

**BIBLIOTECA NACIONAL - Requisitos para elección del Director / NULIDAD DE NOMBRAMIENTO - Por falta de título idóneo / REQUISITOS DE CARACTER LEGAL - Desempeño del cargo de Bibliotecóloga**

El demandante solicita se declare la nulidad del nombramiento de la señora Margarita Valencia Vargas como Directora de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional de Colombia, efectuado mediante la Resolución 1517 del 9 de octubre de 2006, invoca la violación de normas de la Ley 11 de 1979 y del Decreto 865 de 1985 en las cuales se dispuso que para ejercer el cargo de Director de bibliotecas se requiere acreditar el título de Bibliotecólogo. Mediante Resolución No. 0371 de 17 de marzo de 2006, expedida por la Secretaria General del Ministerio de Cultura, en ejercicio de la delegación conferida, se adoptó el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos que conforman la Planta de personal de dicho Ministerio, al Director de la Biblioteca Nacional le fijaron como requisitos y experiencia del cargo los siguientes: 1.- Título profesional y título de postgrado experiencia en la modalidad de maestría y Sesenta (60) meses de experiencia profesional relacionada. 2.- Título profesional y título de postgrado en la modalidad de especialización. Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley y setenta y dos meses (72) de experiencia profesional relacionada. Como puede observarse, para efectos del desempeño del cargo de Director de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional, el Manual Específico de Funciones expedido por el Ministerio de Cultura, disposiciones estas que gozan de presunción de legalidad, por lo que tienen plena vigencia y eficacia, no señaló de manera concreta la disciplina o disciplinas académicas que se deben acreditar para aspirar a dicho empleo, luego entonces, la demandada al demostrar que poseía títulos de educación superior en las áreas de Filosofía y Letras, Magíster en Estudios Políticos y su grado de la Universidad de Salamanca del Departamento de Filología Clásica e Indoeuropeo, al igual que su experiencia relacionada en el campo editorial, que incluye la dirección de Unibiblos, la dirección editorial del área de literatura en el Grupo Editorial Norma, entre otras, cumplió con las previsiones señaladas por el Ministerio en el Manual Específico de Funciones y de competencias laborales. Este reciente orden jurídico en materia de empleo público conduce a considerar que las normas que lo componen no pueden apreciarse ni aplicarse de manera aislada. Así, en virtud al principio contenido en el artículo 2º de la Ley 153 de 1887, según el cual, la norma posterior prevalece sobre la anterior, y la especial sobre la general, la Sala considera que en el presente asunto, tienen aplicación preferente las normas sobre empleo público contenidas en los Decretos y Resoluciones últimamente citados. Lo anterior es suficiente para concluir que pese a que la señora Margarita Valencia Vargas fue nombrada para desempeñar el cargo de Director de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional del Ministerio de Cultura, sin ostentar el título profesional de Bibliotecóloga, ello no constituye razón para anular la Resolución 1517 de octubre 9 de 2006, pues tal designación cumplió con los requisitos legales vigentes, específica y actualmente requeridos para dicho cargo, en los cuales debía fundarse, atendiendo a la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial que ostenta la Biblioteca Nacional, y en virtud de las funciones asignadas a su Director se rechazan las pretensiones de la demanda.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Bogotá D. C., diecinueve (19) de julio de dos mil siete (2.007)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2006-00188-01(4142)**

**Actor: JAIME DE JESUS VASQUEZ RESTREPO**

**Demandado: DIRECTORA U. A. E. BIBLIOTECA NACIONAL DE COLOMBIA**

Procede la Sala a dictar la sentencia correspondiente al proceso N° 4142, promovido por el señor Jaime de Jesús Vásquez Restrepo, en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral instaurada contra la Resolución 1517 de 2006, expedida por el Ministerio de Cultura.

### **I. I. ANTECEDENTES**

#### **1. LA DEMANDA**

##### **A. LAS PRETENSIONES**

El demandante, actuando por medio de apoderada, en ejercicio de la acción de nulidad electoral presentó demanda ante esta Corporación, contra la Nación, Ministerio de Cultura, con el objeto de formular las siguientes pretensiones:

1.- Se declare la nulidad del nombramiento de la señora Margarita Valencia Vargas como Directora de la Unidad Administrativa Especial – Biblioteca Nacional de Colombia-, efectuado mediante la Resolución 1517 del 9 de octubre de 2006.

2.- Se condene en costas al demandado.

##### **B. EL ACTO ACUSADO**

El acto acusado es del siguiente tenor:

*“Resolución 15157 de 2006  
29 de octubre  
Por la cual se efectúa un nombramiento Ordinario*

**LA MINISTRA DE CULTURA**

*En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 1° del Decreto 1679 de 1991, el literal g) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el numeral 18 del artículo 6 del Decreto 1746 de 2003 y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que existe disponibilidad presupuestal según certificado número 103 del 6 de enero de 2006, expedido por el Grupo de Gestión Financiera y Contable de la Secretaría General,*

#### **RESUELVE**

*ARTICULO PRIMERO: Nombrar con carácter ordinario, a la doctora MARGARITA VALENCIA VARGAS, identificada con la cédula de ciudadanía número 31.246.282 de Cúcuta (Norte de Santander), en el cargo Director de Unidad Administrativa Especial Código 0015, Grado 22 de la planta global del Ministerio de Cultura.*

*ARTICULO SEGUNDO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.*

#### **COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

*Dada en Bogotá D.C., a los 9 OCT. 2006*

*ELVIRA CUERVO DE JARAMILLO  
Ministra de Cultura”*

#### **C. HECHOS**

Como fundamento de las pretensiones, el demandante expone, en resumen los siguientes hechos:

1° La Biblioteca Nacional de Colombia es una Unidad Administrativa Especial que corresponde a una dependencia del Ministerio de Cultura.

2° Mediante el acto demandado se nombró a la señora Margarita Valencia Vargas como Directora de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional de Colombia.

3° De conformidad con la información publicada por el Ministerio de Cultura, la señora Valencia Vargas es Licenciada en Filosofía y Letras con Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana; realizó estudios en el Departamento de Filología Clásica e Indoeuropea de la Universidad de Salamanca, (España). Ha sido coordinadora editorial de la Revista Guión; gerente y editora de “Carlos Valencia Editores”; directora de la División de Literatura y Ensayo del Grupo Editorial Norma; directora de Unibiblos de la Universidad Nacional de Colombia y gerente del Proyecto “Bogotá Capital Mundial del Libro

2007". Posee además amplia experiencia como docente e investigadora pero no tiene la profesión de Bibliotecóloga.

4. Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 11 de 1979 y el artículo 2 del Decreto 865 de 1985, para desempeñar el cargo de Director de Bibliotecas de dependencias, entidades, establecimientos de carácter oficial del orden nacional, se requiere tener la calidad de Bibliotecólogo.

5. El Ministerio fue informado en múltiples ocasiones acerca de la obligatoriedad de tener la calidad de bibliotecólogo para poder ser nombrado Director de la Biblioteca Nacional, lo cual no fue tenido en cuenta y se procedió al nombramiento a sabiendas de que la nombrada no tenía la profesión de bibliotecóloga.

#### **D. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION**

El demandante invoca la violación de normas de la Ley 11 de 1979 y del Decreto 865 de 1985 en las cuales se dispuso que para ejercer el cargo de Director de bibliotecas se requiere acreditar el título de Bibliotecólogo. Este es un requisito de carácter legal y no potestativo, tal como se señala en sentencia del Consejo de Estado del 26 de noviembre de 1993, expediente 2559.

Explica que como lo señaló la Sección Primera del Consejo de Estado en fallo antes aludido, "sin lugar a dudas, que la ley propende porque en las entidades señaladas en el mencionado artículo 3 la actividad relacionada con biblioteca sólo pueda ser desempeñada por personas que hayan cursado los estudios indicados en el artículo 2° y acrediten la existencia del título conferido en virtud de la culminación de tales estudios".

Trascribe un aparte de la citada sentencia para concluir que no cabe duda sobre la obligatoriedad de nombrar como directores de bibliotecas públicas a personas que ostenten la profesión de bibliotecólogo, dando aplicación a la Ley 11 de 1979 y a su decreto reglamentario 865 de 1995.

Refiere que por estar definida la Biblioteca Nacional de Colombia como una Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Cultura, ello no le quita el carácter esencial de Biblioteca y por tanto, el nombramiento del director de esta Unidad

debe respetar lo dispuesto en las leyes especiales que regulan la profesión de bibliotecólogo.

Sostiene que al parecer el Ministerio, bajo la interpretación de que se trata de una Unidad Administrativa Especial, desconoce de plano la naturaleza de Biblioteca de la denominada Biblioteca Nacional de Colombia y por ello procedió al nombramiento de su director bajo las normas generales de la designación de funcionarios en general de la planta del Ministerio.

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La señora Margarita Valencia Vargas, mediante apoderado contestó la demanda en los siguientes términos:

1° Precisa que la hoja de vida a que se hizo referencia en la demanda está incompleta pero que, sin embargo, su preparación y actividades profesionales son suficientes para demostrar que llena los requisitos exigidos para el cargo que ocupa. Afirma que es cierto que no tiene la profesión de Bibliotecóloga pero que, ese no es un requisito necesario para el nombramiento, pues las funciones del cargo desbordan las propias o típicas de un profesional en Bibliotecología.

Que el Manual de Funciones que se encontraba vigente al momento de la posesión confirma que el alcance de las obligaciones o funciones de su cargo es más amplio de lo que comprenden las destrezas que corresponden a un profesional de la Bibliotecología.

Señala que el cargo de Director General de Unidad Administrativa Especial para el cual fue nombrada la señora Margarita Valencia tiene como propósito principal el de dirigir la Biblioteca Nacional de Colombia, asesorar al Ministro de Cultura en la fijación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos para garantizar la recuperación, organización, conservación, difusión y preservación del patrimonio bibliográfico, hemerográfico, fonográfico, audiovisual y musical colombiano, la dirección y coordinación de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y la formulación de la política nacional de lectura.

A continuación se describen las funciones esenciales del cargo así como las contribuciones individuales que a él corresponden y los conocimientos básicos o

esenciales para su desempeño. Como requisitos de estudios y experiencia se anota que se exige título profesional y título de post grado en la modalidad de maestría, caso en el cual se exigen sesenta meses de experiencia profesional relacionada o título profesional y título de postgrado en la modalidad de especialización para el cual se exigen setenta y dos meses de experiencia profesional relacionada. Las equivalencias son las establecidas en el Decreto 2772 de 2005 para los empleos del mismo nivel.

Que la Biblioteca Nacional es una Unidad Administrativa Especial y por tanto tiene normatividad especial o propia que reglamenta su funcionamiento y organización. Agrega que el Director de dicha unidad desempeña funciones administrativas y las funciones de bibliotecología son realizadas por personal especializado preparado para tal fin. Ni en el Manual de Funciones ni en la creación de dicha Unidad se dispuso como requisito sine quanon para desempeñar el cargo de Director, el ostentar el título de Bibliotecólogo.

Finalmente propuso como excepciones las que intituló:

1.- “Mi poderdante tiene los estudios y la experiencia que exige el Manual de Funciones”. Para sustentar este medio exceptivo sostiene que se cumplió a cabalidad con los requisitos que prevé el Manual de Funciones para el cargo cuyo nombramiento se impugna. Destaca que es Licenciada en Filosofía y Letras de la Universidad de los Andes y Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana; en el año de 2002 recibió el grado de la Universidad de Salamanca y el Premio grado de Salamanca que otorga la misma universidad.

Alude a su experiencia como docente y en otros campos como la coordinación de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, relaciones con entidades nacionales e internacionales en la Secretaría Cultural de Bogotá y el Ministerio de Cultura en la configuración de una programación para Bogotá, como Capital Mundial del Libro.

“2.- El Ministerio observó los requisitos y condiciones que la ley exige a la persona que deba desempeñar el cargo para el que fue nombrada”. Aseveró que el nombramiento se ajustó a derecho. Luego de hacer referencia a algunos aspectos de la Ley 489 de 1998 y del artículo 19 de la Ley 909 de 2004, señaló que los elementos del perfil del candidato han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo y las condiciones generales de estudio y

experiencia para el ejercicio del cargo las que se tendrán en cuenta de acuerdo a la naturaleza y funciones de la entidad.

Que en ejercicio de esta función discrecional y de conformidad con el perfil profesional requerido para el cargo, el Ministerio de Cultura valoró la experiencia y capacidad técnica y la eligió como Directora de la Biblioteca Nacional de Colombia.

3.- El Ministerio de la Cultura observó el procedimiento que rige la facultad de nombrar a la señora Valencia para el cargo que desempeña actualmente. Reitera que la Biblioteca Nacional de Colombia es una Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Cultura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 397 de 1997 y en el artículo 20 del Decreto 1746 de 2003 “por la cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”.

Que teniendo como base las facultades que le otorga el ejercicio del poder jerárquico previsto en el artículo 6, numeral 18 del Decreto 1746 de 25 de junio de 2003, y en acatamiento de las disposiciones que establecen los objetivos y funciones del Ministerio de Cultura así como el Manual de Funciones, la Ministra de la Cultura procedió a la selección y posterior nombramiento de la Directora de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional de Colombia.

Anota que la Ministra de la Cultura se apoyó además, en el concepto #03699 del 3 de junio de 2005 expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el cual expresó: “Frente al artículo 3 del Decreto 865 de 1988 éste señala que dentro de los empleos que podrán ejercer quienes poseen el título de bibliotecólogo está el del director, pero no quiere decir que éstos sean los únicos llamados a ejercer el empleo que nos ocupa”.

### **3. EL TERCERO INTERVINIENTE**

El Ministerio de Cultura, por intermedio de apoderada, intervino como tercero para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Como argumentos de su intervención expuso que la señora Margarita Valencia no tiene la profesión de bibliotecóloga, empero, ese no es un requisito indispensable para el ejercicio del nombramiento impugnado.

Destaca que mediante la Resolución 0371 de 2006, se establece el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Cultura vigente al momento de dar posesión al cargo de la señora Margarita Valencia Vargas, en el cual se determinan los conocimientos básicos, los requisitos de estudio y experiencia para ocupar el cargo de Director General de Unidad Administrativa Especial.

Precisa que dicho Manual es el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos en una entidad u organismo, al igual que constituye un instrumento de administración de personal a través del cual, se establecen las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de la entidad.

Que los Decretos Leyes 770 y 785 establecen criterios y la obligatoriedad para definir e incorporar en los manuales específicos de funciones y de requisitos las competencias laborales mínimas, para los diferentes empleos públicos de las entidades del orden nacional y territorial.

Destaca que el Ministerio de Cultura, respetuoso de la normatividad, atendió las órdenes impartidas y procedió a expedir la Resolución 0371 de 2006, mediante la cual se establece el Manual Específico de funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Cultura. Igualmente el numeral 4.1. del Decreto Ley 770 de 2005, determina que son del nivel Directivo “los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos”.

La ley 489 de 1998, en su artículo 67, determina que las unidades administrativas especiales son organismos creados por la ley, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.

Que en virtud de lo anterior, el Ministerio actuó dentro de las facultades legales y con conocimiento de los trámites y ordenamientos vigentes requeridos para el nombramiento del Director de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional

Finalmente propuso como medios exceptivos los siguientes:

1. El Ministerio de Cultura observó el procedimiento que rige la facultad de nombrar a la señora Margarita Valencia Vargas para el cargo de Directora de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional. Como fundamentos adujo que el nominador está sometido a las disposiciones legales, en especial las que determinan las normas de la entidad y las que de conformidad con esa estructura señalan los requisitos y perfiles que deben cumplir los servidores públicos que ejerzan las funciones a su cargo.

Que el artículo 19, numeral 1, de la Ley 909 de 2004 determina que el empleo público es el núcleo de la estructura de la función pública y es el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y fines del Estado.

Refiere que las funciones que se establecen en el artículo 20 del Decreto 1746 de 2003 “por la cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”, como correspondientes a la Dirección de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional, están soportadas en el marco general que le determina la Constitución Política, la Ley General de Cultura y la Ley 489 de 1998. Es por ello que el Ministerio de Cultura, dentro de su facultad discrecional y acorde con el perfil requerido para el cargo, valoró la experiencia y capacidad técnica de la nombrada para ser designada como Directora de esa Unidad.

2. Idoneidad para ejercer el cargo de Directora de la Unidad Administrativa Especial. Para ello se adujo que la señora Margarita Catalina Valencia Vargas, no solo reunió los requisitos generales y específicos para el ejercicio del cargo, sino que además, desde su vinculación, ha cumplido a cabalidad sus funciones.

3. Existencia de cosa juzgada. Para ello sostiene que sobre el mismo caso hay un pronunciamiento anterior del Consejo de Estado, al fallar una acción de nulidad en contra de la Resolución No. 003 de 26 de mayo de 1981, por la cual se actualizó el Manual de Funciones y requisitos de los diferentes empleos de la planta de personal del Instituto Colombiano de Cultura, norma que se acusó de ser contraria a la Ley 11 de 1979.

#### **4.- ALEGATOS DE CONCLUSION**

**- De la señora Margarita Valencia Vargas:**

En la oportunidad procesal pertinente, la demandada, mediante su apoderado presentaron alegatos de conclusión insistiendo en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda acerca de sus calidades personales y profesionales, así como en la interpretación jurisprudencial dada al artículo 3 de la Ley 11 de 1979 según el cual, a partir de un año contado después de la vigencia de esta ley, los bibliotecólogos podrán desempeñar los cargos de directores, jefes o cualquier otra denominación que se dé a éstos en el Sistema Nacional de Información, en bibliotecas, centros de documentación y en programas de desarrollo bibliotecario de las entidades que allí se indican.

Que la norma en comento señala que se trata de una facultad, no de una obligación de la entidad nominadora, sin que sea admisible que el decreto reglamentario hubiera convertido en obligatorio lo que era meramente potestativo.

Concluye afirmando que el punto sostenido en la demanda se ha vuelto recurrente sin considerar que la cuestión jurídica implicada ha sido motivo de claridad suficiente en decisiones que deben constituir precedente o indicios serios de lo que es una interpretación razonable y fundada del problema jurídico planteado por el actor.

**-Del Ministerio de Cultura.**

La apoderada del Ministerio de Cultura reiteró todos los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

**- De la parte demandante.**

La apoderada del demandante alegó de conclusión, señalando que hay hechos incontrovertibles y probados como por ejemplo, que la señora Valencia Vargas no tiene título profesional de bibliotecóloga y que el cargo para el que fue nombrada es el de Directora de la Biblioteca Nacional de Colombia.

Menciona que en la contestación de la demanda se insiste que el nombramiento impugnado no es violatorio de las normas invocadas lo cual se sustenta en tres presupuestos: 1. La formación profesional y trayectoria de la señora Valencia Vargas; 2.- El carácter de Unidad Administrativa Especial de la Biblioteca Nacional de Colombia y 3.- Los requisitos para el nombramiento establecidos en el Manual de Funciones del Ministerio de Cultura.

En cuanto al primero de los argumentos indica que en el presente caso no se están cuestionado las capacidades profesionales y la trayectoria de la señora Valencia, empero, ello no subsana el punto fundamental, la carencia del título profesional de bibliotecóloga, requisito establecido en la Ley 11 de de 1979 y su decreto reglamentario 865 de 1988.

Refiere que el tema no admite controversia, y es así que ni siquiera en la contestación de la demanda se hace pronunciamiento expreso frente al hecho cuarto de la demanda, pues tan sólo se toca tangencialmente en la trascripción de un aparte de un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública que no es suficientemente claro y no tiene fuerza que permita modificar la ley o la jurisprudencia.

Frente al segundo fundamento, destaca que no se pone en duda que la Biblioteca Nacional sea una Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Cultura, pero esta definición de carácter meramente estructural no le quita su carácter esencial de biblioteca, y por tanto, el nombramiento del Director de esa Unidad debe respetar lo dispuesto en las Leyes especiales que regulan la profesión de bibliotecólogo

Y en cuanto al tercer argumento anota que el Manual de Funciones del Ministerio establece como requisitos para desempeñar el cargo de director de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional de Colombia, tener título profesional, aun cuando omite ser específico en la profesión exigida, pero éste debe interpretarse sistemáticamente con la Ley 11 de 1979 y el Decreto 865 de 1988, es decir, que el título profesional debe ser el de Bibliotecólogo.

Que es la ley la que establece como requisito sine quanon para desempeñar el cargo de Director de una biblioteca pública del orden nacional el tener el título de Bibliotecólogo.

Concluye aseverando que permitir este tipo de actuaciones irregulares llevaría a que cualquier funcionario de la administración pudiera abrogarse funciones legislativas propias del Congreso de la República o reglamentarias del Presidente de la República, expidiendo manuales, circulares o interpretando normas internas modificando leyes o decretos y llevando al país a la inseguridad jurídica total.

## **5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado (e), solicita se declaren no probadas las excepciones propuestas y se decrete la nulidad del acto demandado, con fundamento en lo siguiente:

1° En cuanto a las excepciones propuestas por la demandada anota que el hecho impositivo o extintivo debe estar relacionado de manera directa con el supuesto fáctico en el que se funda la pretensión de manera que sólo pueden ser considerados como excepciones aquellos que se oponen a los señalados en la demanda.

Que en el presente caso, el supuesto fáctico aducido por el actor se hace descansar en la inaplicación de una disposición legal que señala como requisito para desempeñar el cargo de Director de Biblioteca, el tener la condición de bibliotecólogo, pero de ninguno de los apartes de la demanda se infiere que se haya señalado como causal de la nulidad el incumplimiento en la designada de los requisitos señalados en el Manual de Funciones.

2° En cuanto a la otra excepción formulada en el sentido de que el Ministerio observó los requisitos y condiciones de ley para el nombramiento, refiere que ésta no corresponde en estricto sentido a la noción que de la misma se ha señalado. En sentir de la Delegada “es el fondo del asunto que se ha de decidir en la sentencia: determinar si la actuación de la administración al designar a la Directora de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional se ajustó o no a la ley o por el contrario se inobservó la misma.”

Respecto de la excepción relativa a que el Ministerio observó el procedimiento que rige la facultad de nombrar a la Directora de la Biblioteca Nacional, en su criterio,

está referida a un aspecto en el que se funda la pretensión que es el de la legalidad, el cual se ha de definir en la sentencia y que constituye el asunto de fondo.

En lo concerniente a las excepciones propuestas por el Ministerio de Cultura, estima que la primera de ellas, referida a que se observó el procedimiento que rige la facultad de nombrar a la señora Margarita Valencia para el cargo de Directora de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional, no corresponde en estricto sentido a la noción de este mecanismo de defensa, pues es precisamente el asunto de fondo que habrá de dilucidarse en la sentencia.

Frente a la idoneidad para ejercer el cargo de Directora de la Biblioteca Nacional, el argumento está referido a un aspecto que no fue propuesto por la demanda la cual no hace referencia a la idoneidad o falta de idoneidad de la designada para ejercer el cargo referido.

En cuanto a la excepción de cosa juzgada por la existencia de un pronunciamiento judicial sobre el asunto litigioso que se propone, estima la vista fiscal que ella supone la existencia de tres elementos, a saber: identidad de causa, de objeto y de personas.

Que el fallo anterior a que alude la representante judicial del Ministerio de Cultura se profirió en virtud de acción instaurada por el señor Hernando Vicente Rodríguez Camacho con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 0003 de mayo de 1981. No existe entonces la triple identidad que exige la cosa juzgada resultando suficiente para que se solicite despachar desfavorablemente la excepción propuesta.

En cuanto al asunto de fondo transcribe el texto de los artículos 3 de la Ley 11 de 1979 y 2 del Decreto 865 de 1988, así como el del artículo 67 de la Ley 397 de 1997 que establece la estructura orgánica del Ministerio de Cultura, dentro de la cual se encuentran las Unidades Administrativas Especiales y entre ellas, la Biblioteca Nacional.

Igualmente se transcriben algunos artículos del Decreto 1746 de 2003, en cuanto a la estructura orgánica del Ministerio de Cultura, en cuyo artículo 4 se refiere a las

Unidades Administrativas Especiales y en el artículo 20 define las funciones de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional.

Que de conformidad con las anteriores disposiciones, se tiene que de las funciones asignadas a la Biblioteca Nacional las principales las constituyen las relacionadas con las bibliotecas y el patrimonio hemerográfico nacional, funciones que tienen en común su especial relación con el manejo de las bibliotecas, el cual se ha asignado a personas conocedoras del tema.

Acude a la definición que del término “bibliotecólogo” que trae el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, para concluir que ello explica lo dispuesto en la Ley 11 de 1979 y su Decreto Reglamentario 865 de 1988, en el sentido de permitir que el ejercicio de funciones relacionadas con las bibliotecas sólo de manera exclusiva estén a cargo de bibliotecólogos.

Afirma que el manejo relacionado con las bibliotecas en el orden nacional debe estar a cargo de un profesional acreditado como bibliotecólogo. No puede cualquier persona, aún con formación profesional, si es ajena a esta profesión, ejercer el manejo de estos establecimientos en el orden nacional.

Refiere que la existencia de un Manual de Funciones en el cual se ha permitido que cualquier persona con formación profesional maneje lo relacionado con las bibliotecas estatales, no inhibe ni excluye la aplicación de la ley. Por el contrario, dentro de la organización jurídica todos los actos están subordinados a las leyes y no pueden desconocerlas como ocurre en el caso del Manual de Funciones y Requisitos que al regular lo concerniente a los del cargo, los amplía de manera tal que habilita cualquier título de formación profesional desconociendo el marco de la ley que lo ha reservado con carácter exclusivo a los bibliotecólogos.

Finalmente expresa que la denominación que se le ha dado a la Biblioteca Nacional de Unidad Administrativa Especial, no la despoja de su condición natural de ser biblioteca, ni desvirtúa lo que concierne con su manejo y dirección que debe estar en cabeza de la persona que la ley ha considerado ser más idónea, que no es otra que la que ostenta el título de Bibliotecólogo.

## **II. CONSIDERACIONES**

## **1. La competencia**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 128, numeral 3º del Código Contencioso Administrativo, esta Sala es competente para conocer en única instancia del asunto de la referencia,

## **2. El acto demandado**

Mediante el ejercicio de la presente acción electoral se demanda la nulidad de la Resolución 1517 del 9 de octubre de 2006, expedida por el Ministerio de Cultura, en cuanto al nombramiento que allí se hace de la señora Margarita Valencia Vargas como Directora de la Unidad Administrativa Especial - Biblioteca Nacional de Colombia.

## **3. Cuestión previa**

Previo al estudio de fondo, la Sala debe abordar el análisis de las excepciones propuestas tanto por el apoderado de la señora Margarita Valencia Vargas, como por el Ministerio de Cultura, en su condición de tercero interviniente.

### **3.1. De las excepciones propuestas por la demandada**

El apoderado de la parte opositora formuló como medios exceptivos los siguientes: i) La señora Valencia tiene los estudios y experiencia que exige el Manual de Funciones, ii) el Ministerio observó los requisitos y condiciones que la Ley exige a la persona que deba desempeñar el cargo para el que fue nombrada y iii) se acató por parte de la entidad nominadora el procedimiento que regía la facultad de nombramiento.

La primera excepción se funda en el hecho que se cumplió a cabalidad con los requisitos que prevé el Manual de Funciones del cargo para el cual fue nombrada la señora Valencia Vargas, destacándose que es Licenciada en Filosofía y Letras de la Universidad de los Andes y Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, al igual que su experiencia docente y en otros campos relacionados con la red nacional de bibliotecas.

En cuanto a las excepciones segunda y tercera, se adujo fundamentalmente, que el nombramiento se ajustó a derecho, y que con base en las facultades que le

otorga el ejercicio del poder jerárquico previsto en el artículo 6, numeral 18 del Decreto 1746 de 25 de junio de 2003, y en acatamiento de las disposiciones que establecen los objetivos y funciones del Ministerio de Cultura así como el Manual de Funciones, la Ministra de la Cultura procedió a la selección y posterior nombramiento de la Directora de la Unidad Administrativa Especial - Biblioteca Nacional de Colombia.

En primer término, cabe señalar que conforme a lo previsto en el artículo 164 del C.C.A., en los procesos contencioso administrativos solo son admisibles las excepciones de fondo, es decir, aquéllas que impiden el surgimiento de las pretensiones, y en esa medida, la parte accionada bien puede plantear hechos tendientes a destruir, modificar, o diferir los efectos de las pretensiones de la parte demandante.

Ateniendo a lo anterior, para la Sala es claro que los planteamientos que sirvieron de sustento de los medios exceptivos propuestos por el apoderado de la demandada, no constituyen excepciones de fondo propiamente dichas, pues no están encaminadas a enervar la pretensión de la demanda, sino que corresponden a argumentos de defensa mediante los cuales se cuestionan los fundamentos fácticos y jurídicos para oponerse a aquella, y en esa medida, constituyen las razones de fondo de este proceso las cuales deben ser analizadas al estudiar el cargo propuesto por el demandante. Por tanto, deben desestimarse como tal en esta oportunidad.

### **3.2. De las excepciones propuestas por el tercero interviniente (Ministerio de Cultura)**

La apoderada del tercero interviniente opositor propuso como excepciones las de: i) La entidad observó el procedimiento que regía la facultad de nombrar a la señora Margarita Catalina Valencia Vargas en el cargo de Directora de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional, ii) la idoneidad de la citada señora para ejercer dicho cargo y, iii) cosa juzgada.

En lo que concierne a los dos primeros medios exceptivos, tal como se indicó anteriormente, no son propiamente excepciones, sino argumentos de defensa, puesto que tocan al asunto de fondo que deberá estudiarse en el presente fallo.

Ahora, en orden a resolver sobre la excepción de cosa juzgada, la Sala estima pertinente realizar algunas precisiones en torno a la intervención de terceros en el contencioso electoral.

Conforme a lo previsto en el artículo 235 del C.C.A., se otorga la posibilidad para que cualquier persona pueda pedir que se le tenga como parte para prohiar u oponerse a las pretensiones de la demanda, intervención que puede admitirse hasta cuando quede ejecutoriado el auto que ordene el traslado a las partes para alegar de conclusión.

Empero, a pesar de la garantía que se otorga en la norma antes citada, para que cualquier persona, diferente a las que fungen como partes del proceso, puedan intervenir en éste para coadyuvar las pretensiones de la demanda como para oponerse a ellas, no puede concebirse en forma ilimitada, sino que su ejercicio conlleva algunas restricciones. Así, se ha dicho<sup>[1]</sup>, que si la intervención es a título de coadyuvancia, esto es, si se opta por respaldar la demanda, las razones de apoyo deben, necesariamente, circunscribirse al preciso marco normativo contenido en el libelo, sin que sea permitido al interviniente adicionar nuevos cargos a la acción o desconocer algunos de los que en su oportunidad se presentaron; y si la intervención se ocupa de la defensa del demandado, obviamente debe hacerlo desvirtuando los cargos que fueron formulados.

Además, es preciso tener en cuenta que en virtud del principio de eventualidad, las etapas procesales son preclusivas y no pueden ser revividas por la intervención de un tercero, lo que conduce a indicar que el interviniente que se presenta en juicio, toma éste en el momento procesal en que se encuentre y su actuación queda limitada, entonces, por la materia que se establece a la parte que se coadyuva y por las etapas procesales precluidas.

Siguiendo los lineamientos anotados en precedencia, y revisada la actuación procesal que se adelantó, se observa que la intervención del Ministerio de Cultura, en su calidad de tercero opositor se produjo el 18 de abril de 2007 mediante la presentación del respectivo memorial (folios 171 a 184), época para la cual ya se había abierto el proceso a pruebas, lo cual tuvo ocurrencia mediante auto de 15 de marzo de 2007 (folios 160 y 161).

---

<sup>[1]</sup> Sentencias de 10 de mayo de 2005, Exp. No. 3473 y de 14 de enero de 1999, Exp. No. 1871-1872.

Así las cosas, la excepción de cosa juzgada propuesta por el Ministerio de la Cultura debe rechazarse por extemporánea, toda vez que sólo hasta el vencimiento del término de fijación en lista podía formularse aquel medio de defensa, lo cual no se hizo en ésta precisa oportunidad procesal sino en una posterior, no siendo por tanto admisible aquella. No obstante, el artículo 164 del C.C.A. autoriza al juez para declarar de manera oficiosa las excepciones que encuentre probadas, tampoco hay lugar a su decreto de oficio, porque la Sala no encuentra acreditado dicho medio exceptivo, ya que la sentencia que se aduce como sustento de la excepción, esto es, la proferida el de 14 de junio de 1994, mediante la cual se decidió sobre la legalidad de la Resolución No. 003 de 26 de mayo de 1981, por la cual se actualizó el manual de funciones y requisitos de los diferentes empleos de la planta de personal del Instituto Colombiano de Cultura, no tiene incidencia o repercusión alguna en esta litis, toda vez que entre aquel proceso – de acción de simple nulidad- y el que ahora se adelanta – de nulidad electoral- no existe identidad de partes, el objeto de una y otra demanda es distinto, y la causa que dio origen a los mismos difiere de manera sustancial.

Por tanto, al no estar satisfechos los anteriores presupuestos no es viable su decreto oficio.

#### **4. El asunto de fondo**

Entra la Sala al estudio de fondo en relación con el cargo planteado tendiente a obtener la nulidad de la Resolución 1517 de 9 octubre de 2006 proferida por el Ministerio de Cultura, mediante la cual se nombró a la señora Margarita Valencia Vargas en el cargo de “Director de Unidad Administrativa Especial Código 0015, grado 22 de la planta global del Ministerio de Cultura”.

El demandante cuestiona la legalidad de dicho acto de nombramiento, para lo cual aduce que aquel transgredió los artículos 3º de la Ley 11 de 1979 y 2º de su Decreto Reglamentario 865 de 1988, disposiciones estas que establecen como requisito de carácter obligatorio para ejercer el cargo de Director de bibliotecas públicas, poseer título de bibliotecólogo, exigencia que fue desconocida por el acto impugnado, por cuanto la persona nombrada no ostenta dicha profesión.

Arguye además, que el hecho de que la Biblioteca Nacional esté definida como una Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Cultura, no le resta tal

obligatoriedad, y por tanto, el nombramiento de su Director debe respetar los cánones que rigen la profesión de bibliotecólogo.

Corresponde entonces a la Sala dilucidar si el acto demandado infringió las normas invocadas, al designarse como Directora de la Unidad Administrativa Especial - Biblioteca Nacional a una persona que no ostentaba el título de Bibliotecóloga, o si por el contrario, atendiendo a la naturaleza jurídica de la entidad, aquel requisito no resultaba imperativo.

El texto de las normas que se invocan como vulneradas es el siguiente:

Ley 11 de 1979, "Por la cual se reconoce la profesión de Bibliotecólogo y se reglamenta su ejercicio"

*"Artículo 3. A partir de un año, contado después de la vigencia de la presente Ley, los bibliotecólogos podrán desempeñar los cargos de directores, jefes o cualquier otra denominación que se dé a estos en el Sistema Nacional de Información, en bibliotecas, centros de documentación y en programas de desarrollo bibliotecario, de las siguientes entidades:*

- 1- Dependencias, entidades, establecimientos de carácter oficial, empresas industriales y comerciales del Estado; sociedades de economía mixta de orden nacional e institutos descentralizados.*
- 2. Instituciones de educación superior, oficiales y/o privadas.*
- 3. Entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, cuyo fondo bibliográfico exceda de 3000 volúmenes y además sus bibliotecas presten servicio de consulta para el público, sus afiliados o sus trabajadores.*
- 4. Instituciones privadas u oficiales, de educación primaria o secundaria, cuyas bibliotecas tengan más de 5.000 volúmenes.*

Por su parte, el Decreto 865 de 1988, por el cual se reglamenta la Ley 11 de 1979 sobre el ejercicio de la profesión de Bibliotecólogo, consagra en el artículo 2°:

*"Artículo 2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 11 de 1979, solamente quienes posean la calidad de Bibliotecólogo, al tenor de lo dispuesto en la citada Ley, podrán desempeñar los cargos a que se requiere este mismo artículo".*

No obstante la norma transcrita aludir al artículo 4 de la Ley 11 de 1979, se ha precisado que la mención que allí se hace en realidad es al artículo 3 de la misma, pues esta última disposición es la que relaciona los cargos y entidades que deben ser desempeñados por quienes ostenten la profesión de bibliotecólogo.

Ahora bien, el contenido e interpretación estrictamente literal de las disposiciones citadas en precedencia, llevan a concluir, en principio, que “solamente quienes posean la calidad de bibliotecólogo” podrán desempeñar los cargos a que se refiere el artículo 3 de la Ley 11 de 1979, esto es, los relativos a Directores o Jefes, o a la denominación que se les otorgue en el Sistema Nacional de Información, en las bibliotecas, en centros de documentación y en programas de desarrollo bibliotecario de las entidades que allí se enumeran.

El criterio ya había sido expuesto por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 26 de noviembre de 1993, expediente No.2559, actor: María Eugenia Mantilla, Consejero ponente: Dr. Miguel González Rodríguez, en la cual se decidió acerca de la solicitud de nulidad del artículo 2° del Decreto 865 de 1988, providencia en la cual se dijo:

*“La Ley 11 de 1979 regula el ejercicio de la profesión de bibliotecólogo. En efecto, en su artículo 2° prevé los estudios que deben haber cursado las personas para que los efectos de aquella pueden considerarse bibliotecólogos; en el artículo 3° como quedó visto en la norma transcrita, se hace una mención de las diferentes denominaciones que se le puedan dar a los bibliotecólogos y una relación de las entidades a las cuales pueden vincularse como tales en dicha calidad; y en el artículo 4° se exige el registro del título y la matrícula par acreditar esa calidad.*

*Del contenido de la materia que se ha reseñado se infiere, sin lugar a dudas, que la Ley propende porque en las entidades señaladas en el mencionado artículo 3°, la actividad relacionada con biblioteca sólo pueda ser desempeñada por personas que han cursado los estudios indicados en el artículo 2° y acrediten la existencia del título conferido en virtud de la culminación de tales estudios.*

*Luego, de una parte, es la Ley y no la norma acusada la que está exigiendo, al reglamentar la profesión de bibliotecólogo, título de idoneidad para el ejercicio de dicha profesión y, de otra parte, la disposición sub examine no hace más aun que ratificar el espíritu de aquella, que es imperativo y no potestativo al requerir que solamente quienes posean la calidad de tal puedan desempeñar los cargos referidos en el artículo 3 reglamentado.*

*Las anteriores consideraciones conducen a la Sala a denegar las pretensiones de la demanda como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia”.*

No obstante lo señalado en las normas precitadas y la fortaleza de los argumentos que niegan la pretensión de nulidad del artículo 2° del Decreto Reglamentario 865 de 1988, para la Sala este panorama jurídico no constituye criterio guía único o suficiente para concluir en que el acto acusado está viciado de nulidad por contrariar tales preceptos, pues considera que se hace necesario ampliar el

estudio efectuando un análisis más complejo para establecer, como lo argumenta sobre todo el Ministerio de Cultura, si en la designación de la Directora de la Biblioteca Nacional el régimen legal aplicable está conformado solo por esas disposiciones..

Está acreditado en el expediente mediante la Resolución atacada se nombró a la señora Valencia Vargas en el cargo de Director de Unidad Administrativa Especial Código 0015, Grado 22, de la Planta Global del Ministerio de Cultura (folio 59), y según el acta de posesión (folio 58), dicho cargo corresponde al de Directora de la Biblioteca Nacional.

Por ende, corresponde ahora determinar si el requisito señalado en la Ley 11 de 1979 y Su Decreto Reglamentario 865 de 1998, es aplicable de manera imperativa al cargo de Director de Director de la Unidad Administrativa Especial –Biblioteca Nacional, para el cual fue nombrada la señora Valencia Vargas, o si por el contrario, aquella designación se rige por las normas especiales de dicha entidad.

Pues bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 397 de 1997 *“Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”* se fijó la estructura básica de aquella entidad, en la cual se definió la naturaleza jurídica de la Biblioteca Nacional como una Unidad Administrativa Especial.

Así mismo, en el artículo 4 Decreto 1746 de 2003 *“Por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”*, se estableció que el Ministerio de la Cultura está integrado de la siguiente forma:

*“Artículo 4o. Integración del sector administrativo de Cultura. El Sector Administrativo de Cultura está integrado por el Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas y vinculadas.*

*Son entidades adscritas al Ministerio de Cultura las siguientes:*

*Establecimientos Públicos*

- 1. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Icahn.*
- 2. Archivo General de la Nación.*

3. Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes.
4. Instituto Caro y Cuervo.

Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica

1. Museo Nacional.
2. Biblioteca Nacional.

*Organos de asesoría y coordinación*

1. Consejo Nacional de Cultura.
2. Consejo de Monumentos". (Subrayas fuera de texto)

El artículo 20 del citado Decreto consagra las funciones de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional:

**“Artículo 20. Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional.** *Son funciones de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional, las siguientes:*

1. *Asesorar al Ministerio de Cultura en lo concerniente a la formulación de políticas sobre el patrimonio bibliográfico y hemerográfico nacional.*
2. *Orientar los planes y programas sobre creación, fomento y fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de estas se prestan.*
3. *Dirigir y coordinar la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.*
4. *Reunir, organizar, incrementar, conservar, preservar, proteger, registrar y difundir el patrimonio bibliográfico y hemerográfico de la Nación, sostenido en los diferentes soportes de información.*
5. *Planear y diseñar políticas relacionadas con la lectura y su contribución al desarrollo educativo e intelectual de la población colombiana.*
6. *Diseñar, organizar y desarrollar planes y programas de divulgación cultural del patrimonio bibliográfico que contribuyan a fortalecer la identidad nacional.*
7. *Establecer y mantener relaciones con entidades nacionales e internacionales con el fin de promover y desarrollar programas conjuntos de divulgación e intercambio cultural en los temas relacionados con el libro y la lectura.*
8. *Brindar asesoría y colaboración a las diferentes entidades científicas, culturales y educativas que desarrollen programas de investigación y difusión cultural.*
9. *Dirigir y coordinar la publicación de ediciones que contribuyan a la difusión del patrimonio bibliográfico nacional y a la divulgación de programas culturales.*
10. *Fijar los derechos a cargo de los usuarios, cuando corresponda, por la utilización de sus servicios y bienes culturales, así como los derechos por documentos y publicaciones que emita.*

*11. Adelantar gestiones y atender las obligaciones derivadas de convenios e intercambios internacionales.*

*12. Garantizar la información oportuna y veraz que permita la actualización permanente del sistema de información del sector.*

*13. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas.*

Ahora bien, la Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, define así las Unidades Administrativas Especiales:

*“ARTICULO 67. Organización y Funcionamiento de Unidades Administrativas Especiales. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.”*

No remite a duda que con fundamento en las anteriores normas quedó definida la naturaleza jurídica de la Biblioteca Nacional como Unidad Administrativa Especial del Ministerio de la Cultura, que cumple funciones administrativas tendientes a desarrollar programas propios del Ministerio, lo que significa que se trata de una dependencia de esta última entidad. En tal virtud, ello hace que se deban tener en cuenta las normas que sobre el régimen del empleo público le son aplicables a este tipo de entidades.

Así, la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 1º, al establecer su objeto determinó que con ella se pretende regular el sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben orientar el ejercicio de la gerencia pública, de quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública.

El artículo 5º ibídem prescribe:

**“Artículo 5º.** *Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:*

1.. .

2. *Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:*

a) *Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:*

*En la Administración Central del Nivel Nacional:*

*Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; **Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial**; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto.(...)”*Negrillas fuera de texto.

En el artículo 53 de la misma Ley, se le confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que en el término de seis (6) meses contados a partir de su promulgación, expidiera normas con fuerza de ley, entre otras, para establecer **el sistema de funciones y requisitos** aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial que deban regirse por dicha ley, con excepción del Congreso de la República.

En virtud a la anterior habilitación, el Presidente expidió el Decreto Ley 770 de 17 de marzo de 2005, mediante el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004, y en el artículo 1º, referente al ámbito de aplicación, dispone:

**“Artículo 1º.** *Ambito de aplicación. El presente decreto establece el sistema de funciones y de requisitos generales que regirá para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades*

**Administrativas Especiales, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, del Orden Nacional.**

*Las disposiciones contenidas en el presente decreto serán aplicables, igualmente, a las entidades que teniendo sistemas especiales de nomenclatura y clasificación de empleos, se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, así como para aquellas que están sometidas a un sistema específico de carrera.” (Negrillas fuera de texto)*

En el artículo 4º, ibídem se estableció:

**“Artículo 4º. Naturaleza general de las funciones.** A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

**4.1 Nivel Directivo.** Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

**4.2 Nivel Asesor.** Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional.

**4.3 Nivel Profesional.** Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

**4.4 Nivel Técnico.** Comprende los empleos cuyas funciones 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.

**4.5 Nivel Asistencial.** Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

**Parágrafo. Se entiende por empleos de alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional, los correspondientes a Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Viceministros, Subdirectores de Departamento Administrativo, Directores de Unidad Administrativa Especial, Superintendentes y Directores, Gerentes o Presidentes de Entidades Descentralizadas.”**

En el artículo 5º del aludido Decreto se le confirieron facultades al Gobierno Nacional para determinar las competencias y los requisitos de los empleos de los diferentes niveles jerárquicos.

**“Artículo 5º. Competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos. El Gobierno Nacional determinará las competencias y los requisitos de los empleos de los distintos niveles jerárquicos, así:**

*5.1 Las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios, entre otros:*

**5.1.1 Estudios y experiencia.**

*5.1.2 Responsabilidad por personal a cargo.*

*5.1.3 Habilidades y aptitudes laborales.*

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

*5.1.5 Iniciativa de innovación en la gestión.*

*5.1.6 Valor estratégico e incidencia de la responsabilidad.*

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

**5.2.1 Nivel Directivo.**

*Mínimo: Título Profesional y experiencia.*

*Máximo: título profesional, título de postgrado y experiencia.*

*Se exceptúan los empleos cuyos requisitos estén fijados por la Constitución Política o la Ley.”*

A su vez el artículo 9º, dispone:

**“Artículo 9º. Disciplinas académicas. Para el ejercicio de los empleos que exijan como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior en cualquier modalidad, en los manuales específicos se determinarán las disciplinas académicas teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo o el área de desempeño.**

*En todo caso, cuando se trate de equivalencias, los estudios aprobados deben pertenecer a una misma disciplina académica.*

**Para desempeñar los empleos de Viceministro, Subdirector de Departamento Administrativo, Superintendente, Director de Unidad Administrativa Especial, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, quien sea nombrado deberá acreditar como requisito de**

*educación, título en una profesión o disciplina académica y experiencia profesional.” (Negrillas fuera de texto)*

Por su parte el artículo 24, del Decreto 2772 de 2005 “Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones” fue explícito en señalar:

**“Artículo 24. Disciplinas académicas. Para el ejercicio de los empleos que exijan como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior en cualquier modalidad, en los manuales específicos se determinarán las disciplinas académicas teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo o el área de desempeño.**

*En todo caso, cuando se trate de equivalencias, los estudios aprobados deben pertenecer a una misma disciplina académica.*

**Parágrafo 1º.** *Para desempeñar los empleos de Viceministro, Subdirector de Departamento Administrativo, Superintendente, Director de Unidad Administrativa Especial, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, quien sea nombrado deberá acreditar como requisito de educación, título en una profesión o disciplina académica y experiencia profesional.” (subrayas fuera de texto)*

Y el artículo 30 ibídem, estableció:

**“Artículo 30. Adopción del manual específico de funciones y de requisitos.** *Los organismos y entidades deberán expedir su respectivo manual específico de funciones y de requisitos, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente decreto, salvo para los empleos a que se refiere el artículo 10 del Decreto 2539 de 2005 que están sujetos a los términos allí establecidos. Los manuales específicos vigentes, continuarán rigiendo hasta la expedición del nuevo manual.*

*Los Jefes de Personal o quienes hagan sus veces de los organismos y entidades a quienes se les aplica este decreto, deberán verificar el cumplimiento de los requisitos y calidades requeridos para la posesión del cargo. El incumplimiento de esta obligación constituye causal de mala conducta, según las normas legales vigentes sobre la materia.”*

Las normas transcritas en precedencia, permiten concluir que en tratándose de empleos del orden Nacional, La Ley 909 de 2004 confirió al Gobierno facultades amplias para expedir el correspondiente manual de funciones y requisitos de las entidades de dicho nivel, observando eso si los criterios orientadores de la gerencia pública que fija la ley. Así mismo, en lo concerniente a los requisitos académicos que se exigen para el desempeño de dichos empleos, se determinó

en forma clara que en los manuales de funciones se señalarían de manera explícita las disciplinas académicas que se exigirían para cada cargo, atendiendo a la naturaleza de las funciones del empleo o el área de su desempeño.

En desarrollo de las anteriores preceptivas, mediante Resolución No. 0371 de 17 de marzo de 2006, expedida por la Secretaria General del Ministerio de Cultura, en ejercicio de la delegación que le fue conferida, se adoptó el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos que conforman la Planta de personal de dicho Ministerio, y en cuanto al Director Unidad Administrativa Especial-Biblioteca Nacional se fijaron como requisitos del cargo los siguientes:

<b>Estudios</b>	<b>Experiencia</b>
1.- Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría.	1.- Sesenta (60) meses de experiencia profesional relacionada
2. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de especialización relacionada	2. Setenta y dos meses (72) de experiencia profesional

Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.

Como puede observarse, para efectos del desempeño del cargo de Director de la Unidad Administrativa Especial – Biblioteca Nacional, el Manual Específico de Funciones expedido por el Ministerio de Cultura -disposiciones estas que gozan de presunción de legalidad, por lo que tienen plena vigencia y eficacia-, no señaló de manera concreta la disciplina o disciplinas académicas que se deben acreditar para aspirar a dicho empleo, luego entonces, la demandada al demostrar que poseía títulos de educación superior en las áreas de Filosofía y Letras, Magíster en Estudios Políticos y su grado de la Universidad de Salamanca del Departamento de Filología Clásica e Indoeuropeo, al igual que su experiencia relacionada en el campo editorial, que incluye la dirección de Unibiblos, la dirección editorial del área de literatura en el Grupo Editorial Norma, entre otras, cumplió con las previsiones señaladas por el Ministerio en el Manual Específico de Funciones y de competencias laborales.

Este reciente orden jurídico en materia de empleo público conduce a considerar que las normas que lo componen no pueden apreciarse ni aplicarse de manera aislada. Así, en virtud al principio contenido en el artículo 2º de la Ley 153 de 1887, según el cual, la norma posterior prevalece sobre la anterior, y la especial sobre la general, la Sala considera que en el presente asunto, tienen aplicación preferente las normas sobre empleo público contenidas en los Decretos y Resoluciones últimamente citados.

Además, atendiendo a la variedad y amplitud de las funciones asignadas a la Dirección de la Biblioteca Nacional, una interpretación sistemática de las nuevas disposiciones sobre el empleo público antes reseñadas, enfrentadas a las antiguas contenidas en la Ley 11 de 1979 y su Decreto Reglamentario 865 de 1998, conducen a concluir que es necesario consultar la garantía de acceso a los cargos públicos, razón por la cual las funciones del cargo de Director de la Unidad Administrativa Especial - Biblioteca Nacional, no necesariamente deben ser ejercidas por una persona que ostente la profesión de Bibliotecólogo.

Lo anterior es suficiente para concluir que pese a que la señora Margarita Valencia Vargas fue nombrada para desempeñar el cargo de Director de la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional del Ministerio de Cultura, sin ostentar el título profesional de Bibliotecóloga, ello no constituye razón para anular la Resolución 1517 de octubre 9 de 2006, pues tal designación cumplió con los requisitos legales vigentes, específica y actualmente requeridos para dicho cargo, en los cuales debía fundarse, atendiendo a la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial que ostenta la Biblioteca Nacional, y en virtud de las funciones asignadas a su Director.

### **III. LA DECISION**

Por lo expuesto, EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: RECHAZASE** por extemporánea la excepción de cosa juzgada propuesta por el Ministerio de Cultura, en su condición de tercero opositor.

**SEGUNDO: DENIEGANSE** las pretensiones de la demanda.

En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, archívese el expediente.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON    SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
**Presidenta**

**FILEMON            JIMENEZ            OCHOA                            MAURICIO            TORRES**  
**CUERVO**

**BERTHA MARIA MONROY**  
**Secretaria**