



Concepto 164121 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000164121

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000164121

Fecha: 11/05/2021 11:09:19 a.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEO. Requisitos. Cargo de auditor fiscal. RAD. 20219000189742 del 13 de abril de 2021.

En atención al oficio de la referencia, mediante el cual consulta si a la luz del Decreto 785 de 2005, un profesional en administración de empresas y título obtenido como especialista en proyectos de desarrollo del 12 de junio de 2020, le permite cumplir con la equivalencia de estudios y experiencia para aplicar al cargo de auditor fiscal, me permito manifestarle lo siguiente.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, a este Departamento Administrativo le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, razón por la cual no es de nuestra competencia intervenir o definir situaciones particulares sobre nombramientos o cumplimiento de requisitos para acceder a algún cargo, no obstante haremos referencia de manera general sobre el tema planteado de la siguiente manera.

El Decreto 785 de 2005 Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004, sobre las competencias y requisitos para el ejercicio de los empleos, señala:

«ARTÍCULO 1º. Ámbito de aplicación. El presente decreto establece el sistema de nomenclatura, clasificación de empleos, de funciones y de requisitos generales de los cargos de las entidades territoriales.

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

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

13.1.1. *Estudios y experiencia.*

13.1.2. *Responsabilidad por personal a cargo.*

13.1.3. *Habilidades y las aptitudes laborales.*

13.1.4. *Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones.*

13.1.5. *Iniciativa de innovación en la gestión.*

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

13.2.1 *Nivel Directivo*

13.2.1.1. *Para los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:*

Mínimo: Título profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional y título de postgrado y experiencia.

13.2.1.2. *Para los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta, quinta y sexta:*

Mínimo: Título de Tecnólogo o de profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

Se exceptúan los empleos cuyos requisitos estén fijados por la Constitución Política o la ley.

13.2.2. *Nivel Asesor*

13.2.2.1. *Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:*

Mínimo: Título profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

13.2.2.2. *Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías: cuarta, quinta y sexta:*

Mínimo: Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o terminación y aprobación de tres (3) años de educación superior.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

13.2.3. Nivel Profesional

Para los empleos del orden Departamental, Distrital y Municipal:

Mínimo: Título profesional.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

13.2.4. Nivel Técnico

13. 2.4.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad.

Máximo: Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o tecnológica y experiencia o terminación y aprobación del pénsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia.

13.2.4.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta quinta y sexta:

Mínimo: Terminación y aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y curso específico, mínimo de sesenta (60) horas relacionado con las funciones del cargo.

Máximo: Al fijar el requisito específico podrá optar por título de formación tecnológica y experiencia o terminación y aprobación del pénsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia.

13.2.5. Nivel Asistencial

13.2.5.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Terminación y aprobación de educación básica primaria.

Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia.

13.2.5.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías cuarta, quinta y sexta:

Mínimo: Terminación y aprobación de tres (3) años de educación básica primaria.

Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia.

(...)

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

(...)

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

(...)

ARTÍCULO 26. *Prohibición de compensar requisitos. Cuando para el desempeño de un empleo se exija una profesión, arte u oficio debidamente reglamentado, los grados, títulos, licencias, matrículas o autorizaciones previstas en las normas sobre la materia no podrán ser compensados por experiencia u otras calidades, salvo cuando la ley así lo establezca.* (Negrilla y subrayas fuera del texto)

Con el Decreto 785 de 2005 se estableció el sistema de nomenclatura, clasificación de empleos, de funciones y de requisitos generales de los cargos de las entidades territoriales, señalando a través de esta norma los "mínimos y máximos", que deben seguir dichas entidades al momento de establecer los requisitos de los respectivos empleos que, a su vez, serán los que deberán tenerse en cuenta para adoptar sus manuales de funciones.

En virtud del Artículo 25 del Decreto ibidem relacionado con las equivalencias entre estudios y experiencia, se indicó que, las entidades no podrán disminuir los requisitos mínimos de estudios y de experiencia, ni exceder los máximos señalados para cada nivel jerárquico.

Ahora bien, en igual sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con consejero Ponente: William Zambrano Cetina, mediante concepto No. 1913 del 3 de julio de 2008, se pronunció con respecto a una solicitud de consulta elevada por este Departamento Administrativo relacionada con un tema similar al que nos ocupa, en el que se dispuso:

«(...) Más adelante, el Artículo 8º señala que los requisitos de los empleos "no podrán ser disminuidos ni aumentados", sin perjuicio de que las autoridades competentes puedan establecer equivalencias, de acuerdo con parámetros fijados en el mismo decreto:

ARTICULO 8º. EQUIVALENCIAS ENTRE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA. *Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias: (...)*

Como se observa, esta última limitación está referida exclusivamente a los límites de la discrecionalidad que tiene el Gobierno para establecer los requisitos de los empleos, según los estándares mínimos y máximos que se establecen el Artículo 5º. Pero, en ningún caso esos "máximos", pueden interpretarse en el sentido de que constituyen factores de exclusión de quienes tienen requisitos "mayores" a los exigidos para el respectivo empleo.

Por tanto, reglamentada la materia y establecidos por el Gobierno, dentro de los límites establecidos en el Decreto Ley 770 de 2005, cuáles son los requisitos para ocupar el cargo (hoy previstos en el Decreto 2722 de 2005 que más adelante se analiza), los mismos se convierten en el mínimo que se debe acreditar para el empleo; por encima de ese mínimo, la persona que se encuentre habilitada puede entonces aspirar al respectivo cargo.

Véase por ejemplo en el Artículo 5º anteriormente citado, los parámetros para establecer los requisitos de empleo del nivel asistencial: educación primaria (mínimo) y formación técnica profesional (máximo). Ello implica que el Gobierno, al reglamentar la materia, no podrá establecer como requisito ni menos que la educación básica primaria, ni más que la formación técnica. Una vez fijado dentro de esos límites el respectivo requisito, como por ejemplo "x años de educación secundaria" (art. 21 D.2772 de 2005), significa que quienes acrediten tener esa formación académica o más (bachilleres, técnicos, tecnólogos, profesionales, postgrados) están calificados para aspirar al empleo.

La Sala observa que una regla contraria, según la cual el hecho de tener requisitos superiores a los exigidos sería una razón para descalificar al aspirante, además de que no se deriva de las normas en cita, podría resultar contraria a la Constitución. Al castigar -en lugar de recompensar- la experiencia y la formación académica, se desconocerían, entre otros, el libre desarrollo de la personalidad (art. 16), el derecho a la igualdad -que prohíbe tratos desiguales a partir de criterios odiosos o discriminatorios (art. 13)-; el derecho a la educación (art. 67) y los principios de eficiencia y eficacia de la función administrativa -a la luz de los cuales carecería de sentido que la Administración se abstuviera de vincular a la función pública a las personas mejor calificadas (art. 209)-.

Este mismo entendimiento es el que surge del Decreto Reglamentario 2722 de 2005, por medio del cual, en desarrollo del Decreto Ley 770 de 2005, "se establecen en concreto "los requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional".

Dicho decreto reglamentario fija su ámbito de aplicación (Artículo 1º), consagra las funciones de los diferentes niveles de empleo (Artículos 2º a 7º), señala la forma de acreditar los requisitos de experiencia y formación para el acceso a los cargos (Artículos 9 a 15) y establece que los requisitos de estudios y de experiencia que se fijan en él "servirán de base para que los organismos y entidades a quienes se aplica este decreto elaboren sus manuales específicos de funciones y de requisitos para los diferentes empleos que conforman su planta de personal" (Artículo 16).

En concordancia con lo anterior, el Artículo 26 señala entonces que, sin perjuicio de las equivalencias permitidas para cada caso, "los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados".

Lo anterior significa entonces que los requisitos mínimos para ocupar el cargo pasan a ser los previstos por el Gobierno en el referido decreto y que, por ende, respecto de ellos los organismos y autoridades no cuentan ya con una potestad discrecional sino reglada, en cuanto que al elaborar sus manuales de funciones no pueden modificarlos -ni para disminuirlos ni para aumentarlos-.

En todo caso, como se observa y al igual que se señaló respecto del Decreto Ley 770 de 2005, ello no determina que exista una regla de exclusión que impida aspirar al cargo acreditando requisitos mayores a los mínimos exigidos para cada caso. (Negrilla y subrayas fuera del texto original)

De acuerdo al anterior pronunciamiento jurisprudencial, si bien, de acuerdo al Decreto Ley 770 de 2005, aplicable a los organismos y entidades del Orden Nacional, se establecieron los límites de la discrecionalidad que tiene el Gobierno para establecer los requisitos de los empleos, según los estándares mínimos y máximos, en ningún caso esos "máximos", pueden interpretarse en el sentido de que constituyen factores de exclusión de quienes tienen requisitos "mayores" a los exigidos para el respectivo empleo.

Quiere decir lo anterior que, quienes acrediten tener la formación académica allí contenida o más están calificados para aspirar al empleo, pues respecto a lo contenido en el Decreto Ley 770 de 2005, y en el caso que nos ocupa, en el Decreto 785 de 2005, aplicable a las entidades del nivel territorial, no determina que exista una regla de exclusión que impida aspirar al cargo acreditando requisitos mayores a los mínimos exigidos para cada caso.

En consecuencia, para responder el interrogante de su consulta, de acuerdo a lo indicado por el Consejo de Estado, esta Dirección Jurídica considera que el profesional podrá ocupar un cargo siempre y cuando, cumpla con los requisitos generales y específicos para desempeñar el mismo, para lo cual podrá hacer uso de las equivalencias entre estudios y experiencia, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 785 de 2005 y el respectivo manual de funciones de la entidad, y aclarando que, no hay una regla de exclusión que le impida aspirar a dicho cargo, por tener requisitos mayores a los exigidos para el respectivo empleo.

Por otra parte, es importante mencionar que el Decreto 1083 de 2015, señala:

«ARTÍCULO 2.2.5.1.5 Procedimiento para la verificación del cumplimiento de los requisitos. Corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, antes que se efectúe el nombramiento:

1. Verificar y certificar que el aspirante cumple con los requisitos y competencias exigidos para el desempeño del empleo por la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales.

2. Verificar directamente los antecedentes fiscales, disciplinarios y judiciales del aspirante, dejando las constancias respectivas.»

Así las cosas, para el caso objeto de consulta, corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces en la entidad verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos establecidos, atendiendo la categoría del Municipio o Departamento, así mismo ponderar si la experiencia laboral presentada puede ser tenida en cuenta como experiencia profesional relacionada en asuntos de revisoría fiscal.

Como consecuencia de lo anterior, se reitera que este Departamento Administrativo no puede emitir concepto sobre la viabilidad para el nombramiento en el cargo de auditor fiscal.

Con respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Luz Rojas

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:55:58