



Sentencia 561 de 2011 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

EDUCACION FORMAL - Concepto. Niveles / EDUCACION SUPERIOR - Regulación. Concepto

En ese orden de ideas en primer lugar es necesario destacar que la Ley 115 de 1994, por la cual se expide el Estatuto General de Educación, en su artículo 10 define a la educación formal como "aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos", y en su artículo 11 define 3 niveles de la misma a saber: "a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio; b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y c) La educación media con una duración de dos (2) grados." Dentro de los niveles de educación formal descritos por la referida ley no se encuentra el superior, por cuanto la misma en los artículos 1° y 35 establece que la educación superior tiene una regulación especial, esto es, la Ley 30 de 1992, lo que no quiere que decir que ésta no pueda catalogarse como educación formal, de un lado porque cumple con las características previstas en el artículo 10 de la Ley 115 de 1994, y de otro, porque como se desprende de los artículos 27 a 35 de la misma normatividad, uno de los propósitos de la educación media (que expresamente es clasificada como uno de los niveles de la educación formal) es prepararse para el ingreso a la educación superior, que es definida por el artículo 1° de la Ley 30 de 1992 de la siguiente manera: "ARTICULO 1o. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. "

FUENTE FORMAL: LEY 115 DE 1994 - ARTICULO 1 / LEY 115 DE 1994 - ARTICULO 10 / LEY 115 DE 1994 - ARTICULO 11 / LEY 30 DE 1992 - ARTICULO 1

EDUCACION NO FORMAL - Educación para el trabajo y el desarrollo humano. Concepto. Certificados de estudio / FORMACION TECNICA PROFESIONAL - Certificados / EMPLEO PUBLICO DE NIVEL TECNICO - Requisitos de formación académica

Respecto a la educación no formal, hoy Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, el artículo 36 de la Ley 115 de 1994 la define como: "la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta Ley", estos es, preescolar, educación básica y educación media. Como acertadamente lo señaló el A quo, desde la Ley 1064 de 2006, la educación no formal se denomina Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, por cuanto el legislador consideró que el primero de los conceptos señalados estigmatizaba y propiciaba un trato discriminatorio a quienes optaban por tal formación académica y a los maestros que prestaban sus servicios en dicha modalidad educativa, a pesar del posicionamiento que la misma ha cobrado en el país. De los aportes de la Ley antes señalada, para el caso objeto de estudio se destaca que los certificados que emitan las instituciones acreditadas como de "Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano", deben ser reconocidos como idóneos para acceder a un empleo público del nivel técnico que se señala en el Decreto 785 del 3 de marzo de 2005, porque la accionante se inscribió a la Convocatoria 001 de 2005, para ocupar el empleo de Técnico Administrativo del Municipio de San Carlos de Guaroa. En ese orden de ideas, el artículo 5 de la Ley 1064 de 2006, es el principal fundamento normativo por el cual la peticionaria solicita que el "certificado de aptitud ocupacional Técnico en Administración Financiera y Técnica" que le confirió el Instituto Politécnico Agroindustrial, se tenga por válido para acreditar su formación académica para el empleo antes señalado. (...) No puede entenderse que los "certificados de aptitud ocupacional de educación no formal son equivalentes u homologables a títulos de formación técnica profesional de la educación formal", en criterio de la Sala, porque de lo contrario no tendría razón de ser la distinción entre educación formal y Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (no formal), y por ende sería innecesario que se considerara, como lo hacen los artículos 7 de la Ley 1064 de 2006 y 3.13 del Decreto 4904 del 2009, que los programas académicos que ofrecen las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, pueden ser reconocidos como parte de la formación por ciclos propedéuticos de las instituciones de educación superior. Adicionalmente se observa que la norma invocada por la accionante señala que los certificados de aptitud ocupacional en Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, sirven para aspirar a empleos públicos del nivel técnico previstos por el Decreto 785 del 2005, por lo que es necesario establecer en este decreto cuáles son las exigencias en formación académica para las personas que aspiran a ocupar un empleo del mencionado nivel. Sobre el particular el artículo 13 del Decreto 785 de 2005, que prevé las competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos, teniendo en cuenta los distintos niveles (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial), establece la formación académica que las entidades pueden exigir en sus manuales de funciones para el nivel técnico. (...) De esta norma puede apreciarse que cada entidad puede exigir respecto a la formación académica para empleos del nivel técnico, desde la terminación de la educación básica secundaria, hasta títulos en educación superior en técnica profesional o tecnológica. En virtud de lo anterior, para establecer qué formación académica se requiere para un empleo del nivel técnico, debe tenerse en cuenta cuáles fueron las exigencias de las entidades respectivas, que en ningún momento podrán superar los mínimos y máximos antes descritos.

FUENTE FORMAL: LEY 115 DE 1994 - ARTICULO 36 / LEY 115 DE 1994 - ARTICULO 11 / LEY 1064 DE 2006 - ARTICULO 5 / LEY 1064 DE 2006 -

ARTICULO 7 / DECRETO 785 DE 2005 / DECRETO 4904 DE 2009 - ARTICULO 3.

CONCURSO DE MERITOS COMISION NACIONAL DE SERVICIO CIVIL - No se vulneran derechos fundamentales si se exige título de formación técnica en educación superior / EDUCACION PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO - Diferente a educación formal

En el caso de autos, de acuerdo a la respuesta proferida por la CNCS a la reclamación presentada por la accionante, para el empleo al que a ésta aspira se requiere Título de Formación Técnico en Ciencias de la Administración y carrera afines, el cual pertenece a la educación superior. Sobre el particular estima la Sala pertinente precisar, que dos de los niveles de la educación superior son los que se obtienen en instituciones técnicas profesionales e instituciones universitarias o escuelas tecnológicas (art. 35 de la Ley 115 de 1994), y que de acuerdo al artículo 25 de la Ley 30 de 1992, a los títulos que se obtengan en éstas deberá anteponerse las denominaciones "Técnico Profesional en...", "Profesional en ..." o "Tecnólogo en...". La Sala estima que la anterior precisión es relevante, en tanto busca resaltar que los estudios aprobados en dichas instituciones pertenecen a la modalidad de la educación superior y no una distinta. Como antes se señaló, la accionante de acuerdo al certificado de aptitud ocupacional emitido por el Politécnico Agroindustrial, obtuvo el Título de "Técnico en Administración Financiera y Auditoria", por lo que es pertinente preguntarse si dicho título pertenece a la modalidad de la educación superior que es la exigida para el empleo que seleccionó dentro de la Convocatoria 001 de 2005. En criterio de la Sala la respuesta al anterior interrogante debe ser negativa, porque el referido título, según el diploma que la peticionaria presentó al concurso de méritos y al presente proceso, corresponde a la modalidad de "Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano", que como antes se expuso, expresamente fue distinguida por el legislador de la educación formal. En ese orden de ideas, el mencionado certificado no le permite a la demandante acreditar la formación académica exigida para el empleo por el cual concursó, sostener lo contrario equivaldría a obviar la diferencia existente entre la educación formal (y dentro de ésta la superior) y la "Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano", y por ende ha desconocer los debates que sobre el particular se desarrollaron en el Congreso de la República como arriba se expuso.

FUENTE FORMAL: LEY 30 DE 1992 - ARTICULO 25

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil once (2011)

Radicación número: 50001-23-31-000-2010-00561-01(AC)

Actor: SANDRA LORENA TUNAROZA ANGARITA

Demandado: COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia del 18 de enero de 2011, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Meta negó la acción de tutela instaurada.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Sandra Lorena Tunaroz Angarita, en nombre propio, acudió ante el Tribunal Administrativo del Meta, con el fin de solicitar la protección de sus derechos al debido proceso, igualdad, trabajo, mínimo vital y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNCS).

Solicita al juez de tutela, que en amparo de los derechos antes señalados, le dé valor probatorio al certificado de aptitud ocupacional que la acredita como Técnico en Administración Financiera y Auditoria, expedido por el Instituto Politécnico Agroindustrial de la Ciudad de Villavicencio, y por consiguiente le ordene a la entidad demandada que verifique nuevamente los documentos que presentó para ocupar el empleo por el cual aspiró, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 2,5 y 7 de la Ley 1064 de 2006.

Lo anterior lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (Fls. 1-6):

Afirma que participó en la Convocatoria N° 001 de 2005 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y que después de superar las pruebas básicas de preselección, funcional y comportamental, se inscribió para el empleo 34218, denominado Técnico Administrativo, Código 01 de la planta de personal del Municipio de San Carlos de Guaroa - Meta.

Relata que para concursar por el empleo antes señalado, que exige tener "Título de formación Técnico en Ciencias de la Administración y carreras afines", aportó dentro del proceso de selección un "certificado de Aptitud Ocupacional Técnico en Administración Financiera y Auditoria", expedido por el Instituto Politécnico Agroindustrial de la ciudad de Villavicencio, creado mediante las Resoluciones 01731 de 1994 y 1298 de 1996 de la Secretaría de Educación del Meta y la Resolución 0018 de 2008 de la Secretaría de Educación de Villavicencio.

Indica que no obstante cumplir con todos los requisitos exigidos para el mencionado empleo, fue incluida en la lista de no admitidos bajo la

siguiente anotación: "no cumple, el título allegado de administración financiera y auditoría, es de una institución de educación no formal".

Manifiesta que inconforme con la anterior decisión el 26 de marzo de 2010 presentó la reclamación correspondiente, la cual fue resuelta en sentido negativo a sus intereses, confirmando que el título que obtuvo no pertenece a la educación formal.

Sostiene que cumple con la formación necesaria para ocupar el cargo por el cual concursó, porque a partir del certificado de Aptitud Ocupacional Técnico en Administración Financiera y Auditoría, se puede establecer que tiene un título que pertenece al área de la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, que está reconocido por los artículos 2, 5 y 7 de la Ley 1064 del 26 de julio de 2006.

En virtud de lo anterior estima, que la CNSC al no tener por válido el mencionado certificado, en desconocimiento del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, vulneró los derechos fundamentales invocados.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia del 18 de enero de 2010, el Tribunal Administrativo del Meta, negó la acción de tutela interpuesta por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 24-30):

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la procedencia de la acción de tutela para garantizar los derechos fundamentales durante un proceso de selección, y describir los requisitos establecidos para ocupar el empleo por el cual la accionante concursó, destaca que el Instituto Politécnico Agroindustrial le confirió a ésta un "certificado de aptitud ocupacional Técnico en Administración Financiera y Auditoría", que pertenece al nivel de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, denominado antes de la Ley 1064 del 26 de julio de 2006, educación no formal.

A renglón seguido afirma que la educación en Colombia se clasifica en las modalidades no formal y formal, y que ésta se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conduce a la obtención de grados o títulos, además que a dicha modalidad pertenece la educación preescolar, básica primaria, secundaria, media y superior, de conformidad con lo establecido en la Leyes 115 de 1994, 30 de 1992 y 749 de 2002, entre otras.

En cuanto a la educación no formal subraya, que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir y formar conocimientos en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal, y que se encuentra regulada por la Ley 115 de 1994 y el Decreto 114 de 1996.

Sostiene que para acceder al cargo al que aspiró la demandante, se requiere el Título de formación Técnico en Ciencias de la Administración, que corresponde a la modalidad de educación formal, razón por la cual el "certificado de aptitud ocupacional Técnico en Administración Financiera y Técnica", que corresponde a la modalidad de educación no formal, teniendo en cuenta la institución que lo emitió, no cumple con los requisitos establecidos en la convocatoria, por lo que el amparo solicitado debe negarse.

RAZONES DE LA IMPUGNACION

Mediante escrito del 2 de febrero de 2011, la accionante impugnó la providencia antes descrita por las siguientes razones (Fls.35-38):

Afirma que se enteró de la sentencia de primera instancia mediante correo certificado el día 27 de enero de 2011, y que el día 31 del mismo mes se acercó a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta, donde le informaron que la notificación correspondiente se había hecho por edicto y que había vencido el término para presentar la impugnación.

En razón de lo anterior manifiesta, que al revisar el expediente de la referencia advirtió que la notificación del fallo del *A quo* no se realizó de conformidad con los artículos 16, 30 y 31 del Decreto 2591 de 1991. Reprocha que no se le haya comunicado la decisión en su contra mediante correo electrónico o por vía telefónica, aunque según el artículo 30 del decreto antes señalado, la notificación del fallo de tutela debe realizarse por telegrama o por otro medio que asegure su cumplimiento a más tardar el día siguiente de haberse proferido.

A renglón seguido trae a colación algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la forma como debe notificarse el fallo de tutela, destacando que la comunicación se entiende surtida cuando la persona interesada recibe el telegrama y no cuando éste se introduce en la oficina de correo.

En tal sentido manifiesta que impugna la sentencia antes descrita, porque la misma no se ajusta a lo previsto en los artículos 2, 5 y 7 de la Ley 1064 de 2006 y 3.13 del Decreto 4904 de 2009 del Ministerio de Educación Nacional, los cuales transcribe.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Consideraciones preliminares.

Uno de los motivos principales de inconformidad de la accionante consiste en la forma como se notificó la sentencia antes descrita, sin embargo, no observa la Sala que en dicho trámite se haya cometido alguna irregularidad, fundamentalmente porque como manifiesta la misma peticionaria, el fallo de tutela se le notificó mediante telegrama, como lo consagra el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, y principalmente, porque la referida impugnación fue concedida sin inconvenientes por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante auto del 2 de febrero del año en curso, motivo por el cual carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos expresados por la demandante sobre el particular.

II. Análisis del caso en concreto.

En síntesis la accionante pretende que se tenga por válido el "certificado de aptitud ocupacional Técnico en Administración Financiera y Técnica", para concursar por el empleo de Técnico Administrativo del Municipio de San Carlos de Guaroa, dentro la Convocatoria 001 de 2005 de la CNCS, teniendo en cuenta para tal efecto la Ley 1064 de 2006 y el Decreto 4904 de 2009, que regulan todo lo concerniente a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, y que en su criterio la habilitan para acreditar la formación académica requerida para ocupar el mencionado empleo.

La posición de la entidad accionada, que es acogida por el Tribunal en la sentencia antes descrita, y que puede apreciarse en la respuesta a la reclamación presentada por la peticionaria contra la lista de no admitidos (Fls. 12-13), consiste en que se requiere para el empleo al que aspira ésta el Título en Ciencias de la Administración y carreras afines, que pertenece al nivel de educación formal y superior, mientras el certificado que aporta la demandante, acredita que su preparación académica pertenece al nivel de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (catalogada como no formal antes de la Ley 1064 de 2006), esto es, a un nivel que no corresponde al exigido para el referido empleo.

Al analizar los argumentos expuestos por las partes y el juez de primera instancia, estima la Sala que el problema jurídico en el caso de autos consiste en determinar si el "certificado de aptitud ocupacional Técnico en Administración Financiera y Técnica" que le confirió el Instituto Politécnico Agroindustrial a la accionante (Fl. 9), le permite a ésta acreditar la formación académica necesaria para el empleo de Técnico Administrativo del Municipio de San Carlos de Guaroa, a fin de continuar en el proceso de selección de la Convocatoria 001 de 2005 de la CNCS.

Para resolver el interrogante planteado, estima la Sala necesario distinguir según el ordenamiento jurídico vigente, entre educación formal y para el Trabajo y el Desarrollo Humano (antes no formal), y establecer si la regulación prevista para ésta prevé algunas ventajas en favor de la accionante, que le permitan cumplir con los requisitos de formación académica que se exigen para concursar por el mencionado empleo.

En ese orden de ideas en primer lugar es necesario destacar que la Ley 115 de 1994, por la cual se expide el Estatuto General de Educación, en su artículo 10 define a la educación formal como *"aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos"*, y en su artículo 11 define 3 niveles de la misma a saber: *"a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio; b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y c) La educación media con una duración de dos (2) grados."*

Dentro de los niveles de educación formal descritos por la referida ley no se encuentra el superior, por cuanto la misma en los artículos 1° y 35 establece que la educación superior tiene una regulación especial, esto es, la Ley 30 de 1992, lo que no quiere que decir que ésta no pueda catalogarse como educación formal, de un lado porque cumple con las características previstas en el artículo 10 de la Ley 115 de 1944, y de otro, porque como se desprende de los artículos 27 a 35 de la misma normatividad, uno de los propósitos de la educación media (que expresamente es clasificada como uno de los niveles de la educación formal) es prepararse para el ingreso a la educación superior, que es definida por el artículo 1° de la Ley 30 de 1992 de la siguiente manera:

"ARTICULO 1o. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. "

Respecto a la clasificación de la educación superior, el artículo 35 de la Ley 115 de 1994 establece lo siguiente:

"Artículo 35°- Articulación *con la educación superior*. Al nivel de educación media sigue el nivel de la Educación Superior, el cual se regula por la Ley 30 de 1992 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. Este último nivel se clasifica así:

- a). Instituciones técnicas profesionales;
- b). Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas; y
- c). Universidades." (El destacado es nuestro)

Respecto a la educación no formal, hoy Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, el artículo 36 de la Ley 115 de 1994 la define como *"la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta Ley"*, estos es, preescolar, educación básica y educación media.

Como acertadamente lo señaló el A quo, desde la Ley 1064 de 2006, la educación no formal se denomina Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, por cuanto el legislador consideró que el primero de los conceptos señalados estigmatizaba y propiciaba un trato discriminatorio a quienes optaban por tal formación académica y a los maestros que prestaban sus servicios en dicha modalidad educativa, a pesar del posicionamiento que la misma ha cobrado en el país¹.

Al analizar el contenido de la referida Ley, se observa que la misma busca fortalecer la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, para lo cual establece que la misma es un factor esencial del proceso educativo de la persona y un componente dinamizador en la formación de técnicos laborales y expertos en las artes y oficios (art. 1°), que hace parte integral del servicio público educativo y que no podrá ser discriminada (art. 2°), que las personas interesadas en acceder a este nivel de educación pueden sufragar el mismo solicitando el retiro parcial de sus cesantías (art. 4°), que el ICETEX y demás instituciones que ofrezcan créditos educativos deben brindar igual tratamiento en la asignación

de recursos y beneficios a los estudiantes de las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (art. 8), y que los certificados de aptitud ocupacional, expedidos por las instituciones acreditadas para la referida modalidad, "serán reconocidos como requisitos idóneos de formación para acceder a un empleo público en el nivel técnico que se señala en el Decreto 785 del 3 de marzo de 2005 y las disposiciones que lo modifiquen o adicionen." (art. 5°) (El destacado es nuestro).

De los aportes de la Ley antes señalada, para el caso objeto de estudio se destaca que los certificados que emitan las instituciones acreditadas como de "Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano", deben ser reconocidos como idóneos para acceder a un empleo público del nivel técnico que se señala en el Decreto 785 del 3 de marzo de 2005, porque la accionante se inscribió a la Convocatoria 001 de 2005, para ocupar el empleo de Técnico Administrativo del Municipio de San Carlos de Guaroa (Fl. 7).

En ese orden de ideas, el artículo 5 de la Ley 1064 de 2006, es el principal fundamento normativo por el cual la peticionaria solicita que el "certificado de aptitud ocupacional Técnico en Administración Financiera y Técnica" que le confirió el Instituto Politécnico Agroindustrial (Fl. 9), se tenga por válido para acreditar su formación académica para el empleo antes señalado.

Sobre el alcance del mencionado artículo, es necesario aclarar a partir de los debates que se presentaron en el Congreso para la redacción del mismo, que en un principio se contempló que las personas que obtuvieran certificados de aptitud ocupacional en Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, podrían aspirar a empleos en los se necesitara título de formación técnica profesional, esto es, que perteneciera a la modalidad de la educación formal, como puede apreciarse en la redacción inicial de la referida norma que establecía:

"ARTICULO 5o. Los certificados o diplomas de aptitud ocupacional, expedidos por las instituciones acreditadas como de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, serán reconocidos como idóneos con el fin de acreditar los requisitos de calificación profesional para el desempeño de empleos públicos en los niveles que exijan título de formación técnica profesional, conforme al artículo 5° del Decreto 1569 de 1998 (derogado por el Decreto 785 del 3 de marzo de 2005) y las disposiciones que lo modifiquen o adicionen y en especial aquellas que hagan alusión a la carrera administrativa en cualquiera de los niveles territoriales."² (El destacado es nuestro).

Sin embargo, la norma transcrita fue modificada, teniendo en cuenta la observación del Ministerio del Educación, consistente en que era necesario distinguir entre los títulos que se otorgaban en la modalidad de educación no formal, a los conferidos para la educación formal como el de formación técnica profesional, en atención a las diferencias existentes entre dichas modalidades en cuanto a intensidad horaria, currículos y campos de aplicación. Sobre el particular en los debates realizados se destacó:

"El cambio del artículo 5° que se refiere al acceso a los empleos públicos, se refiere a los certificados de aptitud ocupacional de educación no formal que son equivalentes u homologables a títulos de formación técnica profesional de la educación formal. Este aspecto no puede ser válido teniendo en cuenta que existen grandes diferencias en materia de intensidad horaria, currículos y campos de aplicación. El Ministerio insinúa la nueva redacción que en este caso se acoge: "Los certificados de aptitud ocupacional expedidos por las instituciones acreditadas como de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, serán reconocidos como requisitos idóneo de formación para acceder a un empleo público en el nivel técnico que se señala en el Decreto 1569 de 1998 y las disposiciones que lo modifiquen o adicionen."³

Como puede apreciarse la anterior observación implicó que el artículo 5° de la referida Ley se modificara, por lo que no puede entenderse que los "certificados de aptitud ocupacional de educación no formal son equivalentes u homologables a títulos de formación técnica profesional de la educación formal", en criterio de la Sala, porque de lo contrario no tendría razón de ser la distinción entre educación formal y Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (no formal), y por ende sería innecesario que se considerara, como lo hacen los artículos 7 de la Ley 1064 de 2006 y 3.13 del Decreto 4904 del 2009⁴, que los programas académicos que ofrecen las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, pueden ser reconocidos como parte de la formación por ciclos propedéuticos de las instituciones de educación superior.

Adicionalmente se observa que la norma invocada por la accionante señala que los certificados de aptitud ocupacional en Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, sirven para aspirar a empleos públicos del nivel técnico previstos por el Decreto 785 del de 2005, por lo que es necesario establecer en este decreto cuáles son las exigencias en formación académica para las personas que aspiran a ocupar un empleo del mencionado nivel.

Sobre el particular el artículo 13 del Decreto 785 de 2005, que prevé las competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos, teniendo en cuenta los distintos niveles (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial), establece que las entidades pueden exigir en sus manuales de funciones para el nivel técnico la siguiente formación académica:

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

(...)

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 pènsun 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 pènsun académico de educación superior en formación profesional y experiencia."

De la norma transcrita puede apreciarse que cada entidad puede exigir respecto a la formación académica para empleos del nivel técnico, desde la terminación de la educación básica secundaria, hasta títulos en educación superior en técnica profesional o tecnológica.

En virtud de lo anterior, para establecer qué formación académica se requiere para un empleo del nivel técnico, debe tenerse en cuenta cuáles fueron las exigencias de las entidades respectivas, que en ningún momento podrán superar los mínimos y máximos antes descritos.

En el caso de autos, de acuerdo a la respuesta proferida por la CNCS a la reclamación presentada por la accionante, para el empleo al que a ésta aspira se requiere Título de Formación Técnico en Ciencias de la Administración y carrera afines, el cual pertenece a la educación superior⁵.

Sobre el particular estima la Sala pertinente precisar, que dos de los niveles de la educación superior son los que se obtienen en instituciones técnicas profesionales e instituciones universitarias o escuelas tecnológicas (art. 35 de la Ley 115 de 1994), y que de acuerdo al artículo 25 de la Ley 30 de 1992, a los títulos que se obtengan en éstas deberá anteponerse las denominaciones "Técnico Profesional en...", "Profesional en ..." o "Tecnólogo en...". La Sala estima que la anterior precisión es relevante, en tanto busca resaltar que los estudios aprobados en dichas instituciones pertenecen a la modalidad de la educación superior y no una distinta.

Como antes se señaló, la accionante de acuerdo al certificado de aptitud ocupacional emitido por el Politécnico Agroindustrial, obtuvo el Título de "Técnico en Administración Financiera y Auditoria", por lo que es pertinente preguntarse si dicho título pertenece a la modalidad de la educación superior que es la exigida para el empleo que seleccionó dentro de la Convocatoria 001 de 2005.

En criterio de la Sala la respuesta al anterior interrogante debe ser negativa, porque el referido título, según el diploma que la peticionaria presentó al concurso de méritos y al presente proceso (Fl. 9), corresponde a la modalidad de "Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano", que como antes se expuso, expresamente fue distinguida por el legislador de la educación formal.

En ese orden de ideas, el mencionado certificado no le permite a la demandante acreditar la formación académica exigida para el empleo por el cual concursó, sostener lo contrario equivaldría a obviar la diferencia existente entre la educación formal (y dentro de ésta la superior) y la "Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano", y por ende ha desconocer los debates que sobre el particular se desarrollaron en el Congreso de la República como arriba se expuso.

En suma, la CNCS no vulneró ninguno de los derechos fundamentales invocados por la accionante, al considerar que el "certificado de aptitud ocupacional Técnico en Administración Financiera y Técnica" que le confirió el Instituto Politécnico Agroindustrial, no le permite acreditar la formación académica necesaria para el empleo de Técnico Administrativo del Municipio de San Carlos de Guaroa.

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

FALLA

CONFIRMASE la sentencia del 18 de enero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que negó la acción de tutela interpuesta por Sandra Lorena Tunaroz Angarita, con fundamento en las razones expuestas en esta providencia.

Notifíquese en legal forma a las partes.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE. Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE
BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Fuente Formal:

Artículo 1 de la Ley 115 de 1994

Artículo 10 de la Ley 115 de 1994

Artículo 11 de la Ley 115 de 1994

Artículo 1 de la Ley 30 de 1994

Artículo 36 de la Ley 115 de 1994

Artículo 5 de la Ley 1064 de 2006

Artículo 7 de la Ley 1064 de 2006

Artículo 3 de el Decreto 4904 de 2009

Artículo 25 de la Ley 30 de 1992

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sobre el particular puede consultarse la exposición de motivos de la referida ley, disponible en la Gaceta del Congreso Año XIV - N° 223, sesión del 2 de mayo de 2005, páginas 1-6.

2 *Ibidem*. Pág. 1.

3 Gaceta del Congreso Año XIV - N° 915, sesión del 20 de diciembre de 2005, página 10.

4 "Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones."

5 Ver folios 12 y 13 del expediente.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:54:48