



Función Pública

Sentencia 2013-01845 de 2020 Consejo de Estado

HOMOLOGACIÓN AL NIVEL TÉCNICO DE AGENTE DE TRÁNSITO - No lo estableció la sentencia C-577 de 2006

No es de recibo entonces el argumento expuesto por la parte demandante en el sentido de que a partir de la expedición de esta sentencia se le debe homologar y cancelar el salario y demás prestaciones conforme al nivel técnico y no asistencial, pues es claro que ello no fue ordenado en la sentencia, solo, se reitera, se consideró que los requisitos exigidos en el Decreto 785 de 2005, respecto del empleo de agente de tránsito, eran mínimos dado que su labor no correspondía al nivel asistencial. La sentencia C-577 de 2006 no otorgó el derecho *per se* al señor Rubén Darío Gutiérrez González a ser jerarquizado en el nivel técnico, en su condición de agente de tránsito de Rionegro, Antioquia, simplemente le dejó la función al legislador para que acorde con sus competencias profririera la normativa correspondiente a la jerarquización de los agentes de tránsito, acorde con los argumentos esbozados por el Tribunal Constitucional en la mencionada providencia de constitucionalidad.

FUENTE FORMAL: DECRETO 531 DE 2011/ DECRETO 785 DE 2005-ARTÍCULO 20 / DECRETO 785 DE 2005 - ARTÍCULO 21

RECONOCIMIENTO DE SALARIO Y PRESTACIONES SOCIALES POR HOMOLOGACIÓN AL NIVEL TÉCNICO DE AGENTE DE TRÁNSITO

Es claro que en virtud al principio de coordinación, la entidad territorial debía adoptar las previsiones dictadas en la Ley 1310 de 2009, acorde con su facultad constitucional de reformar la estructura y como autoridad de tránsito en su municipio, en concordancia con las partidas presupuestales fijadas para el año y según el plan de desarrollo, por tanto, se dio aplicación a la mencionada Ley a través del Decreto 531 del 23 de junio de 2011, expedido por el municipio de Rionegro, fecha desde la cual el demandante fue jerarquizado en el nivel técnico. Ahora bien, en gracia de discusión, se observa que el demandante no cumple con los requisitos regulados en los artículos 6 y 7 de la Ley 1310 de 2009, para desempeñar el empleo de agente de tránsito: «Cursar y aprobar el programa de capacitación (cátedra de formación e intensidad mínima establecida por la autoridad competente)». Ello, se concluye del escaso material probatorio aportado por la parte demandante (formato de hoja de vida de persona natural, la certificación del cargo desempeñado y los manuales de funciones de los cargos agente de tránsito, código 403, grado 8 y agente de tránsito, código 340, grado 01¹), pues se advierte que el señor Rubén Darío Gutiérrez González, ni siquiera ha aprobado dicho curso, según el formato de hoja de vida allegado. Bajo dicho entendido, al solicitar el demandante se le aplique la Ley 1310 de 2009 a fin de que se le ascienda al nivel técnico desde la expedición de dicha norma y no solo desde la vigencia del Decreto 531 de 2011, debía además cumplir con los requisitos exigidos en la mencionada ley para ejercer el cargo de agente de tránsito. Se resalta, que la remuneración que el demandante percibe en el nivel técnico se le cancela a partir de lo señalado en el Decreto 531 del 23 de junio de 2011, proferido por el municipio de Rionegro, a través del cual se homologó el cargo por él desempeñado y demás prestaciones acorde con dicho nivel y no en el asistencial.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 / Ley 1383 de 2010 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 288 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 300 NUMERAL 7 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 316 NUMERAL 6

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A
Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020).
Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01845-01(4505-16)
Actor: RUBÉN DARÍO GUTIÉRREZ MONSALVE
Demandado: MUNICIPIO DE RIONEGRO, ANTIOQUIA

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Tema: Nivelación salarial agente de tránsito: asistencial-técnico. Inexequibilidad artículos 20 y 21 Decreto 785 de 2005. Principio unitario y autonomía territorial.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA
Ley 1437 de 2011
O-163-2020

ASUNTO

Decide la subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 18 de agosto de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, que denegó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor Rubén Darío Gutiérrez Monsalve en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo

138 de la Ley 1437 del 2011², formuló en síntesis las siguientes:

Pretensiones (folios 4 a 5):

1. Declarar la nulidad de las Resoluciones 334 del marzo 27 de 2013 y 440 del abril 19 de 2013, emanadas de la entidad demandada, por violación de normas superiores.
2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene al municipio de Rionegro a cancelar a favor del demandante, las sumas de dinero correspondientes a salarios e incrementos en prestaciones sociales dejados de percibir desde la fecha de su ingreso al ente territorial, hasta cuando se realizó la reclasificación, esto es, el 23 de junio de 2011.
3. Condenar a la demandada a reconocer y pagar los salarios, primas, reajustes o aumentos de sueldos dejados de percibir, desde que se hizo obligatoria la reclasificación según la sentencia C-577 de 2006 y el Decreto 758 de 2005 y hasta que se produjo aquella el 23 de junio de 2011.
4. Condenar al municipio de Rionegro al pago del daño o perjuicio material derivado de la omisión que resulte probada.
5. Dar cumplimiento a la sentencia dentro del término previsto en el CPACA. Reconocer intereses comerciales y moratorios y condenar en costas.

Fundamentos fácticos relevantes (folios 1 a 4):

1. El señor Rubén Darío Gutiérrez González ingresó al municipio de Rionegro como agente de tránsito adscrito a la Secretaría de Tránsito de dicho ente territorial y actualmente desempeña el mencionado cargo.
2. El demandante realiza funciones de orden técnico desde la vigencia y aun antes de la sentencia C-577 de 2006, emanada de la Corte Constitucional, pero se le remuneró como funcionario de carácter asistencial hasta el 23 de junio de 2011, fecha en que efectivamente fue reclasificado en el nivel técnico y remunerado como corresponde, mediante acto de homologación contenido en el Decreto 531 de 23 de junio de 2011, proferido por el alcalde del municipio de Rionegro.
3. El señor Gutiérrez Monsalve elevó múltiples peticiones al igual que sus compañeros para ser reclasificados en consonancia con los mandatos legales que lo hacían de obligatorio cumplimiento. Finalmente fueron reclasificados en el nivel técnico mediante Decreto 531 de 23 de junio de 2011.
4. Desde la expedición del Código Nacional de Tránsito y posteriormente del Código de Procedimiento Penal, se determinó la naturaleza técnica de la función o funciones de los agentes de tránsito, no obstante, desde esa época y hasta el día de la reclasificación el demandante fue remunerado como funcionario asistencial, clasificación que fue considerada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante sentencia C-577 de 2006.
5. El municipio de Rionegro omitió cumplir lo preceptuado en el Decreto Ley 785 de 2005, por lo que impidió su ascenso al nivel técnico.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

En el marco de la parte oral del proceso, bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de establecer el objeto del proceso y de la prueba.³ En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvención. Además, se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

Bien podría decirse que esta figura, insertada en la audiencia inicial, es también una faceta del despacho saneador o del saneamiento del proceso, en la medida que busca, con la colaboración de la parte demandada, que la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez, al momento de la admisión, se resuelvan en las etapas iniciales del proceso, con miras a la correcta y legal tramitación del proceso, a fin de aplazarlo, suspenderlo, mejorarlo o corregirlo.⁴

En el presente caso a folio 84 y en CD obrante a folio 87, se indicó lo siguiente en la etapa de excepciones previas:

«Se formularon las excepciones de “INEXISTENCIA DEL DERECHO A RECLAMAR, Y FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA, PRESCRIPCIÓN DE MESADAS Y EXCEPCIÓN LEGAL DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY.

De las excepciones formuladas observa el Despacho que no corresponden a excepciones que deban resolverse de manera previa, concerniendo su resolución al pronunciamiento de fondo en el presente asunto. Resalta el Despacho que aunque se hace mención a la excepción de *falta de legitimación en la causa*, aquella solo se rotulo (sic) más no es sustentada o argumentada de manera alguna, además al no indicarse su carácter de previa, dada la naturaleza será objeto de pronunciamiento en el fondo del asunto [...]. (Mayúsculas, cursivas y ortografía del texto original).

Se notificó la decisión en estrados y las partes manifestaron estar de acuerdo.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de “tuerca y tornillo”, porque es guía y ajuste de esta última.⁵

En la audiencia inicial de folios 84 a 85 y CD a folio 87 se fijó el litigio sobre los fundamentos fácticos en los que existe acuerdo y diferencias, el problema jurídico y su causa, así:

«[...] 4.1. Consenso o acuerdo entre las partes

- La vinculación del demandante a la entidad territorial como agente de tránsito en el nivel asistencial.

- La reclasificación en el nivel técnico, a través del acto de homologación contenido en el Decreto 531 de junio 23 de 2011.

- El adelantamiento del procedimiento administrativo que diera lugar a la expedición de los actos administrativos ahora demandados -Resoluciones 334 de 27 de marzo de 2013 y 440 de abril 19 de 2013.

- El pago de remuneración al demandante como agente de tránsito en el nivel asistencial hasta el 23 de junio de 2011, cuando se reclasificó al nivel técnico.

4.5.- Diferencias

Difieren las partes en cuanto al nivel en que se desempeñó el señor RUBÉN DARÍO GUTIÉRREZ MONSALVE como agente de tránsito, antes de su reclasificación el 23 de junio de 2011, esto es, si asistencial o técnico y(,) en consecuencia, las diferencias salariales, prestacionales y de otros factores a que tendría derecho de corresponder su ubicación en el nivel superior, incluso antes de la fecha indicada.

4.6. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala resolver si procede o no la declaración de nulidad de los actos administrativos impugnados Resolución No. 334 de marzo 27 de 2013 y 440 de abril 19 de 2013, por violación de norma superior y falsa motivación, a través de los cuales se niega la reclasificación del actor al nivel técnico con anterioridad al 23 de junio de 2011, con las consecuencias salariales y prestacionales que esto acarrea.

4.7. Causa del problema jurídico

La razón por la cual ante un mismo problema jurídico de las partes ofrecen respuestas contradictorias, responde a una diferente connotación jurídica, dadas las circunstancias fácticas y jurídicas en las que se prestó los servicios como agente de tránsito, puesto que para el demandante, tiene la connotación jurídica de ser o prestarse en un nivel o grado de técnico, a la luz de la expedición de la sentencia C 577 de 2006 de la Corte Constitucional y de la entrada en vigencia de la Ley 1310 de 2009. Mientras que para la entidad la prestación de esos servicios equivaldría o serían en el nivel asistencial, toda vez que la aplicación de la referida ley, expedida en virtud de la sentencia de constitucionalidad, carece de efectos retroactivos, la cual requería además de su reglamentación por el ejecutivo, por lo que solo se vino a dar el proceso de reclasificación a partir del Decreto 513 de 2011, en tanto la misma ley daba lugar para que la entidad se acomodara de acuerdo a la necesidad del servicio [...]». (Negrillas y subrayado del texto original).

SENTENCIA APELADA (folios 123 a 131)

El *a quo* profirió sentencia escrita el 18 de agosto de 2016, en la cual denegó las pretensiones con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, señaló que el Decreto 785 de 2005, mediante el cual se instauró el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales regulados en la Ley 909 de 2004, clasificó a los agentes de tránsito como nivel asistencial, sin embargo, dicha normativa fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de sentencia C-577 de 2006, al considerar que los requisitos exigidos en el decreto mencionado no se acompañaban con el tipo de funciones que ejercían dichos servidores.

Conforme a lo anterior, indicó que a partir de la Ley 1310 de 2009 el empleo de agentes de tránsito quedó catalogado en el nivel técnico, empero, el legislador realizó una salvedad en el párrafo único del artículo 6 que no todas las entidades territoriales tendrían necesariamente la totalidad de los códigos y denominaciones, los cuales serían determinados por las necesidades del servicio.

Afirmó que el argumento que tuvo la Corte Constitucional para declarar la inconstitucionalidad no estuvo relacionado con el carácter técnico o asistencial, sino por la falta de proporcionalidad evidenciada entre los requisitos exigidos para ser agente de tránsito en el Decreto 758 de 2005, por tanto resultaba claro que en la sentencia C-577 de 2006 no se efectuó un reconocimiento laboral, ni se ordenó su reclasificación inmediata, de ahí que las exigencias de la demandada carecían de sustento.

territoriales, ello no implicaba la aplicación automática de esta ley. De otro lado, debía tenerse en cuenta que el empleo público tiene como elementos y características, la nomenclatura, la remuneración y la pertenencia a una planta de personal, de tal forma que, con solo la categorización del empleo de agente de tránsito en el nivel técnico, no surge automáticamente el aumento en la remuneración, pues se requería el pronunciamiento del alcalde y del Concejo Municipal así como la inclusión a la planta de personal de la entidad territorial.

Finalmente, sostuvo que las circunstancias que rodearon la prestación del servicio del demandante como agente de tránsito, con anterioridad al 23 de junio de 2011, no tienen la connotación jurídica de constituir un servicio bajo un nivel técnico con las variaciones consecuenciales a nivel salarial y prestacional, toda vez que esta solo se adquirió con la expedición del Decreto 531 de 2011, por virtud del cual el municipio de Rionegro, previa autorización del Concejo a través del Acuerdo 060 de 2011, homologó a dichos empleados al nivel técnico y desde ese momento determinó la nueva remuneración. Condenó en costas al demandante.

RECURSO DE APELACIÓN (folios 134 a 138)

La parte demandante apeló la decisión de primera instancia, solicitó se revoque y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda. Las razones en que fundamenta su recurso son las siguientes:

Manifestó que la sentencia C-577 de 2006 clarificó la diferencia entre el nivel asistencial y el técnico, además que sí ordenó la reclasificación dentro del año siguiente, aunado a ello, el salario deprecado a favor del señor Rubén Darío Gutiérrez Monsalve se encuentra sustentado en la categoría legal y diferencial, dado que el nivel técnico siempre ha tenido remuneración más alta que el del nivel asistencial.

Seguidamente, arguyó que en virtud de lo expresamente regulado en la Ley 1310 de 2009, no todas las entidades tendrían necesariamente la totalidad de los códigos, en ningún momento dicha normativa prohibió la adopción de los códigos correspondientes a los cargos en el nivel técnico y en gracia de discusión, dicha circunstancia no impide la reclasificación ordenada por la mencionada ley.

De igual forma, sostuvo que se había demostrado dentro del plenario que el demandante prestaba sus servicios de carácter técnico y, al momento de expedirse la Ley 1310 de 2009, se concretó una situación particular en su favor que no tenía vocación de desmejora o desconocimiento de las prerrogativas laborales acorde con la categoría que desempeñaba, pues no es justo que se le cancelara una remuneración de orden asistencial en detrimento del 54% comparado al salario del servidor en categoría de técnico.

Resaltó que la afirmación efectuada por el tribunal de primera instancia en cuanto a que con la expedición del Decreto 531 de 2011, el municipio de Rionegro reclasificó a los agentes de tránsito, en su sentir, «se enmarca tácitamente en la tolerancia a un enriquecimiento indebido a favor del ente territorial», toda vez que el demandante ya ocupaba un empleo de carácter técnico, incluso antes de la expedición de la Ley 1310 de 2009, por tal motivo, se debió al menos conceder las pretensiones subsidiarias.

Por último, señaló que presentó ante los Juzgados Administrativos de Medellín 18 demandas, las cuales versaron sobre iguales hechos, pretensiones y sustento legal, que en su gran mayoría han sido falladas y confirmadas por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en las que se han acogido las pretensiones de la demanda, sin que exista sustento para que este caso, se haya proferido sentencia de forma tan disímil a los demás, circunstancia que genera inseguridad jurídica.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandada (folios 498 a 502): solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, toda vez que la reclasificación señalada en la Ley 1310 de 2009 no tenía que realizarse de forma inmediata, pues la misma otorgó la posibilidad a los entes territoriales que esta se incorporara según las necesidades del servicio.

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio en desarrollo de esta etapa procesal según constancia secretarial visible a folio 503.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Problema jurídico:

En ese orden, el problema jurídico a resolver en esta instancia se resume en las siguientes preguntas:

1. ¿La declaratoria de inexequibilidad de la expresión «agentes de tránsito» de los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005 generó a favor del señor Rubén Darío Gutiérrez González, el derecho a percibir la asignación salarial del nivel técnico en la Secretaría de Gobierno de Rionegro?
2. ¿El demandante en calidad de agente de tránsito código 403, grado 08, nivel asistencial, tiene derecho a percibir el salario y demás prestaciones previstas para el nivel jerárquico técnico antes de la homologación efectuada por parte del ente territorial demandado, a través del Decreto 531 de 2011?

Primer problema jurídico

¿La declaratoria de inexequibilidad de la expresión «agentes de tránsito» de los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005 generó a favor del señor Rubén Darío Gutiérrez González, el derecho a percibir la asignación salarial del nivel técnico en la Secretaría de Gobierno de Rionegro?

Al respecto la Subsección sostendrá la siguiente tesis: no es procedente que a partir de la declaratoria de inexequibilidad de la expresión «agentes de tránsito» de los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005, en la sentencia C-577 de 2006, se cree el derecho a favor del demandante de percibir remuneración como si estuviera en el nivel jerárquico técnico, a pesar de que fue posesionado en el nivel asistencial, como pasa a explicarse:

Inexequibilidad de la expresión «agentes de tránsito» de los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005

Los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005⁶, señalaban:

«[...] ARTÍCULO 20. Nivel Asistencial. El Nivel Asistencial está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

Cód.	Denominación del empleo
403	<u>Agente de Tránsito</u>
457	Teniente de Prisiones

[...]

ARTÍCULO 21. De las equivalencias de empleos. Para efectos de lo aquí ordenado, fíjense las siguientes equivalencias de los empleos de que trata el Decreto 1569 de 1998, así:

Cod Situación anterior	Cod Situación nueva
Nivel Administrativo, Auxiliar y Operativo	Nivel Asistencial
505 Agente de Tránsito	403 Agente de Tránsito
550 Auxiliar Administrativo	407 Auxiliar Administrativo
555 Auxiliar de Enfermería	412 Auxiliar Area Salud
533 Auxiliar en Salud Familiar y Comunitaria	412 Auxiliar Area Salud
509 Auxiliar de Información en Salud	412 Auxiliar Area Salud
516 Auxiliar de Droguería	412 Auxiliar Area Salud
518 Auxiliar de Consultorio Odontológico	412 Auxiliar Area Salud
523 Auxiliar de Higiene Oral	412 Auxiliar Area Salud
527 Auxiliar de Laboratorio Clínico	412 Auxiliar Area Salud
537 Auxiliar en Trabajo Social	407 Auxiliar Administrativo
505 <u>Agente de Tránsito</u>	403 <u>Agente de Tránsito</u>

[...]».

La citada normativa fue objeto de demanda de inconstitucionalidad y en efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-577 de 2006⁷, declaró inexecutable la expresión «agentes de tránsito» contenida en los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005, bajo los siguientes argumentos:

«[...] Falta de proporcionalidad entre los requisitos exigidos para ser agente de tránsito dependiente de los organismos de tránsito de las entidades territoriales y las funciones asignadas a quienes ocupan este cargo.

39.- Para la Corte Constitucional resulta claro que la figura de autoridad que representan los agentes de tránsito, está sustentada en el carácter esencial de las labores que el legislador le ha encomendado. Todas estas, encaminadas a garantizar valores constitucionales fundantes, como la seguridad de los ciudadanos y el debido proceso, tanto en la actividad administrativa sancionadora, como en los procesos penales judiciales, según se ha explicado. De otro lado, en lo que respecta a estas autoridades de tránsito cuando son dependientes de organismos de tránsito de las entidades territoriales, el legislador ha estipulado que basta ostentar mínimo cinco (5) (sic) de educación básica primaria en departamentos, distritos o municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera; y, mínimo tres (3) años de educación básica primaria en distritos o municipios de categorías cuarta, quinta y sexta. La Sala considera, que por la naturaleza de las funciones que desempeñan y su especial incidencia en principios primordiales de la Carta de 1991 y en los derechos fundamentales de los ciudadanos, la exigencia de idoneidad resulta precaria y en consecuencia inconstitucional.

En efecto, para este Tribunal Constitucional, la mencionada inconstitucionalidad es verificable a la luz de: (i) los requisitos que se exigen para el cargo de agente de tránsito en la Policía Nacional, pues, en tanto los agentes de tránsito de las entidades territoriales y los de la Policía Nacional tengan los mismos deberes y cumplan con las mismas funciones, resulta entonces necesario utilizar como factor de ponderación para evaluar dichos requisitos, la regulación anterior vigente, referida justamente a las exigencias para desempeñar las mencionadas funciones. Y, (ii) el hecho que los agentes de tránsito como autoridades, tengan a su cargo la aplicación de normas sancionadoras, implica tener competencias básicas de las que no puede carecer, por ejemplo un funcionario judicial. Aunque, si bien no se requiere ser abogado para comprender adecuadamente enunciados jurídicos, las exigencias para un funcionario que se va a desempeñar como autoridad, deben dar cuenta de la comprensión de las actividades propias del tránsito y del manejo del lenguaje para interpretar y aplicar normas; y, es discutible, según los parámetros que el legislador ha establecido en la Ley General de Educación (L.115/94), que estas competencias se puedan adquirir en cinco (5) o tres (3) años de educación básica primaria.

[...]

47.- Exigir a un servidor público un requisito precario respecto de las funciones que se le encarga desarrollar, trae como consecuencia la vulneración de uno de (sic) principios esenciales sobre los que se soporta la carrera administrativa (art 125 C.N), la cual como se explicó, es la herramienta principal con la que cuenta la administración para la implementación de la función pública y de la función administrativa (art 209 C.N), con miras a hacer efectivo el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art 2° C.N). Este principio constitucional dispone que todo ciudadano que aspire a desempeñar cargos en la administración debe cumplir con *“los méritos y calidades”* (art. 125 C.N) correspondientes a las *“funciones detalladas”* de su empleo (art. 122 C.N), con miras a desarrollar la función administrativa *“al servicio de los intereses generales”* (art. 209 C.N). No de otra manera puede exigirse responsabilidad en su ejercicio, y menos pretender que los fines que mediante su desempeño se quieren satisfacer, se desarrollen a cabalidad.

48.- Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que la inclusión, en artículo 20 del Decreto-Ley 785 de 2005, de los agentes de tránsito dependientes de los organismos de tránsito de las entidades territoriales, en el nivel asistencial del sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales, es inconstitucional. Pues, los requisitos exigidos para ostentar el cargo de agente de tránsito, estipulados en el artículo 13 del mismo decreto y consistentes en acreditar mínimo cinco (5) de educación básica primaria en departamentos, distritos o municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera; y, mínimo tres (3) años de educación básica primaria en distritos o municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, resultan desproporcionados, en el sentido en que son precarios e insuficientes, en atención a las funciones que el legislador ha encargado a estos agentes y a los requerimientos que la Policía Nacional exige para los agentes de tránsito pertenecientes a esta Institución.

Inexequibilidad parcial del artículo 21 del decreto 785 de 2005

49.- Como consecuencia de lo anterior, resulta igualmente contrario a la Constitución la equivalencia de empleos, establecida entre la reclasificación de los mismos que hace el decreto 785 de 2005 demandado, y la anterior clasificación establecida en el Decreto 1569 de 1998, en lo que se refiere a la ubicación de los agentes de tránsito en el nivel asistencial.

50.- Ahora bien, tal como se ha explicado ampliamente a lo largo de esta sentencia, el hecho que los agentes de tránsito pertenezcan al nivel asistencial, implica la acreditación de requisitos determinados en el artículo 13 Decreto 785 de 2005, que no están acordes con las funciones que desarrollan los agentes de tránsito en nuestro ordenamiento jurídico. Por ello se concluyó que la ubicación de estos agentes de tránsito en el nivel asistencial es inconstitucional. Luego, se puede concluir también que la equivalencia contemplada en el artículo 21, en el mismo sentido de ubicarlos en el nivel asistencial, es también inconstitucional. [...]»

Por lo tanto, al estudiar la Corte Constitucional los cargos endilgados en contra de los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005, determinó que si bien no se advertía una contravención del artículo 150 Superior, sí iba en contra de la Constitución, que la norma analizada situara el cargo de agente de tránsito en el nivel asistencial, lo cual implicaba que los requisitos para acceder a su desempeño, fueran menos rígidos a los necesarios, toda vez que solo exigía, dependiendo de la categoría del municipio, un mínimo de educación básica primaria o tres años, circunstancia que desconocía las funciones ejercidas y encomendadas a estos empleados, por tanto, ameritaban conocimientos más específicos.

Nótese, como el Tribunal Constitucional en su providencia en ningún momento indicó que el cargo de agente de tránsito debía ser catalogado en el nivel técnico, simplemente señaló que a la luz de la Carta Política era desacertado prever que los requisitos para desempeñar dicho empleo, fueran demasiado precarios para el carácter esencial de la función que el legislador les había otorgado, especialmente en las Leyes 105 de 1993 y 769 de 2002, por tal motivo, se conminó a que expidiera una normativa que atendiera los parámetros allí señalados.

Conforme a ello, la sentencia de exequibilidad reseñada, no confirió derecho alguno al demandante respecto del nivel jerárquico de su cargo, pues dicha facultad corresponde al Congreso de la República en atención a su libertad de configuración y al deber que tiene de conciliar los requisitos y funciones que se exigen para un empleo. En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia citada señaló:

«[...] los agentes de tránsito pertenecientes a la Policía Nacional, acreditan preparación específica como tales y son bachilleres, pero no necesariamente son técnicos o tecnólogos. Y, siendo esta preparación, uno de los puntos de comparación para determinar que lo exigido a los agentes de tránsito de las entidades territoriales, resulta precaria; mal haría la Corte en ubicar a los últimos en el nivel técnico, cuando los primeros, que tienen -se insiste- preparación específica para ejercer como autoridad, no lo están necesariamente. La determinación de ello corresponde al legislador, tal como lo hizo mediante el decreto 1791 de 2001, en el caso de los requisitos para ser agente de tránsito perteneciente a los cuerpos especializados de tránsito de la Policía Nacional.

Por esto, la Corte declarará exequible el artículo 19 del Decreto-Ley, por el cargo referido a la exclusión del empleo de agente de tránsito del nivel técnico en las entidades territoriales. [...]» (Subrayas fuera de texto).

A partir del alcance del anterior precedente constitucional aplicado al caso en estudio, se colige que no es de recibo entonces el argumento expuesto por la parte demandante en el sentido de que a partir de la expedición de esta sentencia se le debe homologar y cancelar el salario y demás prestaciones conforme al nivel técnico y no asistencial, pues es claro que ello no fue ordenado en la sentencia, solo, se reitera, se consideró que los requisitos exigidos en el Decreto 785 de 2005, respecto del empleo de agente de tránsito, eran mínimos dado que su labor no correspondía al nivel asistencial.

En conclusión: la sentencia C-577 de 2006 no otorgó el derecho *per se* al señor Rubén Darío Gutiérrez González a ser jerarquizado en el nivel técnico, en su condición de agente de tránsito de Rionegro, Antioquia, simplemente le dejó la función al legislador para que acorde con sus competencias profririera la normativa correspondiente a la jerarquización de los agentes de tránsito, acorde con los argumentos esbozados por el

Tribunal Constitucional en la mencionada providencia de constitucionalidad.

Segundo problema jurídico

¿El demandante en calidad de agente de tránsito código 403, grado 08, nivel asistencial, tiene derecho a percibir el salario y demás prestaciones previstas para el nivel jerárquico técnico, antes de la homologación efectuada por parte del ente territorial demandado, a través del Decreto 531 de 2011?

Al respecto la Subsección sostendrá la siguiente tesis: el demandante no tiene derecho al pago de sus salarios y demás prestaciones en el nivel técnico a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1310 de 2009, toda vez que no demostró los requisitos exigidos por la citada normativa.

Estructura orgánica de las entidades territoriales en el empleo público

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁸, «[...] en el Estado social de derecho la carrera administrativa constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológica-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional. [...]»

En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 125 Superior los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Así, la carrera administrativa ha sido definida como la regla general en materia de la función pública, dado que busca asegurar el principio de mérito.

En desarrollo de este mandato constitucional, el legislador expidió inicialmente la Ley 27 de 1992⁹, a través de la cual reguló lo atinente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se reglamentó el sistema de carrera para las entidades tanto del nivel nacional como territorial, se clasificaron los empleos, se asignó a las entidades la competencia de desarrollar los procesos de selección, se desarrolló el derecho a la reincorporación e indemnización y se consagró un sistema de ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial, entre otros temas.

Posteriormente, se profirió la Ley 443 de 1998¹⁰ con la cual se formularon reformas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, se crearon comisiones departamentales y distritales, también se le asignaron competencias sancionatorias, se precisó la unificación de la nomenclatura para los empleos de los diferentes niveles territoriales, etc, sin embargo, fue sometida al control de constitucionalidad y la mayoría de sus disposiciones fueron declaradas inexecutable al considerar que el legislador erraba en la interpretación de precisos mandatos constitucionales sobre la carrera administrativa, el servicio civil y la función pública en general.

Bajo ese entendido, el Congreso de la República profirió la Ley 909 de 2004¹¹, que reprodujo materias como las aludidas anteriormente respecto a la carrera administrativa, la clasificación de los empleos públicos, la Comisión Nacional del Servicio Civil, el régimen, las funciones de dicha entidad, definió la estructura del empleo público, el ingreso y acceso a este, funciones de los sistemas específicos de carrera, regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública.

Posteriormente, se profirió el Decreto 785 de 2005 reseñado en el problema jurídico primigenio mediante el cual se señalaron los niveles jerárquicos de los empleos de las entidades territoriales -directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial-, las funciones generales correspondientes a cada nivel, los factores y estudios que se tendrán en cuenta para la determinación de los requisitos de cada empleo, así como la nomenclatura y clasificación de los empleos.

Dicha normativa en el artículo 33 preceptuó que las autoridades territoriales competentes, en un término no superior a doce (12) meses contados a partir de la vigencia del decreto-ley, procedieran a modificar las plantas de personal para adecuar los empleos a la nueva nomenclatura y clasificación y, señaló que, vencido este plazo, no podrán existir en las respectivas plantas de personal cargos con denominaciones del nivel ejecutivo.

De la función de los Concejos Municipales y de los alcaldes para determinar la estructura de la Administración Municipal

Ahora bien, dado que como dilucidó el Decreto 785 de 2005, fijó entre otros, los niveles jerárquicos de los empleos de las entidades territoriales, se procederá a analizar la competencia de los Concejos Municipales para fijar la estructura de la administración de cada ente territorial y las funciones de los cargos.

En efecto, los Concejos Municipales, tienen entre otras funciones, de conformidad con el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política:

«[...] 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. [...]» (Subrayas fuera de texto).

Se resalta que de conformidad con el numeral 3 del artículo 313 Superior los alcaldes previa autorización pueden ejercer funciones *pro tempore* precisas que le correspondan al Concejo, asimismo, al tenor del numeral 7 del artículo 315 de la normativa en cita, a dichos funcionarios, les corresponde, entre otras funciones:

«[...] ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

[...]

7. Crear, Suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. [...]».

De conformidad con la anterior disposición normativa, la facultad para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias se encuentra asignada constitucionalmente a los Concejos Municipales, potestad que puede ser otorgada a los burgomaestres locales de forma temporal, de igual forma, los alcaldes están facultados para crear, suprimir y fusionar empleos así como señalar sus funciones especiales.

De otra parte, los artículos 122 y 123 Superior, señalan que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento; que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, y, el artículo 128 Constitucional, indica que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación del tesoro público.

Concordante con las normas constitucionales antes mencionadas, el artículo 288 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), prevé que corresponde a los Concejos Municipales a iniciativa del alcalde, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de la alcaldía, de las Secretarías, de sus oficinas o dependencias, de las Contralorías y Personerías; y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, también, puede otorgar facultades extraordinarias al alcalde para legislar sobre esta materia y, con base en ellas expedir el sistema de remuneración para los empleos municipales.

En virtud de lo exposición normativa anterior, se observa que el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos está constitucionalmente asignada en primer término al Congreso de la República, el Gobierno determina los factores salariales y el límite máximo salarial de los empleados y, a su turno, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales prevén la nomenclatura, remuneración y asignación de funciones, conforme a lo previsto por el Gobierno.

De los principios unitario y autonomía territorial

El artículo 1.º de nuestra Constitución prevé que Colombia es un Estado organizado en forma unitaria, sin embargo, también se garantiza, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. En atención a dicho esquema previsto desde la Carta Superior, existe una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales que han sido otorgadas al legislador, de acuerdo con una serie de reglas orientadas a asegurar una debida articulación entre los principios unitario y de autonomía territorial.

En efecto, respecto al principio unitario, la Corte Constitucional¹² ha señalado que contempla una forma de organización política central «[...] la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. [...]»

Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales, tal y como lo señaló el Consejo de Estado¹³ «[...] parte de la potestad de autogobierno y gestión de sus propios asuntos. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales [...]».

Bajo dicho entendido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que debe existir un equilibrio entre ambos principios, el cual se construye a partir de unas definiciones constitucionales que instituyen unos límites entre uno y otro. De este modo, se ha precisado que «[...] por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última [...]».¹⁴

Ahora bien, en materia de tránsito terrestre se observa una clara tensión entre estos dos principios, pues de conformidad con el artículo 3 de la Ley 769 de 2002¹⁵, el cual fue modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010¹⁶, son autoridades de tránsito: i) el ministro de Transporte, ii) los gobernadores y los alcaldes, iii) los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, iv) la policía nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, los inspectores de policía, v) los inspectores de tránsito, corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial, vi) la Superintendencia General de Puertos y Transporte, vii) las fuerzas militares a fin de ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito y, viii) los agentes de tránsito y transporte.

De esta forma, en materia de tránsito, esta tensión se traduce cuando se expide una ley general y de acuerdo con el presupuesto del ente territorial, este debe adoptar los mecanismos para dar aplicación a la disposición proferida por el Gobierno Nacional.

En esta materia la Corte Constitucional ha señalado que el legislador puede adoptar medidas conducentes a armonizar el principio unitario con el de la autonomía de los entes territoriales, «[...] facultad que se justifica para articular los niveles nacional y territorial, con el fin de evitar una situación de anarquía institucional.[...]».¹⁷

Es por ello, que en atención al artículo 288 de la Constitución «[...] las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. [...]»

En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional¹⁹ al señalar:

«[...] Además, la Corporación ha precisado que “en aplicación del principio de subsidiariedad, la organización y dirección de lo relacionado con el tránsito y transporte es, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, una competencia primaria de las entidades territoriales, las cuales, con sujeción a la ley y en ejercicio de su autonomía, podrán crear las dependencias administrativas que estimen necesarias para ese efecto”

Precisamente, en atención a las funciones que se les han encomendado, las entidades territoriales tienen la posibilidad de crear organismos de tránsito, como una manifestación de la autonomía que, según fue expuesto, al tenor de los artículos 287, 300-7 y 313-6 de la Carta, les autoriza para actuar a través de órganos propios en los asuntos de orden local y regional, así como para determinar la estructura de sus administraciones, lo que le atañe a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales. [...]». (Subrayas fuera de texto).

Conforme a lo trasuntado, cuando entran en conflicto los principios unitario y de autonomía administrativa, según el artículo 287 de la Constitución, les confiere a las entidades territoriales la posibilidad de gestionar sus propios intereses, para lo cual pueden, entre otros aspectos, actuar mediante órganos propios, toda vez que los artículos 300-7 y 313-6 superiores, les otorgan facultad para determinar la estructura de sus respectivas administraciones y crear las dependencias que estimen necesarias para el cumplimiento de sus funciones, pero deben someterse a ciertas pautas dictadas por la legislador en una norma general. En efecto:

«ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales. [...]»

Ahora bien, se observa que al declararse la inexequibilidad de los artículos 20 y 21 del Decreto 785 de 2005 por parte de la Corte Constitucional, se expidió la Ley 1310 de 2009 «Mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones» que en su artículo 6 previó:

«[...] Artículo 6°. *Jerarquía*. Es la organización interna del grupo de control vial que determina el mando en forma ascendente o descendente. La jerarquía al interior de estos cuerpos para efectos de su organización, nivel jerárquico del empleo en carrera administrativa, denominación del empleo, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en esta ley, será lo determinado en el presente artículo.

La profesión de agente de tránsito por realizar funciones que exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología como policía judicial, pertenecerá en carrera administrativa al nivel técnico y comprenderá los siguientes grados en escala descendente:

CODIGO (sic)	DENOMINACION (sic)	NIVEL
290	Comandante de Tránsito	Profesional
338	Subcomandante de Tránsito	Técnico
339	Técnico Operativo de Tránsito	Técnico
340	Agentes de Tránsito	Técnico

Parágrafo. No todas las Entidades Territoriales tendrán necesariamente la totalidad de los Códigos y denominaciones estos serán determinados por las necesidades del servicio. [...]»

Y respecto de los requisitos para el ingreso como agente de tránsito señaló:

«[...] Artículo 7°. Requisitos de creación e ingreso. Para ingresar a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales se requiere, además:

1. Ser colombiano con situación militar definida.
2. Poseer licencia de conducción de segunda (2ª) y cuarta (4ª) categoría como mínimo.
3. No haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos culposos.
4. Ser mayor de edad.
5. Cursar y aprobar el programa de capacitación (cátedra de formación e intensidad mínima establecida por la autoridad competente).
6. Poseer diploma de bachiller, certificado o constancia de su trámite.

Parágrafo. Para la creación de los cargos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales deberá evaluarse la conveniencia y oportunidad según el número de habitantes y la cantidad de vehículos que transitan en el municipio. [...]»

Máximo: Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o tecnológica y experiencia o terminación y aprobación del pènsum 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. [...]» (Subrayas fuera de texto).

De esta forma, es claro que en virtud al principio de coordinación, la entidad territorial debía adoptar las previsiones dictadas en la Ley 1310 de 2009, acorde con su facultad constitucional de reformar la estructura y como autoridad de tránsito en su municipio, en concordancia con las partidas presupuestales fijadas para el año y según el plan de desarrollo, por tanto, se dio aplicación a la mencionada Ley a través del Decreto 531 del 23 de junio de 2011, expedido por el municipio de Rionegro, fecha desde la cual el demandante fue jerarquizado en el nivel técnico (según certificación visible a folio 103).

Ahora bien, en gracia de discusión, se observa que el demandante no cumple con los requisitos regulados en los artículos 6 y 7 de la Ley 1310 de 2009, para desempeñar el empleo de agente de tránsito: «Cursar y aprobar el programa de capacitación (cátedra de formación e intensidad mínima establecida por la autoridad competente)».

Ello, se concluye del escaso material probatorio aportado por la parte demandante (formato de hoja de vida de persona natural, la certificación del cargo desempeñado y los manuales de funciones de los cargos agente de tránsito, código 403, grado 8 y agente de tránsito, código 340, grado 01¹⁹), pues se advierte que el señor Rubén Darío Gutiérrez González, ni siquiera ha aprobado dicho curso, según el formato de hoja de vida allegado.

Bajo dicho entendido, al solicitar el demandante se le aplique la Ley 1310 de 2009 a fin de que se le ascienda al nivel técnico desde la expedición de dicha norma y no solo desde la vigencia del Decreto 531 de 2011, debía además cumplir con los requisitos exigidos en la mencionada ley para ejercer el cargo de agente de tránsito.

Se resalta, que la remuneración que el demandante percibe en el nivel técnico se le cancela a partir de lo señalado en el Decreto 531 del 23 de junio de 2011, proferido por el municipio de Rionegro, a través del cual se homologó el cargo por él desempeñado y demás prestaciones acorde con dicho nivel y no en el asistencial.

Aunado a lo anterior, se destaca que dentro del plenario no se observa desde qué fecha el libelista ingresó a prestar sus servicios al ente territorial demandado, por tanto ni siquiera es posible verificar que al expedirse la Ley 1310 de 2009²⁰ hubiese estado vinculado laboralmente al municipio de Rionegro en el ejercicio del cargo agente de tránsito, al momento de entrar en vigencia dicha disposición, por lo que no puede argüir que con la experiencia que tenía se podría efectuar la equivalencia de esta por los estudios requeridos, pues la jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de que esta homologación es aceptada pero respecto a títulos adicionales al mínimo exigido para el respectivo cargo.

Sobre el tema, esta Corporación en sentencia del 24 de febrero de 2014²¹, en la cual el tutelante pretendía que se le equiparara la experiencia con el estudio, toda vez que no aportó las certificaciones requeridas en el momento para ello, señaló:

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

Se vislumbra por tanto la imposibilidad de emplear las equivalencias del ejercicio del cargo; toda vez que las homologaciones de experiencia por título se aplican sobre los requisitos adicionales y no sobre los mínimos exigidos para un cargo. En consecuencia, el demandante no tiene derecho a percibir el salario y demás prestaciones previstas para el nivel jerárquico técnico antes de la homologación efectuada por parte del ente territorial demandado, a través del Decreto 531 de 2011²².

En todo caso, que con la expedición del Decreto 531 de 2011 fue que se otorgó la reclasificación al demandante, en virtud del principio de la autonomía territorial como se analizó en precedencia.

En conclusión: el señor Rubén Darío Gutiérrez González, no tiene derecho a que le sean cancelados los salarios y prestaciones correspondientes al nivel técnico del empleo de agente de tránsito antes de la expedición del Decreto 531 de 2011 mediante el cual se reclasificó al demandante en el mencionado nivel.

En cuanto al argumento esbozado por el demandante en el sentido de que son múltiples los fallos del Tribunal Administrativo de Antioquia (Salas de Descongestión) y por los Juzgados Administrativos de Circuito de Medellín, se observa que dichos pronunciamientos no son vinculantes para esta Corporación como órgano de cierre, pues conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional²³: «[...] la jurisprudencia de control abstracto y la de unificación en temas estrictamente constitucionales es la única vinculante para el Consejo de Estado [...]».

Decisión de segunda instancia

Según se ha expuesto, se impone confirmar la sentencia del 18 de agosto de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, toda vez que no prosperan los argumentos del recurso de apelación.

De la condena en costas

Esta Subsección en providencia del 7 de abril de 2016²⁴ sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA; en aquella oportunidad se señaló como conclusión, lo siguiente:

- a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» -CCA- a uno «*objetivo valorativo*» -CPACA-.
- b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP²⁵, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Por tanto, y en ese hilo argumentativo, en el presente caso se condenará en costas al demandante en segunda instancia y a favor de la parte demandada, toda vez que resulta vencido en el proceso de la referencia y el municipio de Rionegro intervino en el trámite de la segunda instancia tal como lo señala el ordinal 1.º artículo 365 del Código General del Proceso. Las costas serán liquidadas por el *a quo* en atención a lo preceptuado por el artículo 366 citado código.

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

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia del 18 de agosto de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, que denegó las pretensiones de la demanda, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso el señor Rubén Darío Gutiérrez Monsalve contra el municipio de Rionegro, Antioquia.

Segundo: Condenar en costas de la segunda instancia la parte demandante y favor del municipio de Rionegro, Antioquia, las cuales serán liquidadas por el *a quo*.

Tercero: Reconocer personería a la abogada Silvia Elena Valencia Duque identificada con cédula de ciudadanía 39.439.738 y portadora de la tarjeta profesional 147.340 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderada principal del municipio de Rionegro (folio 504). Asimismo, se reconoce personería a Luisa Fernanda Mejía Giraldo identificada con cédula de ciudadanía 39.455.913 y portadora de la tarjeta profesional 176.966 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe como apoderada sustituta de dicho ente territorial *ibidem*.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 104 a 107 vuelto..
2. «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en adelante CPACA.
3. Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. (2015). EJRLB.
4. Módulo *El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo*. (2012). EJRLB.
5. Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. (2015). EJRLB.
6. «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.»
7. Sentencia del 25 de julio de 2006. Referencia: expediente D-6105.
8. Sentencia C-563/00 del 17 de abril de 2000. Referencia: expediente D-2639.
9. Derogada por la Ley 443 de 1998, «por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones.»
10. «por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.»
11. «Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.»
12. Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994. Referencia: Expediente No. D-435.
13. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2018. Radicación: 11001031500020080125500.
14. Sentencia C-535/96 del 16 de octubre de 1996. Referencia: Expediente D-1239.
15. «Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones».
16. «Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.».
17. Sentencia C-837 de 2001.
18. Sentencia C-931/06. Referencia: expediente D-6265.
19. Folios 104 a 107 vuelto..

20. Publicada en el Diario Oficial 47392 de junio 26 de 2009.

21. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Radicación: 08001-23-33-000-2013-00350-01.

22. En igual sentido se pronunció esta Subsección en un caso con similares fundamentos fácticos y jurídicos al aquí expuesto, al respecto ver sentencia del 24 de enero de 2019, Radicación: 05001-23-33-000-2013-01844-01 (3863-2016).

23. Sentencia SU 068 del 21 de junio de 2018. Referencia: Expediente No: T- 6.334.219.

24. Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

25. «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]»

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:29:11