizara manifestación alguna, corresponden a la aclaración de las certificaciones que reposan en los archivos de la entidad que tienen



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

fecha de expedición del 15 de diciembre de 2015 y 11 de marzo de 2016 y que acreditan el nombramiento.

3. De las equivalencias contenidas en el artículo 9 del Decreto 562 del 28 de diciembre de 2015, refiriendo que en caso de no atenderse la aclaración de las certificaciones laborales, no se puede desconocer las equivalencias de la experiencia, contenidas en la referida cita.

Adujó como otro motivo de inconformidad que las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización y ante la prueba que fuera debidamente incorporada al medio de control de la referencia, está acreditado que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, desde el momento de su nombramiento ha cumplido con los requisitos de estudio y experiencia para ocupar el empleo Secretario Código 440 – grado 03 de la planta global de empleados del Municipio de Sogamoso, motivo por el cual le asiste el derecho a desempeñar el mencionado hasta cuando se configure causal legal para efectuar su retiro.

Insistió en el contenido normativo del artículo 125 de la CP/91, en concordancia con las causales de retiro del servicio, dispuestas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, no encontrándose ninguna demostrada o probada, recordando que el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, frente a la estabilidad reforzada de los funcionarios nombrados en provisionalidad que desempeñan cargos de carrera administrativa. Reiterando la revocatoria de la decisión de primera instancia, declarar la prosperidad de las excepciones y negar las pretensiones de la demanda.

## **5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA**

### **5.1. Parte demandante (fls. 342 a 345)**

Dentro del término otorgado para presentar alegatos de conclusión, la **parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en la demanda, respecto de la nulidad de la Resolución 1940 del 30 de diciembre de 2015, mediante la cual se nombró en provisionalidad a la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, sin el lleno de los requisitos, ya que al analizar la hoja de vida se evidenció que las certificaciones laborales aportadas relacionadas con las actividades de mantenimiento para la conservación del mobiliario, bienes muebles o inmuebles de la Administración, no fueron relacionadas con las funciones específicas del



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

cargo en que fue nombrada. Solicitando se confirme la sentencia proferida el 30 de mayo de 2018 en la que se accedieron parcialmente las pretensiones.

## **5.2. Parte demandada (fls. 351 a 354)**

La **parte demandada**, en oportunidad procesal, reiteró apartes de los argumentos de la contestación y los mismos del recurso de apelación formulado, encaminados a la revocatoria de la decisión y en consecuencia a la negativa de las pretensiones.

## **6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

No emitió concepto

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

¿De acuerdo con el recurso interpuesto por la parte demandada, corresponde a la Sala establecer si la sentencia de primera instancia incurrió en deficiencia en la valoración probatoria de los requisitos solicitados en el Decreto No. 562 del 28 de diciembre de 2015, para ocupar el empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del municipio de Sogamoso, en el que fue nombrado la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, o si por el contrario de la revisión del acervo es dable confirma la decisión recurrida ?

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso de la parte demandada, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

#### **2. TESIS ARGUMENTATIVAS DEL CASO SUB EXÁMINE**

##### **a) Tesis argumentativa propuesta por el a quo**

Su decisión se encaminó a acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda en razón a que concluyó que sólo pueden ser valoradas las certificaciones existentes de manera previa al nombramiento de la demandada, a fin de determinar si acreditó ante el nominador la experiencia exigida por el Decreto 562 de 2015 para poder ser nombrada a través del acto acusado, en el empleo de



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso.

Consideró que el proceso judicial no puede convertirse en una oportunidad para la parte pasiva de subsanar posibles falencias en las que pudo incurrir durante la actuación administrativa para acreditar su experiencia, máxime cuando el cargo formulado en la demanda precisamente se funda en la *indebida acreditación de la experiencia* por parte de la demandada al momento de ser nombrada y posesionada, en provisionalidad, en un empleo público de carrera.

Encontrando que la legalidad de la Resolución No. 1940 de fecha 30 de diciembre de 2015, no puede realizarse con base en las pruebas que fueron allegadas al proceso judicial, si las mismas no fueron aportadas en sede administrativa previamente al nombramiento cuestionado, ya que éstas eran desconocidas por la Administración para proferir el referido acto, encontrando así viciado de nulidad la expedición del mismo.

En relación con el restablecimiento del derecho solicitado por el municipio de Sogamoso, refirió que no cumplió con las cargas que le son impuestas por el orden jurídico respecto de la pretensión de restablecimiento, como son, *i) exponer en el libelo los fundamentos de hecho y derecho de la pretensión, ii) probar los supuestos de hecho que fundamenten lo solicitado*. Y al no acreditarse de manera suficiente que la demandada actuó con mala fe no accedió a la devolución de los dineros y salarios percibidos.

#### **b) Tesis argumentativa propuesta por la apelante**

Considera que la sentencia de primera instancia debe ser revocada, dado que el acto demandado no está incurrido en ninguna causal de nulidad por cuanto la demandada sí cumplía con los requisitos de estudio y experiencia exigidos para ocupar el cargo denominado Secretario – Código 440- Grado 03 de la planta Global del Municipio de Sogamoso, centrando la inconformidad a la **indebida valoración probatoria** realizada por el *a-quo*.

En cuanto al requisito de experiencia, destacó que el Decreto No. 562 del 28 de diciembre de 2015, señala que para ocupar el empleo se requiere experiencia adquirida en el ejercicio del empleo o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer y por ello la administración municipal conocida de los antecedentes laborales de la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, sin que



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

hubiese efectuado requerimiento previo para aclarar el contenido de las certificaciones laborales aportadas en su momento.

Además porque las certificaciones allegadas con la contestación de la demandada obrantes a folios 178 y 179, fueron incorporadas por el *A-quo*, en audiencia celebrada en 29 de noviembre de 2017, sin que el Municipio realizara manifestación alguna, corresponden a la aclaración de las certificaciones que reposan en los archivos de la entidad que tienen fecha de expedición del 15 de diciembre de 2015 y 11 de marzo de 2016 y que acreditan el nombramiento.

### **c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

Esta Sala confirmará la sentencia de primera instancia, por encontrar probado que a la expedición de la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, no se conocían los antecedentes laborales de la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, ni se realizó un estudio minucioso y previo al nombramiento y posesión que acreditara la experiencia laboral para desempeñar el cargo, aclaración y soportes laborales allegados con posterioridad y una vez efectuado en sede administrativa como consecuencia de dos requerimientos.

Para la Sala, las certificaciones que fueron allegadas por la demandada en atención a los requerimientos de la administración y que fueron aportados por la misma al activar este medio de control, cuentan con valor probatorio y acreditan indefectiblemente que el acto enjuiciado fue proferido sin realizar un estudio minucioso que acreditara la experiencia para ejercer el cargo, encontrándose viciado de nulidad por falsa motivación en su expedición.

Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos:

### **3. DE LA REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO DE NOMBRAMIENTO Y DEL MEDIO DE CONTROL JUDICIAL**

Es de advertir en primera medida que la revocatoria directa ha sido entendida como una forma de extinción de los efectos de los actos administrativos institución que actualmente se encuentra consagrada en el Capítulo IX del Título III de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, específicamente, en los artículos 93 y 97 de este compendio normativo establece que:



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

*“ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

*ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

*Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.*

*PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”*

Aunado a lo anterior y de manera previa la Ley 190 de 1995 “*Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa*”, dispuso en su artículo 5:

*“En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.*

*Cuando se advierta que se ocultó información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años”.*

Ahora bien, el Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*” señaló:

*“ARTÍCULO 2.2.5.1.13 Revocatoria del nombramiento. La autoridad nominadora deberá revocar el nombramiento en un cargo, cuando recaiga en una persona que no reúna los requisitos señalados para el desempeño del mismo.*

*Ante este evento la administración inmediatamente advierta el hecho procederá de conformidad con lo señalado en el artículo 5º de la Ley 190 de 1995 y la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones que las reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan”.*



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

Sin dudas, la revocatoria directa, constituye una de las manifestaciones del denominado principio de *auto-tutela de la administración*, el cual le otorga la prerrogativa de revisar sus propios actos. Sin embargo, esta potestad no se puede equiparar con la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, pues corresponden a diferentes tipos de control sobre los mismos y su competencia se encuentra radicada en distintas autoridades; ni con los recursos administrativos, en el sentido que no se instituye como un requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa.

En relación con los actos de carácter particular y concreto, establecida en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, principalmente se pueden colegir los siguientes contenidos normativos respecto a esta figura: (i) Los actos administrativos de carácter particular y concreto no pueden ser revocados sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular; (ii) Contrario a lo que acontecía en la vigencia del Código Contencioso Administrativo anterior, no se establecieron excepciones en relación con dicho consentimiento; (iii) Se incluyen en la obligación de contar con dicho consentimiento las otrora excepciones respecto de actos que resultaban de la aplicación del silencio administrativo positivo sobre los cuales se configuraran las causales generales de revocatoria y frente a los actos obtenidos por medios fraudulentos; (iv) **De esta manera, si el titular niega el consentimiento en tratándose de actos contrarios a la Constitución o a la ley, surge un deber en cabeza de la administración de demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa;** y (v) Si la administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo debe demandar sin acudir al procedimiento previo de conciliación, solicitando al juez su suspensión provisional.

En consonancia con lo anterior, el acto administrativo con el ordenamiento jurídico se materializa en la denominada presunción de legalidad, positivizada novedosamente en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 y en tal sentido el acto administrativo se presume ajustado al ordenamiento jurídico, dicha presunción pueda ser controvertida ante el juez contencioso administrativo quien, a través de la sentencia, podrá declarar o no la nulidad del acto y, en consecuencia, desvirtuar dicha presunción demostrando la existencia de vicios en los elementos de validez del acto (falta de competencia, expedición irregular, falsa motivación, desviación de poder)



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

En virtud de lo cual se tiene que los actos administrativos que produzcan efectos, se traten de actos de carácter general o particular y podrán ser controlados por el juez contencioso administrativo aún en el evento en que hayan sido derogados o revocados con posterioridad a su expedición porque, precisamente, la revocatoria impide que el acto revocado se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto administrativo tuvo eficacia, comoquiera que esta labor es del resorte exclusivo del operador judicial.

Esta Sala acota que en reiteradas oportunidades el Consejo de Estado<sup>1</sup>, ha sostenido que cuando se acusa un acto de nombramiento porque se considera ilegal con el único fin de que se resuelva tal ilegalidad, el medio idóneo para acudir a la jurisdicción es la nulidad electoral; mientras que si se pretende demandar un acto de nombramiento que se cree es ilegal y que además vulnera un derecho subjetivo, con el propósito de que este se restablezca y el acto se retire del ordenamiento jurídico, tendrá que demandarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Conforme a lo cual y como bien lo estudió el profesor Santofimio Gamboa, en su "*Tratado de Derecho Administrativo*"<sup>2</sup>, citando un artículo del catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, Eduardo García de Enterría, titulado "*La Configuración del Recurso de Lesividad*"<sup>3</sup>, antes que un mecanismo judicial de control de legalidad de los actos administrativos, la lesividad era un recurso administrativo que operaba a modo de beneficio y/o prerrogativa de la administración para revertir los efectos lesivos de sus decisiones en materia de hacienda pública, y que operaba a través de un trámite de declaración administrativa y oficiosa de lesividad. Fue con el trascurso de los años, que este recurso administrativo mutó hasta convertirse en una acción judicial, adoptando la configuración que hoy día exhibe.

<sup>1</sup> Sobre el tema ver: Auto de 1 de julio de 2014, Radicado No. 81001-23-33-000-2012-00039-02, Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Actor: Departamento de Arauca. Demandado: Empresa Social del Estado Hospital San Vicente de Arauca. Auto de 9 de junio de 2015, Radicado No. 19001-23-33-000-2012-00720-01 (0061-2014). Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Actor: Duban Ely Quintero Muñoz. Demandado: Municipio de Popayán- Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E.- Universidad Nacional de Colombia.

Auto de Unificación de 23 de abril de 2015, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Radicado No. 110010325000201301805 00 (4791-2013). M.P. Sandra Lisset Ibatra Vélez. Actor: Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial- UACT. Demandado: Lina Yojaira Pérez Jiménez.

<sup>2</sup> JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, "Tratado De Derecho Administrativo Tomo I. Introducción, Segunda Edición" En: Colombia 2002, ed: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA ISBN: 958-616-594-9 v. 1 pags. 461

<sup>3</sup> Autores: Eduardo García de Enterría Martínez-Carande Localización: Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 15, 1954, págs. 109-154- Idioma: español



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

En la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se conserva la misma técnica legislativa utilizada en la codificaciones precedentes, consistente en no consagrar de manera explícita un mecanismo judicial autónomo o específico (medio de control) para que la Administración demande sus propios actos administrativos, manteniéndose eso sí, la línea legislativa de concederle la atribución, facultad o competencia, para hacer uso de los medios de control dispuestos para que pueda acudir a la Jurisdicción a enjuiciar sus decisiones, obviamente en las mismas condiciones que los particulares.

En efecto, los artículos 137 y 138 *ejusdem*, son claros en disponer que los medios de control de Nulidad y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pueden ser utilizados por “*toda persona*”. De igual modo el artículo 139 *ibídem* señala, que “*cualquier persona*” puede hacer uso del medio de control de Nulidad Electoral. Además de lo dicho, el artículo 159 de la Ley 1437.

#### 4. MARCO JURÍDICO APLICABLE

De acuerdo al artículo 125 de la Constitución Política, los empleos públicos son de carrera, primando entonces el mérito en la selección de los servidores del Estado en virtud de una relación legal y reglamentaria, como puede leerse a continuación:

*“(...) ARTÍCULO 125. 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.*

*(...)  
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. (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

El objetivo de la disposición constitucional, fue la creación de un mecanismo objetivo para acceder y permanecer en los cargos públicos, compatible con los principios constitucionales que inspiran la función administrativa, en especial la igualdad, moralidad, la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio e imparcialidad (Art. 209 Constitución Política).

En desarrollo de los anteriores preceptos fue expedida la Ley 443 de 1998, “*por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

*disposiciones*”, que en el inciso 3º de su artículo 2º estableció como principio rector el mérito, señalando lo siguiente:

*“(…) Principio del mérito, según el cual el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella. (...)”*

A su turno, la Ley 909 de 2004, al regular el ingreso a los empleos públicos, dispuso que los de carrera administrativa se proveen en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el **sistema de mérito** (Art. 23) y si sus titulares se encuentran en situaciones administrativas que impliquen la separación temporal del mismo, deben ser provistos de forma **provisional** sólo por el tiempo que duren aquellas situaciones (Art. 25).

Concordante con lo anterior, el artículo 9º del Decreto 1227 de 2005 *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1995”*, contempló que en caso de vacancias temporales, los empleos de carrera podrán ser provistos mediante **nombramiento provisional** cuando no fuere posible por medio de encargo, y por el término que duren las situaciones administrativas que las originaron, así resulta que el nombramiento en provisionalidad procede para desempeñar cargos de carrera, en los eventos en que no sea posible hacerlo por el sistema de méritos, por lo tanto, **su carácter es transitorio**.

Aunado destaca la Sala que se ha considerado que esta situación otorga fuero de estabilidad relativa, en la medida en que los servidores públicos en provisionalidad pueden ser retirados del servicio por disposición del nominador mediante resolución motivada y por razones objetivas (Art. 10 Decreto 1227 de 2005), o hasta que se produzca el nombramiento por el concurso de méritos y en aplicación del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, que refirió las causales de retiro del servicio, así:

*“El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:*

*(...)*

*j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 50. de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;*

*(...)”*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

En similar sentido el Decreto 1083, compilación única reglamentaria del sector de la función pública, en su título 11, capítulo 1, determinó las causales de retiro del servicio así:

*“ARTÍCULO 2.2.11.1.1 Causales de retiro del servicio. El retiro del servicio implica la cesación en el ejercicio de funciones públicas y se produce por: 9) Revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5º de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen. (...)*

Permitiéndose inferir que a la luz de los principios constitucionales y legales que inspiran la carrera administrativa, la estabilidad de un empleado que ejerce un cargo en provisionalidad, por regla general, es relativa y en modo alguno puede compararse con las personas que han superado el concurso de méritos.

Sin embargo, es importante para esta instancia recalcar que los empleos proveídos en provisionalidad no le dan derecho al nominador de ejercer una completa discrecionalidad con el propósito de disponer del cargo como si se tratara de un empleo de libre nombramiento y remoción, aspectos analizados por la jurisprudencia constitucional de unificación SU 556 de 2014<sup>4</sup>, de la cual se destacan los siguientes apartes:

*“(...) entre los dos extremos de estabilidad laboral en el empleo público, se encuentran una estabilidad relativa o intermedia. Como se estableció arriba, el nombramiento en provisionalidad busca suplir una necesidad temporal del servicio, pero no cambia la entidad del cargo, de manera que, cuando el nombramiento se hace en un cargo de carrera no se crea una equivalencia a un cargo de libre nombramiento y remoción, y, por tanto, no adquiere el nominador una discrecionalidad para disponer del puesto. Es entonces, en dicha circunstancia, que se presenta la estabilidad intermedia en el empleo público; en tanto la persona nombrada en provisionalidad, si bien tiene la expectativa de permanencia en el cargo hasta que el mismo sea provisto mediante concurso, no goza de la estabilidad reforzada del funcionario nombrado en propiedad en dicho cargo, en tanto no ha superado el concurso de méritos.*

*De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, dicha estabilidad relativa se manifiesta en que el retiro de los funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, debe responder a una motivación coherente con la función pública en el Estado Social de Derecho, con lo cual se logra la protección de su derecho al debido proceso y al acceso en condiciones de igualdad al servicio público. En ese sentido, debe “atender a razones de interés general atinentes al servicio prestado por el funcionario habida cuenta de sus responsabilidades en la entidad, dentro de las cuales la Corte ha mencionado las razones disciplinarias, la calificación insatisfactoria u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto. Por supuesto, la razón principal consiste en que el cargo va a ser ocupado por un funcionario que ha participado en un concurso de méritos y ocupado un lugar en dicho concurso que lo hace merecedor del cargo (...)*”

<sup>4</sup> Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, veinticuatro (24) de julio de dos mil catorce (2014)- referencia: expedientes T-3.275.956, T-3.319.445 y T-3.347.236. Acción de tutela instaurada por Fernando Otálora Hernández contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado y otros, por Ricardo Manuel Rodríguez Suárez contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado y otros, y por Luis David Lascarro Galeano contra el Tribunal Administrativo de Bolívar y otros.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

## 5. GENERALIDADES DE LA EXPERIENCIA RELACIONADA COMO REQUISITO PARA PROVEER UN CARGO PÚBLICO

Es del caso anotar que el factor “*experiencia relacionada*”, ha sido desarrollado legalmente por los Decretos 2772 de 2005 y 4476 de 2007, por lo que no puede afirmarse que este factor no sea elemento esencial al momento de exigir el cumplimiento de los requisitos para ocupar un cargo determinado o que ha desaparecido en virtud de la sentencia C-049 de 2006, como quiera que dicha sentencia declaró fue la inexequibilidad de la expresión “*y la relacionada directamente con las funciones del cargo y la evaluación del desempeño, si fuere el caso*”, contenida en el numeral 22.2 del artículo 22 del Decreto Ley 775 de 2005 y no al contenido del Decreto ley 770 de 2005, hoy vigente.

Para el efecto, la Sala destaca el pronunciamiento realizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en sentencia del 30 de junio de 2011- radicado interno 0658-09, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero y reiterado en la sentencia del 11 de octubre de 2012 (1723-09) C.P Víctor Hernando Alvarado Ardila, así:

*“El artículo 14 del decreto 2772 de 2005, modificado por el artículo 1 del Decreto 4476, hacia parte del capítulo tercero “Factores y estudios para la determinación de los requisitos”, y es la norma que sirve de fundamento para el análisis de la demanda impugnada, dicha modificación, consagró:*

*Artículo 1°. Modifíquese el artículo 14 del Decreto 2772 de 2005, en relación con la definición de experiencia profesional y experiencia relacionada, la cual quedará así:*

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

***Experiencia relacionada.** Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.*

*El Decreto Reglamentario 2772 de 2005, “por el cual se establecen Las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los Organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones”, señaló que los factores que se tendrían en cuenta para determinar los requisitos generales serían la educación formal, la no formal y la experiencia (Artículo 8°).”.*

*El decreto-ley 775 “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”, en su artículo 22 dispuso:*

*ARTÍCULO 22. ASPECTOS A SER EVALUADOS. De acuerdo con el perfil, funciones y necesidades específicas del cargo a proveer, se podrán tener como aspectos a ser evaluados, entre otros, los siguientes:*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

22.1 Educación. Formación académica relacionada con las funciones del cargo a desempeñar.

22.2 Experiencia. La general y la relacionada directamente con las funciones del cargo y la evaluación de desempeño si fuere del caso.

*La Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte subrayado por considerar que la disposición aludida establecía, además de la experiencia general, la experiencia relacionada directamente con las funciones del cargo y la evaluación del desempeño, lo cual resultaba contrario al orden constitucional, en cuanto vulneraba el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos de carrera, por ser requisitos que sólo podían cumplir empleados de carrera, especialmente de cada Superintendencia en concreto. Dijo la Corte:*

*Ahora bien, al establecer la norma demandada, como uno de los aspectos de evaluación, la experiencia relacionada directamente con las funciones del cargo y la evaluación del desempeño. Sin duda, se está tomando como parámetro de evaluación una medida discriminatoria con aquellos ciudadanos que no pertenecen a la carrera administrativa o que perteneciendo a ella no han desempeñado el cargo a proveer. En consecuencia, se está vulnerando la posibilidad de que los ciudadanos accedan al desempeño de cargos públicos en condiciones de igualdad, derechos de raigambre Constitucional establecidos en los Arts. 13 y 40 numeral 7.*

*Como quiera que el fundamento de la Corte para declarar inexecutable la expresión contenida en el artículo 22 del Decreto 775 de 2005 fue la discriminación y desigualdad que recaía sobre aquellas personas ajenas a las Superintendencias, era menester sacar del mundo jurídico la expresión “relacionada directamente con las funciones del cargo y la evaluación de desempeño, si fuere del caso”; sin que eso signifique que el factor experiencia relacionada”, para determinar los requisitos generales para ocupar empleos públicos, quedó proscrito del ordenamiento jurídico.*

*En efecto, una cosa es el “factor” de experiencia relacionada propiamente dicho y otra muy diferente es que la experiencia que se les exigía a los aspirantes a ocupar un cargo de carrera en las Superintendencias fuera directamente relacionada con las funciones del cargo, pues como bien razonó la Corte en su momento, dicha exigencia hacía alusión a una experiencia específica propia de la carrera de cada Superintendencia en particular, la cual sólo la podían acreditar los funcionarios que ya habían tenido vinculación con la entidad convocante.*

*Aunado a ello, la evaluación del desempeño, según el marco del decreto ley 775 de 2005, también constituía un requisito que sólo podían cumplir quienes venían desempeñando cargos de carrera de cada una de las entidades convocantes.*

*En ese orden, resulta muy diferente fijar como FACTOR para el cumplimiento de requisitos para acceder a un empleo público una experiencia relacionada en empleos que tengan funciones similares a las del cargo a proveer, la cual sí puede ser acreditada por un amplio espectro de población interesada que desempeña sus funciones o actividades, tanto en el sector público como en el privado, a exigir una experiencia que sólo pueda acreditar un grupo determinado, como lo es la directamente relacionada con las funciones del cargo”.*

En el texto de la sentencia del Consejo de Estado referida, se hace además la siguiente consagración:

*“Por lo anterior, cuando el artículo del Ejecutivo define la experiencia relacionada en el artículo 1° del Decreto 4476 de 2005, como la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer, no está desconociendo la prohibición que trae el artículo 243 respecto de los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional.*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

*En ese orden, le asiste razón a la Vista Fiscal cuando en su concepto manifiesta que la lectura que hace el accionante en su acusación no se ajusta al contenido de la decisión tomada por la Corte en la sentencia C-049/06, y en ese sentido no es inconstitucional la disposición consagrada en el artículo 1° in fine, en lo atinente a la “experiencia relacionada” como factor a tener en cuenta para determinar los requisitos generales en los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional. Sin necesidad de más consideraciones, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.”*

Con el Decreto 785 “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004”, se puntualizó la terminología y técnica desde la noción del empleo, la naturaleza general de las funciones, factores, estudios y específicamente la definición de certificaciones y experiencia, contenida en las siguientes disposiciones a destacar:

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

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

*Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el 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.*

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

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

(...)

*ARTÍCULO 12. Certificación de la experiencia. La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias escritas, expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas. Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.*

*Las certificaciones de experiencia deberán contener, como mínimo, los siguientes datos:*

*12.1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.*

*12.2. Tiempo de servicio.*

*12.3. Relación de funciones desempeñadas.*

*Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya asesorado en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez”.*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

Ahora bien, el Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*” señala:

*“ARTÍCULO 2.2.2.3.7 EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.*

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

*EXPERIENCIA PROFESIONAL. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo.*

*(...)*

*EXPERIENCIA RELACIONADA. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.*

*EXPERIENCIA LABORAL. Es la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, ocupación, arte u oficio.*

*(...)*

*ARTÍCULO 2.2.2.3.8 CERTIFICACIÓN DE LA EXPERIENCIA. La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas.*

*Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.*

*Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:*

- 1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.*
- 2. Tiempo de servicio.*
- 3. Relación de funciones desempeñadas.*

*Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya prestado sus servicios en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.*

*Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado por ocho (8). (Subrayado fuera de texto)*

A su turno, el Decreto ley 019 de 2012 “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”, señaló:

*“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.*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

*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”.*

Así entonces, la experiencia profesional es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de educación superior, y la **experiencia relacionada es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.**

Esta instancia, considera de lo indicado en precedencia y de la deducción realizada por la Corte, en la Sentencia C-049 de 2006 citada, al declarar inexecutable la expresión “*y la relacionada directamente con las funciones del cargo y la evaluación del desempeño, si fuere el caso.*”, no significó que el factor “*experiencia relacionada*”, como requisito general para ocupar empleos públicos haya quedado proscrito del ordenamiento jurídico.

Pues resulta diferente fijar como factor para el cumplimiento de requisitos para acceder a un empleo público una experiencia relacionada en empleos que tengan funciones similares a las del cargo a proveer, a exigir una experiencia que sólo puede acreditar un grupo determinado de aspirantes como lo es la directamente relacionada con las funciones del cargo.

#### **6. DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA DESARROLLADA CON EL DEBIDO PROCESO E IGUALDAD EN LA VALORACIÓN DE LAS CERTIFICACIONES LABORALES COMO REQUISITO DE EXPERIENCIA RELACIONADA**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha establecido que el principio de la confianza legítima **consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares**, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. Igualmente, ha señalado que este principio propende por la protección de los particulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y consentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ver entre otras muchas sentencias de esta corporación sobre el tema, la Sentencia T-472/09. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

En palabras de la Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004, el principio de la confianza legítima se debe entender de la siguiente manera:

*“En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. **Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas.** (...)*

En casos similares como el que hoy ocupa la atención de la Sala, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, ha tenido oportunidad de pronunciarse señalando que:

*“En efecto, en sentencia de 12 de mayo de 2010<sup>6</sup>, Rad. 0807-2008, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, la Sala acogiendo su posición mayoritaria, sobre el tema de la devolución de los dineros percibidos por los particulares de buena fe, por concepto de acreencias laborales reconocidas con carácter unitario precisó que, cuando “la administración con ocasión de su propio error emite en contravía del ordenamiento legal, un acto administrativo que perjudica sus intereses patrimoniales y beneficia al administrado que actúa con buena fe, dicha situación”.*

En este mismo sentido precisó que, aun cuando el principio de inmutabilidad de los actos administrativos particulares y concretos se encuentra matizado por la posibilidad con que cuenta la administración de revocar esta clase de actos sin que medie el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, no se puede desconocer que el acto acusado creó una situación particular a favor del demandado, en la que no se advierte su mala fe o ánimo de defraudar a la demandante.

Indica la jurisprudencia del órgano de cierre<sup>7</sup> que no basta que en casos similares al presente, la administración acuda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, invocando su propio error para que el administrado tenga la obligación de restituir el mayor valor pagado por concepto

<sup>6</sup> SECCION SEGUNDA- SUBSECCION B -Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, siete (7) de julio de dos mil diez (2010) - Radicación número: 25000-23-25-000-2002-13314-01(0053-09)- Actor: HOSPITAL CENTRO ORIENTE II NIVEL E.S.E. y Demandado: JAIME EDUARDO SOURDIS

<sup>4</sup> El Consejero Gerardo Arenas Monsalve presentó salvamento de voto, considerando que “a la administración le asiste la obligación constitucional y legal de velar por el sometimiento irrestricto de los actos administrativos a la normatividad superior que les sirve de fundamento para su expedición, esto es, la salvaguarda por el mantenimiento de la legalidad dentro de un marco que garantice la efectividad de los derechos de los asociados. Es por esta razón que, el acto administrativo que crea o reconoce un derecho o ventaja jurídica para el administrado, pero que no se ajusta al ordenamiento jurídico no puede constituirse en fuente legítima del derecho que en él se incorpora y por ende, no puede válidamente producir efectos jurídicos.”

<sup>7</sup> En punto de este tema en el salvamento de voto del Consejero Gerardo Arenas Monsalve se dijo que la prohibición prevista en el artículo 136 [2] del C.A., como tal, debe interpretarse con un criterio restrictivo que a su vez no permita la aplicación por extensión a casos distintos al regulado expresamente en la ley; y que, tratándose del reconocimiento de prestaciones unitarias como la que se discute en el presente caso, consistente en el pago de una suma a título de indemnización por supresión del cargo en exceso a lo legalmente permitido, la declaratoria de nulidad del acto administrativo hace evidente el error de la administración, el cual no puede constituirse en fuente que legitime un derecho que carece de justa causa, y que se traduce en un detrimento patrimonial para el Estado.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

de indemnización, toda vez que, resulta indispensable desvirtuar la presunción de buena fe que le asiste al percibir una prestación indemnizatoria por parte de la administración.

Con relación al debido proceso en la jurisprudencia de manera general, se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“De este modo, frente a la vulneración del debido proceso administrativo, entendido como “la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”<sup>8</sup>, debe el juez de tutela ordenar las medidas que sean pertinentes para reestablecer el derecho conculcado”<sup>9</sup>.*

En este punto debe advertirse la Sala, que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>10</sup> por vía de tutela, ha ordenado que se le permita seguir en concursos públicos a personas que habían aportado certificaciones que no contenían las funciones desempeñadas, tal decisión solamente resulta procedente porque en aquellos eventos pudo determinarse que el participante desempeñaba con anterioridad el mismo cargo al que aspiraba, o en los que se demostró que las funciones se correspondían con las del empleo ofertado en la respectiva convocatoria y reforzando la posibilidad de revisar las actuaciones en sede judicial por trámite ordinario.

En virtud de lo anterior y para el caso en estudio, la Sala considera que una certificación se define como tal por el **hecho de que en ella se da fe de lo afirmado en consideración a lo que le consta a quien la expide**, bien por percepción directa o bien porque se sustenta en otros medios de prueba, de suyo se tiene que aun cuando un documento sea reseñado como “*certificado*” y por quien solicita el certificado, aspecto que sin duda le resta toda credibilidad, autenticidad y validez intrínseca por antonomasia.

## 7. DE LO PROBADO

Dentro del proceso reposa el siguiente material probatorio que es relevante para resolver los motivos de inconformidad del recurrente de los cuales se **encuentra probado** los siguientes aspectos:

<sup>8</sup> Véase, entre otras, las sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-982 de 2004.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 17 de febrero de 2011. M.P. Dra. María Elizabeth García González. Ref: 2010-03113-01.

<sup>10</sup> Sobre el particular pueden apreciarse las sentencias del 10 de febrero de 2011, expediente No. 19001-23-31-000-2010-00312-01. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, y del 6 de mayo de 2011, expediente No. 08001-23-31-000-2010-01199-01. C.P. Gerardo Arenas Monsalve, expediente No 66001-23-31-000-2012-00111-01, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

- La Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, es bachiller técnico con especialidad en educación ambiental del Instituto Educativo Integrado "Joaquín Gonzalez Camargo" de Sogamoso, título académico obtenido el 07 de diciembre de 2006 (fl. 35 vto).

- La Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, es técnico en Asistencia de Organización de Archivos del SENA (fl. 36 vto), desde el 23 de enero de 2008.

- La Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, tuvo relación contractual con el Municipio de Sogamoso, a través de las Órdenes de Prestación de Servicios de apoyo a la gestión (fls. 31, 32 vto a 35 y 72 a 75), relacionados a continuación:

CONTRATO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	TÉRMINO
Contrato 2014 512 - Objeto: Prestar servicios de apoyo en el mantenimiento para la conservación del mobiliario, bienes muebles e inmuebles de la administración municipal	No reporta	No reporta	5 meses
Contrato 2015 066 - Objeto: Realizar actividades de mantenimiento, aseo, limpieza y cafetería en las instituciones educativas oficiales del municipio de Sogamoso asignadas por la secretaría de educación	19/01/2015	18/05/2015	4 meses
Contrato 2015 47 - Objeto: Realizar actividades de mantenimiento, aseo, limpieza y cafetería en las instituciones educativas oficiales del municipio de Sogamoso asignadas por la secretaría de educación	10/06/2015	19/07/2015	1 mes
Contrato 2015 725 - Objeto: Realizar actividades de mantenimiento, aseo, limpieza y cafetería en las instituciones educativas oficiales del municipio de Sogamoso asignadas por la secretaría de Educación	27/07/2015	13/12/2015	5 meses

- A través de la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, el Alcalde del Municipal de Sogamoso, nombró a la señora Mary Luz Castro Barón en el empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global, tomando posesión el mismo 31 de diciembre de 2015, tal como da cuenta el acta No. 273, con efectos fiscales a partir del 01 de enero de 2016, de acuerdo a la aceptación del nombramiento (fls.30, 41 vto a 43).

- La denominación, características, descripciones de funciones esenciales, conocimientos básicos y requisitos de estudio y experiencias del empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global del Municipio de Sogamoso, se encuentran determinadas en el Decreto 562 de 28 de diciembre de 2015 "Por el cual se actualiza el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la Alcaldía de



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

Sogamoso, fijada mediante Decreto No. 561 del 28 de diciembre de 2015” (CD fl.180- (pág. 283-284) el referido cargo fue clasificado en el nivel asistencial de empleo, por lo cual tiene establecidos como requisitos de estudio y experiencia los siguientes (fl. 45, 155 a 161 y CD 180), del cual se extraen los siguientes apartes:

(...)

Tipo de Vinculación	CARRERA ADMINISTRATIVA
Nivel Jerárquico	ASISTENCIAL

(...)

V. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA
<i>ESTUDIOS:</i>
- Diploma de Bachiller en cualquier modalidad
<i>EXPERIENCIA:</i>
- Dieciocho (18) meses de experiencia relacionada

-. La Profesional de la Secretaría General y del Talento Humano Municipal de Sogamoso, el **16 de febrero de 2016**, presentó un concepto de acuerdo al estudio de requisitos de estudio y experiencia, respecto de algunos nombramientos realizados por la administración anterior, entre ellos el efectuado a la demandada (fl. 50), en el que concluye, que no cumple con el requisito de experiencia toda vez que la acreditada, no se encuentra relacionada con las funciones del empleo, señalando un *“Total experiencia laboral en servicio de aseo y mantenimiento 10 meses + 6 días”*.

-. Con escrito del 29 de febrero de 2016, la Secretaria General y del Talento Humano del Municipio de Sogamoso, requirió a la demandada para que allegara certificación laboral en la que acreditara los 18 meses de experiencia relacionada con el empleo que desempeña (fl.63).

-. La demandada con oficio del 03 de marzo de 2016 (fl. 63 vto), respondió el requerimiento efectuado por la administración y en el cual indicó:

*“(...) Cordial saludo, según lo solicitado en su oficio de fecha 29 de febrero de 2016, me permito informarle que dicha documentación reposa en mi hoja de vida que allegue a esa dependencia, no obstante me permito anexar nuevamente la certificación”*.

-. Al oficio referido en precedencia lo acompañan certificación expedida por la empresa Bananas del Quindío NIT 9520861-9 de fecha 15 de diciembre de 2015 (fl. 64), de la cual se lee:

*“La Señora MARY LUZ CASTRO BARON identificada con cedula de ciudadanía 1.057.580.864 de Sogamoso, se desempeña como secretaria en nuestra empresa entre*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

*el periodo de 07 de enero de 2013 asta el 20 de junio de 2014. Se caracterizó por la responsabilidad y cumplimiento en la labor asignada.  
Recomendándola ampliamente como empleada y en su excelente calidad humana”.*

-. El 08 de marzo de 2016, la profesional de la Secretaria General y de Talento Humano, remitió a la Secretaria de Despacho del Municipio de Sogamoso, el estudio de revisión de empleados nombrados en provisionalidad en diciembre de 2015 (fl. 64 vto a 69), del cual se destaca:

*“(…) Experiencia*

*La experiencia exigida en el manual específico de funciones y de competencias laborales mediante decreto No. 562 del 28 de diciembre de 2015, es la siguiente: “Dieciocho (18) meses de experiencia relacionada”, se verificó que la experiencia que acreditó la señora MARY LUZ CASTRO BARON, correspondiente a 10 meses y 6 días de experiencia laboral en aseo y mantenimiento, pero teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2.2.2.3.7 del decreto 1083 de 2015, se entiende por “Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer”, la experiencia acreditada en Aseo y mantenimiento no es similar a la experiencia relacionada con las funciones del cargo a proveer, ya que las funciones del empleo corresponden a al apoyo administrativo a los niveles superiores utilizando la tecnología dispuesta, archivo, correspondencia aplicando el sistema de gestión documental y no en aseo y mantenimiento.*

*Conclusión. La Señora MARYLUZ CASTRO BARON, no cumple con los requisitos exigidos en el manual específico de funciones y competencias laborales para los nombramientos en provisionalidad hechos en el mes de Diciembre de 2015, se soporta con las matrices que se adjuntan al presente documento”.*

-. El 14 de marzo de 2016, con oficio dirigido a la Secretaria General y de Talento Humano del Municipio de Sogamoso (fl. 71), allego certificación expedida por el Señor LUIS HERNAN LOPEZ FERNANDEZ, NIT 9530003-9 de fecha 11 de marzo de 2016 (fl.71 vto), de la cual se lee:

*“(…) Por medio de la presente certifico que la señora MARY LUZ CASTRO BARON identificada con cedula de ciudadanía 1.057.580.864 de Sogamoso, laboro en mi Empresa (minería de carbón) ubicada en Sogamoso Boyacá, realizando las funciones como secretaria en un periodo de vacaciones e incapacidad de la titular comprendido entre el 25 de enero de 2012 al 24 de abril de 2012, para un total de 90 días tiempo en el cual se desempeñó como persona responsable honesta cumplidora de sus obligaciones laborales. (…)*”

-. Para el 29 de marzo de 2016, con oficio dirigido a la Secretaria General y de Talento Humano, la profesional contratista de dicha dependencia, realizó nueva revisión a los documentos que fueron aportados por siete (7) empleados nombrados en provisionalidad para diciembre de 2015 (fls. 76 a 84) y en relación de la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, indicó:

*“(…) Revisados los documentos que aporta la señora MARY LUZ CASTRO BARON mediante oficios de fecha 3 de marzo de 2016 y 14 de marzo de 2016, recibidos en la*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

entidad el día 3 de marzo y 14 de marzo de 2016, mediante radicados Nos. 20161600025622 y 20161600031282, respectivamente que corresponden a:

1. Empresa Minería de carbón como secretaria desde el 25 de enero de 2012 hasta el 24 de abril de 2012. El certificado no relaciona las funciones desempeñadas.
2. Bananas Minería Quindío, desde el 7 de enero de 2013 hasta el 20 de julio de 2014, como secretaria.
3. Nuevamente aporta los contratos suscritos con el municipio de Sogamoso, cuyo objeto corresponde a Realizar actividades de mantenimiento, aseo, limpieza y cafetería, los cuales fueron aportados por la Señora Castro Barón para la posesión y con base en estos se realizó el primer estudio de verificar.

*Es importante señalar que los certificados últimos aportados por la empleada en la empresa Minería de Carbón y Bananas del Quindío, no determinan las funciones desempeñadas en los empleos, condición está que se debe exigir en un certificado laboral, conforme a lo señalado en el artículo 12 de Decreto 785 de 2005, que señala:*

*Las certificaciones de experiencia deberán contener, como mínimo, los siguientes datos:*

*12.1 Nombre o razón social de la entidad o empresa.*

*12.2 Tiempo de servicios*

*12.3 Relación de funciones desempeñadas”*

.- El 14 de abril de 2016, con oficio suscrito por el Alcalde y la Secretaria General y de Talento Humano del Municipio de Sogamoso solicitaron a la señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, consentimiento para realizar revocatoria directa de la Resolución No.1940 de 30 de diciembre de 2015 (fl.85), frente a la cual la demandada manifestó su negativa mediante escrito radicado No. 20161600048192 de 19 de abril de 2016 (fl.85 vto).

-. Copia de la queja presentada en la Procuraduría Provincial de Sogamoso, de acoso laboral formulada por la demandada y otros funcionarios (fls. 162 a 171).

-. Igualmente, se allego con la contestación de la demanda las certificaciones laborales de fecha **20 de octubre de 2016 (fl.178)** que además de referenciar el desempeño de Mary Luz Castro Barón, indica que trabajo como Secretaria en la Empresa “*Bananas del Quindío*” durante el periodo comprendido entre el 07 de enero de 2013 a 20 de junio de 2014, misma señala que cumplió las siguientes funciones: *Atender al público telefónica y personalmente; fijar fecha y hora de llegada de la carga y descarga de los vehículos provenientes de otros municipios; diligenciar oportunamente la correspondencia e igualmente transcribir y archivar; tramitar, diligenciar y registrar los documentos que entran y salen de la empresa.*



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

- Y la certificación (fl.179) fechada del 18 de Octubre de 2016, en la cual se indicó que la Señora Mary Luz Castro Barón, fungió como Secretaria en la Empresa “*Minería de Carbón*” durante el periodo comprendido entre el 25 de enero de 2012 a 24 de abril de 2012, realizando funciones de: “*archivo, correspondencia, atención al público, asignación de visitas técnicas a la minas, coordinando citas con los ingenieros e igualmente llevando la agenda de su jefe inmediato entre otras*”.

## 8. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto y de acuerdo a los argumentos del recurrente parte demandada, es del caso destacar que en efecto el Decreto 562 de 28 de diciembre de 2015 “*Por el cual se actualiza el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la Alcaldía de Sogamoso, fijada mediante Decreto No. 561 del 28 de diciembre de 2015*” (CD fl.180), determino para el empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03, del nivel asistencial, como requisitos de estudio: *Diploma de Bachiller en cualquier modalidad y experiencia de Dieciocho (18) meses de experiencia relacionada.*

En virtud del manual del ente municipal, la Alcaldía Municipal de Sogamoso en las consideraciones del *acto enjudece*, refirió que dando cumplimiento al Decreto 4968 del 27 de diciembre de 2007, a través del cual se modificó el artículo 8 del Decreto 1227 de 2005, realizó los estudios respectivos, con el fin de verificar quienes de los funcionarios inscritos en carrera administrativa, en el nivel profesional, técnico y asistencial reúnen los requisitos para ser encargados en dicho empleo, arrojando el nombre de la Señora SANDRA PATRICIA BARRERA PEÑA, a quien se le realizó acto de nombramiento pero el 30 de diciembre de 2015, a fin de precisar la posesión manifestó verbalmente no aceptar el encargo, razón por la cual no se formalizó, según acta No. 003 del 30 de diciembre de 2015, por lo **que al día siguiente fue expedido el acto de nombramiento de la demandada.**

Del acervo allegado al plenario, se indica que en efecto la demandada Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, es bachiller técnico con especialidad en educación ambiental del Instituto Educativo Integrado “*Joaquín Gonzalez Camargo*” de Sogamoso, título académico obtenido el 07 de diciembre de 2006, cumpliendo así con el primer requisito del cargo, referente a los estudios ya que en el manual no se indicó la modalidad de bachiller que debía ostentarse.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

En concordancia con lo anterior, se aportó hoja de vida de la función pública de la demandada (fl. 30 vto a 31), en la que asentó con la firma experiencia laboral de 18 meses para profirió la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015 expedida por el Alcalde Municipal de Sogamoso en el empleo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso, sin embargo del registro de los contratos reportados en dicho documentos, la Sala advierte que arrojan solo 10 meses de experiencia (fl. 31).

No obstante, la Sala señala hasta esta etapa de estudio que el nombramiento de la demandada, obedeció a que en la planta de los funcionarios inscritos en carrera administrativa, en el nivel profesional, técnico y asistencial del Municipio de Sogamoso y no se encontraba ningún empleado en condición de ocupar el cargo en vacancia temporal, conllevando a la expedición Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, sin que reposa prueba **eficiente y efectiva de cuales fueron los documentos presentados previamente a la emisión del citado acto**, e infiriéndose que la experiencia laboral tenida en cuenta fue la de los contratos de prestación de servicios de aseo y mantenimiento registrados en la hoja de vida de la función pública que suman en **total 10 meses**, es decir diferían tanto de la experiencia requerida y del mínimo de plazo.

En concordancia con lo anterior, avizora la Sala que **posterior a la posesión** en el cargo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso, contenida en el acta No. 273, con efectos fiscales a partir del 01 de enero de 2016, la demandada fue **requerida por primera vez** por la administración para que allegara las certificaciones laborales que convalidaran la experiencia de los 18 meses relacionada, a lo que la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, contestó con oficio del 03 de marzo de 2016, allegando la certificación expedida por la Empresa Bananas del Quindío NIT 9520861-9 de fecha 15 de diciembre de 2015 en la que se consignó que se **desempeñó como secretaria** de dicha empresa entre el periodo de 07 de enero de 2013 hasta el 20 de junio de 2014, es decir un total de **17 meses y 13 días**, lapso inferior al establecido Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la Alcaldía de Sogamoso.

El anterior aspecto es relevante para el *sub lite*, ya que apporto la documentación que acreditara la experiencia con posterioridad al nombramiento y solo hasta el **requerimiento y además incompleta** con el lapso de experiencia exigido, pues faltaron 17 días para cumplir con el requisito de la experiencia exigida.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

No obstante la Sala al valorar las pruebas allegadas especialmente con la demanda, se encuentra que el 14 de marzo de 2016, con oficio dirigido a la Secretaria General y de Talento Humano del Municipio de Sogamoso, la demandada allegó otra certificación expedida por el Señor LUIS HERNAN LOPEZ FERNANDEZ, de fecha 11 de marzo de 2016, en el que se indicó que laboró en la Empresa de minería de carbón, ubicada en Sogamoso Boyacá, realizando las **funciones como secretaria** en un periodo de vacaciones e incapacidad de la titular comprendido entre el **25 de enero de 2012 al 24 de abril de 2012, para un total de 90 días.**

Así las cosas se colige que al momento de proferir el acto enjuiciado no se acreditó la experiencia laboral y de manera **posterior al nombramiento y posesión** de la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN, se realizó y recibió dos requerimientos de la administración demandante para que acreditara el cumplimiento con la carga impuesta de allegar las certificaciones laborales, pese a que a la manifestación que las mismas reposaban en la hoja de vida que son de custodia y verificación de la entidad se contaba únicamente con el formato de la función pública reseñado en precedencia.

Ahora bien la Sala encuentra que la experiencia de los 18 meses que exige el cargo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso, la demandada la pretende validar de la siguiente manera:

CERTIFICACIÓN	EXPERIENCIA	INTERVALO	TOTAL
Empresa Bananas del Quindío NIT 9520861-9 de fecha 15 de diciembre de 2015	Secretaria	Del 07 de enero de 2013 hasta el 20 de junio de 2014	17 meses y 13 días Equivalente: 510 días
Empresa Minería de Carbón, suscrita por el Señor LUIS HERNAN LOPEZ FERNANDEZ, NIT 9530003-9 de fecha 11 de marzo de 2016	Secretaria	25 de enero de 2012 al 24 de abril de 2012	90 días Equivalente: 3 mese
			600 días, equivalente a <b><u>20 meses y 13 días</u></b>

Sin embargo, tal como se ha indicado reiteradamente las certificaciones laborales de la demandada que acreditan la experiencia específica fueron allegadas de **manera extemporánea y posterior a la expedición** de la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, sin que se confirmara que previo a la expedición del acto de nombramiento la interesada aportó la certificación laboral, es decir que el acto de nombramiento no tuvo en sus consideraciones la valoración de la experiencia



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

laboral de la demandada en los termino exigidos para el cargo, configurándose una falsa motivación.

Análisis que se corrobora por la instancia en la medida que el 29 de marzo de 2016, con la **nueva revisión a los documentos** aportados por siete empleados nombrados en provisionalidad para diciembre de 2015, entre ellos la demandada, la entidad demandante, no atendió los certificados allegados por la Señora MARY LUZ CASTRO BARÓN y relacionados en precedencia, como respuesta a los requerimientos efectuados por la misma administración, arguyendo que no determinaban las funciones desempeñadas en los empleos, condición que en criterio de la entidad demandante debe exigirse en un certificado laboral, conforme a lo señalado en el artículo 12 de Decreto 785 de 2005, es decir porque no tenían plasmadas las funciones desempeñadas.

En virtud de lo acreditado y atendiendo los motivos de apelación, para la Sala no se logró desvirtuar por la parte demandada que el acto de nombramiento en efecto y de manera previa conto con la verificación de la experiencia laboral, así las cosas y tal como ha puntualizado la Ley 909 de 2004, al referenciar la norma principal en la Ley 190 de 1995, la cual contiene todos los aspectos de la revocatoria **por no acreditar el cumplimiento de los requisitos legales** y del deber de la administración de retirar del servicio a aquel empleado que haya sido nombrado sin el lleno de los requisitos legales, es procedente en sede judicial anular el acto por encontrarse incurso en vicios de su expedición.

De las pruebas recaudadas en el plenario y previamente relacionadas, se puede inferir que el 31 de diciembre de 2015, cuando la demandada, fue designada para desempeñar el cargo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 562 de 28 de diciembre de 2015, no cumplía el requisito de formación y experiencia exigido para el desempeño del mismo, pues las certificaciones que acreditaban la práctica laboral, solo fueron allegadas posterior a su nombramiento y vinculación.

En consecuencia, la administración municipal válidamente podía demandar, buscando revocar su propio acto, al constituirse el nombramiento con base en la falsa motivación dada en el acto demandado, pues el acto de nombramiento de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso, surgió viciado y respaldado en la información consignada en el formato de hoja de vida de la función pública, en el



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

convencimiento de que la demandada cumplía con la totalidad de requisitos para ocupar el mismo, sin que al momento de la expedición la administración hubiese realizado un análisis y estudio minucioso del cumplimiento cabal de la experiencia requerida.

No obstante lo anterior, la Sala precisa que las certificaciones allegadas por la Empresa Bananas del Quindío NIT 9520861-9 de fecha 15 de diciembre de 2015 y Empresa Minería de Carbón, suscrita por el Señor LUIS HERNAN LOPEZ FERNANDEZ, NIT 9530003-9 de fecha 11 de marzo de 2016, corresponden a documentos emanados por terceros y en los términos de los artículos 260 y 262 del CGP, al registrar un contenido declarativo, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación.

En el asunto en litis, si bien la parte demandante no realizó contradicción de la prueba, ni solicitó ratificación de las mismas, ha de indicar la Sala que en el régimen legal de la prueba documental, la eficacia probatoria de un documento privado está indisolublemente ligada, de una parte, a su origen o a su etiología, esto es, según provenga de una de las partes o de un tercero, y de la otra, a si es de contenido dispositivo, representativo o meramente declarativo, así lo puntualizó la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>11</sup> de la cual se destacan los siguientes aspectos:

*“(...)Con este norte, la Sala de Revisión concluye que (i) la regla general sobre la aportación de documentos privados, es que las partes los alleguen en original al expediente cuando reposen en su poder, y solo por vía de excepción pueden adosarlos en copia autenticada cuando, por ejemplo, no se encuentren bajo su órbita de disponibilidad para allegarlos al proceso judicial; (ii) antes de la expedición de la Ley 1395 de 2010, solo los documentos privados originales aportados por las partes se presumían auténticos, es decir, existía certeza sobre la persona que los había elaborado, manuscrito o firmado, sin exigencia adicional; (iii) por consiguiente, en tratándose de las copias de los mismos, para que tuvieran el mismo valor probatorio que el original, era necesario que se configurara alguna de las hipótesis que consagra el artículo 254 del CPC; (...).”*

En efecto, siguiendo las directrices trazadas por el legislador contenido en la norma procesal reseñada en concordancia con lo determinado en el artículo 12 del Decreto 785 de 2005 y Decreto Ley 1083 de 2005 en su disposición 2.2.2.38 respecto de los requisitos mínimos de las certificaciones que acrediten la experiencia, fácilmente se advierte que en orden a otorgarle valor probatorio a un

---

<sup>12</sup> T-113 de 20



*Demandante: Municipio de Sogamoso*  
*Demandado: Mary Luz Castro Barón*  
*Expediente: 157593333002-20160051-04*  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

documento privado, el **operador judicial debe distinguir la naturaleza de su contenido y con este específico propósito**, sabido es que los documentos son simplemente representativos cuando, sin plasmar narraciones o declaraciones de cualquier índole, contienen imágenes, tal como acontece con las fotografías, pinturas, dibujos, etc. Y son declarativos, cuando contienen una declaración de hombre y en tal caso se les suele clasificar en dispositivos y testimoniales, según correspondan a una declaración constitutiva o de carácter negocial (los primeros), o a una de carácter testimonial (los segundos).

En ese orden de ideas, la Sala otorga el valor probatorio documental declarativo en los términos del artículo 262 del CGP, de las certificaciones de la Empresa Bananas del Quindío NIT 9520861-9 y la Empresa Minería de Carbón, NIT 9530003-9 obrantes a folios 178 y 179, las cuales dan plena certeza que las mismas **fueron expedidas y allegadas en el curso del proceso**, es decir posteriores al nombramiento contenido en el acto en judge, ratificándose que al momento de expedirse la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, la demandada no acreditó la experiencia laboral exigida para ocupar el cargo de la planta global del ente territorial, ni en sede judicial logró desvirtuar que de manera previa contaba con el cumplimiento de dichos requisitos de experiencia, ni que las certificaciones aportadas posterior a los requerimientos de la administración contaran con los mínimos requisitos determinados en los artículos 12 del Decreto 785 de 2005 y Decreto Ley 1083 de 2005 en su disposición 2.2.2.38.

En efecto del análisis probatorio para la Sala, llama la atención que las certificaciones que fueron allegadas por la demandada en atención a los requerimientos de la administración y aportados por la misma solo al activar este medio de control, cuentan con valor probatorio para reforzar que al momento de expedir el acto de nombramiento no se realizó un estudio juicio y cuidadoso del cumplimiento de los requisitos para el desempeño del cargo.

Así las cosas, en sede judicial no se presentaron pruebas diferentes a las allegadas por la demandada que acrediten que antes de la expedición de la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, la interesada apporto y acreditó en debida forma el cumplimiento de la experiencia exigida, pues al tenor del marco normativo especialmente el contenido en el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, cuando se ha producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público, con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del mismo, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

En virtud de lo anterior, la Sala considera que en efecto es dable confirmar la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones ya que en el caso concreto las certificaciones laborales que acreditaban la experiencia requerida, fueron presentadas por la demandada solo al momento de recibir los requerimientos efectuados por la administración demandante, que permite colegir que al momento de expedir el acto de nombramiento no se acreditó el cumplimiento de los requisitos mínimos para ejercer el cargo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso.

Adicionalmente y tal como fue analizado en la sentencia de primera, en el presente asunto no se acreditó, ni se corrobora mala fe o temeridad de la demandada que conlleve a ordenar el reintegro de los salarios y emolumentos percibidos como consecuencia del nombramiento contenido en la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, conllevando a la Sala a la aplicación del artículo 164 – literal c<sup>12</sup> de la Ley 1437 de 2011.

De lo expuesto encuentra la Sala que atendiendo la demanda formulada por el ente municipal y con lo probado, la Resolución No. 1940 de 31 de diciembre de 2015, se encuentra incurso en causal de nulidad por expedición con falsa motivación, al confrontarse con el marco normativo la ilegalidad del acto y en tal sentido los supuestos de hecho y de derecho de la demanda tienen vocación de prosperidad, conllevando a esta instancia a confirmar el proveído de primera instancia.

## CONCLUSIONES

Como corolario de lo expuesto en precedencia, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- La figura de la revocatoria directa constituye una de las manifestaciones del denominado principio de *auto-tutela de la administración*, el cual le otorga la prerrogativa de revisar sus propios actos.
- Sin embargo, la potestad de revocar por la administración sus propios actos, no se puede equiparar con la declaratoria de nulidad, pues corresponden a

<sup>12</sup> Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

diferentes tipos de control sobre los mismos y su competencia se encuentra radicada en distintas autoridades.

- El principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares.
- El artículo 9° del Decreto 1227 de 2005 *"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2014 y el Decreto-ley 1567 de 1995"*, contempló que en caso de vacancias temporales, los empleos de carrera podrán ser provistos mediante **nombramiento provisional** cuando no fuere posible por medio de encargo, y por el término que duren las situaciones administrativas que las originaron, así resulta que el nombramiento en provisionalidad procede para desempeñar cargos de carrera, en los eventos en que no sea posible hacerlo por el sistema de méritos, por lo tanto, **su carácter es transitorio**.
- En virtud de lo acreditado y atendiendo los motivos de apelación, para la Sala no se logró desvirtuar por la parte demandada que el acto de nombramiento en efecto y de manera previa, conto con la verificación y estudio minucioso de la experiencia laboral, así las cosas tal como ha puntualizado la Ley 909 de 2004, al referenciar la norma principal en la Ley 190 de 1995, la cual contiene todos los aspectos de la revocatoria **por no acreditar el cumplimiento de los requisitos legales** y del deber de la administración de retirar del servicio a aquel empleado que haya sido nombrado sin el lleno de los requisitos legales, es procedente en sede judicial anular el acto por encontrarse incurso en vicios de su expedición.
- La parte demandante confrontó la ilegalidad del acto y en tal sentido los supuestos de hecho y de derecho de la demanda fueron acreditados, pues de la valoración probatoria en que debía fundarse para la época la demandada no acreditó la experiencia laboral mínima para ejercer el cargo de SECRETARIO, CÓDIGO 440, GRADO 03 de la Planta Global de empleos del Municipio de Sogamoso.



Demandante: Municipio de Sogamoso  
Demandado: Mary Luz Castro Barón  
Expediente: 157593333002-20160051-04  
**Nulidad y Restablecimiento del derecho**

## 10. COSTAS

En cuanto a las **costas en segunda instancia**, hay lugar a su condena, de conformidad con lo previsto en el numeral 3° del Artículo 365 del C.G.P.<sup>13</sup>, en consideración a que se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto por la demandada en contra de la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 30 de mayo de 2018 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sogamoso.

**SEGUNDO:** Se condena en costas en esta instancia.

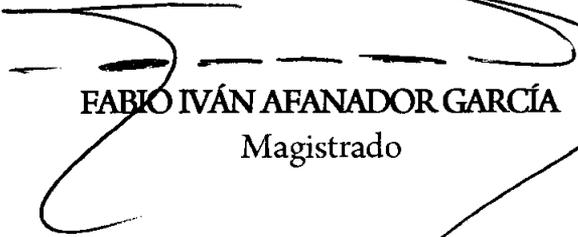
**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

### CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Magistrado

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Magistrado

<sup>13</sup> C. G. P. Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda. (...).

PRINCIPAL ADMINISTRACION DE TRAVAJOS  
FEDERACION DE TRABAJADORES

El costo de los servicios por estado

No. 137 / 20 / 180 / 2010

EL SECRETARIO

