

LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE  
CARRERA PARA EMPLEADOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS EN LOS ENTES  
UNIVERSITARIOS AUTÓNOMOS

Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Derecho Público para la  
Gestión Administrativa

Yeimy Rocío Micán Martínez

Enrique Borda Villegas

Abogado

Universidad de los Andes

Facultad de Derecho

Bogotá D.C.

15/05/2014

## Tabla de Contenido

<b>Resumen.</b>	<b>1</b>
<b>Introducción.</b>	<b>2</b>
<b>Justificación.</b>	<b>5</b>
<b>Marco teórico.</b>	<b>8</b>
Conceptos sobre función pública.	8
El concepto de autonomía universitaria.	17
<b>Capítulo I: El alcance de la autonomía universitaria en materia administrativa.</b>	<b>24</b>
Autonomía universitaria en materia administrativa.	24
Límites a la autonomía universitaria.	28
<b>Capítulo II. Administración y vigilancia de las carreras administrativas.</b>	<b>34</b>
Administración y vigilancia en el sistema general.	34
Administración y vigilancia en la carrera especial judicial.	39
Administración y vigilancia en el sistema especial de la Procuraduría General de la Nación	42
<b>Capítulo III. Guía de contenidos básicos para la regulación de la administración y vigilancia de la carrera especial en los entes universitarios autónomos.</b>	<b>47</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>50</b>
<b>Anexo I.</b>	<b>53</b>

## **Resumen.**

El presente documento parte del asunto de gestión pública relacionado con la administración y vigilancia de la Carrera Administrativa Especial en los Entes Universitarios Autónomos, y la Autonomía Universitaria que los contiene. Para dar cuenta de éste, se elaboró un marco teórico que presenta conceptos básicos que circunscriben la función pública colombiana, el empleo y el servicio público, para terminar presentando las diferentes posturas de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto a la autonomía universitaria.

Una vez se ha determinado que son los entes universitarios autónomos, los llamados a administrar y vigilar sus carreras administrativas, se realiza un análisis comparativo de modelos de administración y vigilancia del sistema general y dos sistemas especiales de carrera.

Con base en lo anterior se propone una guía de gestión pública que da cuenta, de manera indicativa, de los elementos mínimos que deben observarse en los actos administrativos expedidos por los Consejos Superiores que regulen la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los empleados públicos administrativos. Esta guía pretende que los entes universitarios autónomos tengan claridad respecto de los contenidos básicos que deben regular en el marco de su autonomía, observando además el sistema de administración pública, que las contiene.

Palabras clave: función pública, sistema de carrera administrativa, autonomía universitaria, régimen especial de carrera, administración y vigilancia

## **Introducción.**

En el régimen de carrera que cobija a los empleados públicos de los entes universitarios autónomos se configuran dos elementos de origen constitucional: 1. El régimen especial de carrera y 2. La autonomía universitaria.

El régimen especial de carrera administrativa, se refiere a aquél que se diferencia del régimen general y del régimen específico por ser considerado como:

Sistemas especiales de carrera administrativa, aquellos cuyas técnicas y procedimientos de selección del recurso humano, su administración, sus institutos jurídicos, sus situaciones administrativas, su régimen de ascenso, sus organismos de administración y vigilancia, son disímiles del sistema general, y del sistema específico y difieren de ellos sensiblemente”. (Parra, Parra y Parra, *Derecho administrativo laboral*, 2012 p.399).

Se caracterizan además por no estar bajo la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 de la Carta Política.

La autonomía universitaria por su parte, fue reconocida en el artículo 69 de la *Constitución Política* de 1991 que señala: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley” tal reconocimiento de la Autonomía Universitaria sirvió de base para la posterior sanción de la ley 30 de 1992 que en sus artículo 28 y 29 define y amplía el alcance de la autonomía de las Instituciones de Educación Superior. Así mismo, en el artículo 57 se estableció la naturaleza jurídica de los entes universitarios autónomos determinando que éstos, son ajenos a la Rama Ejecutiva de la Administración Pública.

La discusión sobre los alcances de la autonomía de las Universidades Públicas, se ha dado fundamentalmente, en las materias reconocidas en dicha ley y que se refieren a los siguientes aspectos: “darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y **administrativas**, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y **adoptar sus correspondientes regímenes** y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. (L30/1992, Art. 28. Énfasis mío).

Para el asunto que ocupa el presente documento, se revisa lo relacionado a la autonomía en materia administrativa, alrededor de la cual se han venido configurando posturas respecto a su alcance y a las implicaciones que tiene en la autodeterminación, que el Estado colombiano, le reconoce a las universidades públicas. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

La necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o **en el manejo administrativo** y financiero del ente educativo” (CConst, C-492/1992, J. Hernández. Énfasis mío).

Es así que el asunto relacionado con la administración y vigilancia de los sistemas de carrera, de los empleados públicos administrativos que hacen parte de los entes universitarios autónomos, se enmarca en el resorte de lo administrativo y ha generado discusiones, respecto a la posibilidad o no, de que dicho asunto esté

## Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 4

regulado por los Consejos Superiores a través de los estatutos que para ello definan. Dichas posturas están fundamentalmente divididas en dos tesis: una referida a la necesidad de que el legislador regule lo pertinente a la administración y vigilancia de dicho régimen especial, y otra, que sostiene que a través de la expedición de la ley 30 de 1992 el problema jurídico planteado fue resuelto por el Legislador, al otorgarle a los Consejos Superiores de los entes universitarios autónomos, dicha facultad. El problema jurídico que se pretende abordar en este documento es el referido al verdadero alcance de administrar y vigilar dicho régimen de carrera por parte, de los Consejos Superiores de las Universidades.

Para abordar el tema se presenta el marco teórico donde se explica el sistema de la función pública colombiana, los conceptos de servidor público, de empleo público de función pública, la institucionalidad y los sistemas que comprende la función pública. Además se desarrollará el concepto de autonomía universitaria y su alcance en materia administrativa.

En el primer capítulo, se presentan las discusiones sobre el contenido, el alcance y los límites de la autonomía universitaria en materia administrativa, para dar respuesta a la pregunta inicialmente planteada.

En el segundo capítulo, se presenta en qué consiste administrar y vigilar una carrera y se presentan los modelos de administración y vigilancia de la carrera administrativa general, la carrera especial judicial y la carrera especial de la Procuraduría General de la Nación; lo anterior con el fin de evidenciar cuáles son los elementos que son objeto de administración y vigilancia y cómo han sido reglados en

otras carreras especiales. De esta manera se brindarán los lineamientos básicos para concebir un modelo específico de administración y vigilancia de la carrera administrativa especial de los entes universitarios autónomos.

Como producto final, se presentará una propuesta de circular conjunta expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Educación que tendrá como anexo técnico una guía indicativa que contiene los elementos básicos que deben considerar los Consejos Superiores de los entes universitarios autónomos, al momento de elaborar los actos administrativos que regulan la administración y vigilancia de la carrera administrativa de sus empleados públicos administrativos.

### **Justificación.**

Uno de los elementos del sistema educativo colombiano, es aquél que se refiere a su organización administrativa y la estrecha relación de ésta con el desarrollo académico de las Universidades. El propio Consejo Nacional de Acreditación-CNA ha señalado en los diferentes documentos de lineamiento para la acreditación institucional, los elementos de organización, gestión y administración como factores necesarios en el proceso de acreditación. Al respecto el Consejo ha determinado, como aspectos a considerar, los siguientes:

c) Estructura organizacional y criterios de definición de funciones y de asignación de responsabilidades, acordes con la naturaleza, tamaño y complejidad de la Institución.

d) Coherencia con la estructura y función de la administración con la naturaleza y complejidad de los programas existentes. (Consejo Nacional de Acreditación, 2006, p. 53).

Respecto a la evaluación de las instituciones, señala además: “La institución aplica sistemas institucionalizados y adecuados de evaluación de los profesores, **del personal administrativo y de las directivas**, que se utilizan para favorecer su mejoramiento”. (Consejo Nacional de Acreditación, 2006, p. 50. Énfasis mío).

Así mismo, establece que evaluará el clima institucional considerando aspectos que evidencien que “La institución ha definido políticas claras de bienestar institucional orientadas al mantenimiento de un adecuado clima institucional que favorece el crecimiento personal y de grupo y propicia la conformación de una **comunidad académica**”. (Consejo Nacional de Acreditación, 2006, p. 51. Énfasis mío).

De lo señalado se observan tres elementos inherentes a la administración de un sistema de carrera. 1. La gestión del recurso humano con que cuentan las organizaciones, 2. El sistema de evaluación y, 3. Las políticas de bienestar. Componentes centrales para determinar la capacidad de una organización de implementar mecanismos eficaces para reclutar y mantener su recurso más importante: el humano.

El Consejo Nacional de Acreditación, concibe además a los entes universitarios autónomos como un todo sistémico y entiende que el sentido de la comunidad académica incluye la totalidad de los actores que intervienen en ella, es pues, apropiado decir que los empleados públicos administrativos, son uno de los ejes que



constituyen la universidad y por ende, la gestión de los mismos, desde la perspectiva del recurso humano, impacta indiscutiblemente el accionar de las Universidades Públicas.

La importancia de la gestión administrativa de las Universidades Públicas, incide de manera definitiva en la capacidad de éstas en el ejercicio de su accionar, el soporte administrativo es fundamental para la ejecución de las acciones de orden académico e investigativo que éstas ejecutan. Es necesario entonces que existan mecanismos eficientes para la selección del personal administrativo que contribuya con la calidad del accionar universitario.

### **Objetivos.**

Con el presente documento se pretenden resolver fundamentalmente los siguientes objetivos:

1. Demostrar los conceptos administrativos y/o jurídicos que sirvan de marco teórico para la comprensión y definición de una herramienta de gestión pública, que ayude a determinar los lineamientos básicos, para la administración y vigilancia del régimen de carrera especial de los entes universitarios autónomos.
2. Exponer los principios y lineamientos que tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, han desarrollado en su jurisprudencia, respecto al tema de la autonomía universitaria en materia administrativa.

3. Determinar cuáles son las actividades de administración y vigilancia que deben ser consideradas en los regímenes especiales de carrera administrativa de los entes universitarios autónomos.
4. Elaborar una guía que dé cuenta de los contenidos mínimos de administración y vigilancia que deben ser objeto de regulación en los entes universitarios autónomos.

### **Marco teórico.**

A continuación se expone la forma en que está configurado el sistema de función pública colombiano, los conceptos de servidor público, de empleo público de función pública, la institucionalidad y los sistemas que comprende la función pública. Además se desarrollará el concepto de autonomía universitaria.

### **Conceptos sobre función pública.**

Uno de los elementos de la administración del Estado colombiano, es aquél relacionado con la administración del Empleo Público, elemento sustancial en la relación de la Administración Pública con aquellos que, a través del ejercicio de funciones, ejecutan el accionar del Estado. “El Estado se materializa a través de la acción de aquellos que pertenecen a la Administración. El Estado logra sus finalidades mediante los servidores públicos que laboran para las diferentes entidades oficiales.” (Younes, 2009, *Derecho administrativo laboral*, p. 1).

Es servidor público, la persona natural que presta sus servicios personales a una entidad estatal, para satisfacer necesidades de la Función Pública, de carácter laboral, y propias de la dependencia oficial, bajo continuada dependencia y subordinación, en forma permanente, temporal o transitoria, y

quien como contraprestación, recibe una remuneración. El empleador es el Estado, y la subordinación se cumple en última instancia ante él. La Convención Interamericana contra la corrupción, suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, y aprobada por el Congreso de la República de Colombia, mediante ley 412 de 6 de noviembre de 1997, define al servidor público en los siguientes términos: “Funcionario público”, “Oficial Gubernamental”, o “Servidor público”, “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”. (Parra, *et ali*, 2012 p. 125-126).

La exigencia de mejores estándares en la ejecución de las acciones del Estado, implica la existencia de un sistema de administración del recurso humano al interior de la organización estatal, éste sistema debe ceñirse a principios constitucionales y legales.

En Colombia, el empleo público, está regulado por un sistema de carrera administrativa y de la función pública, dicho sistema está conformado por una serie de principios que guardan relación entre ellos y que pretenden de manera coordinada estructurar y regular la administración del recurso humano que hace parte de la organización estatal.

Los servidores públicos, deben regirse por un sistema legal propio y diferente al régimen laboral que aplica para los empleados particulares, son los empleados públicos una categoría dentro de los servidores públicos y se enmarcan constitucionalmente así:

El artículo 6º de la Carta política consagra el principio de legalidad. Los funcionarios públicos deben cumplir la Constitución o la ley. Son responsables por infracción de la Constitución y de las leyes, o por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En relación con la mencionada legalidad, el artículo 124 de la Constitución establece que la ley señalará la responsabilidad de los empleados públicos y la forma de hacerla efectiva. Más adelante en el artículo 125 de la Carta Política, se consagra la carrera administrativa en los siguientes términos: **“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.** Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso de los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o su remoción”. (Younes, 2009, p. 2-3. Énfasis mío).

Los empleados públicos de los entes universitarios autónomos, son empleados del Estado colombiano y por lo tanto el sistema de selección, ingreso y retiro de los mismos, debe estar acorde con los preceptos que constitucionalmente se han establecido para el ingreso al servicio público colombiano. Cosa diferente es que como consecuencia de ser parte de un ente que comporta una situación jurídica *sui generis*,

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 11

como se verá más adelante, éstos pertenezcan a un régimen especial de ingreso, permanencia y retiro, del servicio público.

Así las cosas, tales empleados están enmarcados en el sistema de la función pública colombiana del cual, las Universidades Públicas, no son ajenas, pues al contrario, lo que las hace objeto de “especial tratamiento” por parte del Estado colombiano, es precisamente que estando insertas en él, se ha procurado que la injerencia del mismo en ellas sea la mínima posible.

El sistema de la Función Pública, que está definido como:

Un conjunto de instituciones, normas y procedimientos interrelacionados entre sí, que persiguen una finalidad determinada.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, define a la función Pública, como un sistema integrado para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como **un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización** o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas. (Younes, 2009, p. 4. Énfasis mío).

Desde la perspectiva sistémica, señalada por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, para el caso colombiano, existen las siguientes entidades y unidades al interior de la administración pública, que constituyen la función pública colombiana:

**La Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC**-. Creada por el artículo 130 de la Carta, como el órgano responsable de la administración y vigilancia de las diferentes carreras de los servidores públicos, **con excepción de aquellas**

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 12

**que tengan un carácter especial.** Es el organismo que administra el mérito en Colombia. Tiene por mandato constitucional dos grandes frentes, a saber: a) la administración de las diferentes carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas que tengan un carácter especial, y b) la vigilancia sobre dichas carreras.

**El Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP-** Creado mediante la ley 19 de 1958, denominado inicialmente como Departamento Administrativo del Servicio Civil, mediante el decreto 2169 de 30 de diciembre de 1992, el gobierno nacional lo denominó como Departamento Administrativo de la Función Pública y le asignó como objetivo principal, formular las políticas, asesorar a las organizaciones y velar por el cumplimiento de las normas en materia de gerencia de los recursos humanos al servicio del Estado.

**La Escuela Superior de Administración Pública-ESAP-** Creada también en el año 1958, es un establecimiento público universitario del Estado perteneciente al orden administrativo nacional. La gran responsabilidad de la ESAP es participar en los campos de investigación, asesoría, capacitación, formación profesional y tecnológica de los servidores públicos. La ley 489 de 1998, estableció la Escuela de Alto Gobierno como un programa permanente y sistemático de la ESAP con el objeto de impartir la inducción y prestar apoyo a la alta gerencia de la administración pública en el orden nacional y realizar seminarios de inducción para gobernantes y alcaldes electos a realizarse en el término entre la elección y la posesión de tales mandatarios. La ley 909 de 2004

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 13

asignó a la ESAP un papel importante en la capacitación de los empleados públicos. (Younes, 2009, p. 11 – 23.Énfasis mío).

Desde la perspectiva macro, estas entidades son las llamadas a diseñar la política pública en cada una de las materias de su competencia, éstas son la encargadas de dirigir el accionar de las entidades del Estado, que acogen tales lineamientos en la micro organización de la Administración Pública, en ese sentido, en las organizaciones existen áreas o dependencias que son las llamadas a ejecutar las políticas y directrices emanadas por los órganos arriba señalados, al respecto se tiene:

**Las Unidades de Personal de las Entidades** Son la base fundamental de la gestión del recurso humano en las organizaciones públicas. Su objeto principal consiste en tener un vínculo permanente con el recurso humano, como quiera que allí se centraliza y guarda la “hoja de vida” del funcionario, se proyectan y centralizan los actos, archivos, actuaciones de la administración y demás circunstancias que tiene que ver con el manejo de personal, desde el momento en que el funcionario se prepara para el ingreso a la institución, toma posesión, desarrolla su vida administrativa en las diferentes “situaciones administrativas”, hasta que finalmente se retira de la entidad, por cualquiera de las causales de retiro. (Parra, *et ali*, 2012, p. 385).

Estas dependencias son las llamadas a ejecutar todas las políticas relacionadas con la gestión del recurso humano, tienen a su cargo el diseño e implementación de las acciones que cada entidad, desde su propia realidad, elabore en relación con los tres ejes que ya han sido señalados, (Ingreso, permanecida y retiro) de los servidores públicos que hagan parte de las organizaciones. Cada una de ellas obra en

concordancia con los propios elementos de direccionamiento estratégico de la organización, pero observando el cumplimiento de los mandatos legales establecidos.

Finalmente se tiene, un cuerpo colegiado, que no está integrado a la estructura orgánica de las entidades, pero que está legalmente determinado. Dicho organismo tiene como función misional la de “ser los ojos” del Estado al interior de las organizaciones, pues a través de ellos se vigila el cumplimiento de los procedimientos legales en materia de provisión de empleos y evaluación de los empleados públicos. Al respecto se tiene:

**Las Comisiones de Personal** Son organismos colegiados al interior de las entidades públicas, al respecto la ley 909 señala. “**En todos los organismos y entidades reguladas la ley 909 de 2004 debe existir una comisión de personal**, conformada por dos representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados”. (Younes, 2009 p.18. Énfasis mío).

Se observa en principio que este tipo de organismo fue diseñado para que opere en las entidades, cuyo régimen de carrera, está regulado por la Ley 909 de 2004. Sin embargo, como se verá más adelante éste ha servido de modelo para aquellos regímenes de naturaleza especial. Estas comisiones son el primer eslabón en la cadena de las acciones de vigilancia que ejerce el Estado a las organizaciones que lo conforman, en lo que tiene que ver con el cumplimiento del sistema de carrera y sus principios rectores.



Queda evidenciado entonces, que existe un aparato constitucional, legal, organizacional y procedimental que soporta la función pública colombiana y que ésta tiene una organización sistémica que la soporta. Ahora bien, este mismo sistema sostiene el régimen de carrera especial, que como se verá, no es más que una forma distinta de administración del personal, en el gran marco de la carrera administrativa, que el Constituyente diseñó, para el ingreso, permanencia y retiro, de los servidores públicos a la administración pública colombiana.

Se procede a definir el **sistema especial de carrera**, de la siguiente manera:

Son sistemas especiales de carrera administrativa, aquellos cuyas técnicas y procedimientos de selección del recurso humano, su administración, sus institutos jurídicos, sus situaciones administrativas, su régimen de ascenso, sus organismos de administración y vigilancia, son disímiles del sistema general, y del sistema específico, y difieren de ellos sensiblemente. (Parra, *et ali*, 2012 p. 399).

La característica fundamental de las carreras especiales es su **total independencia y desvinculación de la Comisión Nacional del Servicio Civil**. Además cada una de ellas ostenta una norma propia y desde luego distinta de la ley que regula la carrera administrativa general. De conformidad con la Constitución Política y la ley 909 de 2004, existen las siguientes carreras especiales de servidores públicos:

Rama judicial del poder público; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Contraloría General de la República; contralorías territoriales; Fiscalía General de la Nación; **entes universitarios autónomos**;

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 16

carrera diplomática y consular; personal docente; carrera del Congreso de la República; carrera especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la carrera administrativa especial del sector defensa. (Younes, 2009, p. 287. Énfasis mío).

Es importante determinar cuáles son las carreras especiales, dada la incidencia que ellos tiene en el aspecto sustantivo de la normatividad de carrera aplicable, así como en el de su administración y vigilancia, ya que según sea especial o no, depende la competencia de la Comisión Nacional del Servicio civil. El criterio que ha de utilizarse para ubicar el carácter especial de una carrera es el de su previsión constitucional como tal, conforme lo consideró inicialmente la Corte Constitucional. “Los sistemas especiales de carrera administrativa, en los cuales la Constitución establece, de forma expresa, que determinadas instituciones del Estado cuenten con un sistema de carrera particular, como es el caso de las universidades estatales” (Villegas, *Derecho administrativo laboral: Principios, estructura y relaciones individuales*, 2013, p. 350).

En concordancia con los autores arriba señalados, la carrera especial tiene fundamentalmente las siguientes características: Su creación es de origen constitucional, está por fuera del radio de acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil en lo que se refiere a su administración y vigilancia y tienen unas características de ingreso, permanencia y retiro con consideraciones técnicas particulares.

En el caso de los entes universitarios autónomos, se cumple con los tres elementos señalados. Es decir, la intencionalidad del Constituyente fue proveerlos de

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 17

un régimen de carrera que estuviera desvinculado del sistema general por las condiciones particulares de éstos, que se circunscriben en la denominada autonomía universitaria.

En lo que sigue, se desarrollará el elemento central de la condición que encuadra el régimen especial de carrera previsto para los entes universitarios autónomos, la autonomía universitaria.

### **El concepto de autonomía universitaria.**

En desarrollo del artículo 69 de la *Constitución Política*, que le otorgó autonomía a las Universidades del Estado, el Legislador expidió la Ley 30 de 1992, que en su artículo 57, crea la categoría jurídica de ente universitario autónomo, así:

Las universidades estatales u oficiales **deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial** y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo. Los entes universitarios autónomos **tendrán las siguientes características:** personería jurídica, **autonomía académica, administrativa y financiera**, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. **El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo**, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley.

## Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 18

Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal.

El legislador le otorga a esta nueva figura jurídica dos elementos que la diferencian de las demás organizaciones del Estado colombiano, un régimen especial que la faculta para darse sus propias reglas en lo referido a su organización, elección de directivas y del personal docente y **administrativo**, así mismo, señala que la autonomía se extiende de lo filosófico y académico, a lo administrativo y presupuestal.

En los artículos 28 y 29 de la misma Ley y específicamente en lo referido a la autonomía, el Legislador determinó:

Artículo 28. **La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a** darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.

Artículo 29. **La autonomía de las instituciones universitarias,** o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales **estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:**

- a. **Darse y modificar sus estatutos;**
- b. **Designar sus autoridades académicas y administrativas;**
- c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;
- d. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;
- e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos;
- f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y
- g. Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. (Énfasis mío)

De conformidad con lo establecido por la Constitución y la Ley, se tiene que **Las universidades estatales, en virtud de su autonomía, son las que adoptan su propio y especial, régimen de carrera, régimen disciplinario, clasifican empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción, sin que el legislador lo pueda hacer.** (Villegas, 2013. p. 118).

Pero cuál fue la intención tanto del Constituyente como del Legislador, al prever constitucional y legalmente, la autonomía, la creación de una nueva figura jurídica en la

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 20

administración pública y el régimen especial para los entes universitarios autónomos. Al referirse a tal asunto, la Corte Constitucional ha señalado:

El artículo 69 de la Constitución garantiza la **autonomía universitaria**, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas **tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.**

En síntesis, el **concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores**, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado. (CConst, C-492/1992, J. Hernández. Énfasis mío).

Para la Corte un primer elemento de la autonomía fue la configuración de un escenario que estuviera libre de interferencias políticas y públicas que incidieran en la orientación tanto académica como administrativa de las Universidades, es decir ésta autonomía les entrega un margen de acción que sólo podrá estar delimitado por la Ley.

Continúa la Corte:

El diseño institucional precedente permite entrever **la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa por servicios o funcional, denominado "ente universitario autónomo"**, y al cual **se le asignan unas características especiales que**

**acentúan su autonomía**, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y la legislación nacionales.

La aseveración precedente se acoda en el párrafo del artículo 57 de la ley 30, según el cual las instituciones estatales de educación superior que no tengan el carácter de universidad (técnicas profesionales, escuelas tecnológicas, art. 16), "deberán organizarse como establecimiento público del orden nacional, departamental, distrital o municipal". **Si la ley no incluye la organización de la universidad dentro de la figura del establecimiento público, como lo hace en relación con las otras instituciones públicas de educación superior, es porque quiso establecer un nuevo modelo de organismo para enmarcar el diseño de la universidad oficial**, acorde con la norma constitucional del art. 69.

**Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución le reconoce en forma expresa**, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que **los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno**. (CConst, C-299/1994, A. Barrera. Énfasis mío).

Insiste entonces el Juez Constitucional en determinar que la autonomía, tiene como esencia otorgarle un atributo diferencial a los entes universitarios autónomos, que los aparta claramente de otras figuras jurídicas de las organizaciones que conforman el Estado colombiano, siendo además la intención del Constituyente, reconocer al Estado colombiano, como respetuoso de la libertad que debe garantizarse a los estudios superiores en los sistemas democráticos.

Finalmente y respecto a la autodeterminación de los entes universitarios autónomos, que se deriva del ejercicio de dicha autonomía, la Corte ha indicado:

Definitivamente la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la C.P., **autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación**, no corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarlos, así sea únicamente para efectos presupuestales, implica para las universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, como ha quedado establecido, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisibles en el caso de las universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia. (CConst, C-220/1997, F. Morón. Énfasis mío).

Se concluye que la autonomía concedida a los entes universitarios autónomos, se predice de la necesidad de que éstos puedan ejercer su función de formadores en educación superior, lo más alejados posible de la interferencia del poder político. Ahora



bien, frente al alcance en materia administrativa de tal autonomía, qué se puede señalar. En el capítulo siguiente, se expone lo relativo a la autonomía en materia administrativa y su incidencia en el régimen especial de carrera de los entes universitarios autónomos.

## **Capítulo I: El alcance de la autonomía universitaria en materia administrativa.**

### **Autonomía universitaria en materia administrativa.**

Como ya se evidenció, los entes universitarios gozan de autonomía para el ejercicio de su misión institucional, dicha autonomía se refiere a diferentes aspectos de conformidad con lo señalado por la Ley 30 de 1992. Para el tema que se estudia es importante determinar el alcance de la autonomía, específicamente en materia administrativa y su relación con la administración del régimen especial de carrera de los empleados públicos administrativos de éstas entidades.

Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

Se concluye **que la autonomía universitaria comprende el ejercicio pleno de potestades** para determinar su funcionamiento y lograr el desarrollo de sus objetivos, no solo en la transmisión del conocimiento, sino **para organizar y definir los instrumentos administrativos de orden humano y material que los hagan posible.**

En efecto, una visión sistemática de los artículos 28, 57 y 79 de la Ley 30, **permite sustentar la existencia de la facultad que tienen las universidades públicas para regular la carrera de su personal administrativo**, como función que se desprende necesariamente de la definición de autonomía contenida en el artículo 28 en el cual se precisa que uno de los alcances de dicha autonomía universitaria es la de "darse y modificar sus estatutos" y "adoptar sus correspondientes regímenes", atribuciones que luego se concretan en el tercer inciso del artículo 57 de la ley 30 de 1992, donde se advierte con claridad que el

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 25

régimen especial de las universidades comprende la organización y elección de sus directivas, la organización y elección del personal docente, **la organización y elección del personal administrativo**, conceptos que en su sentido lato conllevan la facultad de señalar los sistemas de ingreso, selección, retiro, etc., es decir el sistema de carrera. (CE, Consulta, 31 Jul. 2008, G. Aponte. p. 6. Énfasis mío).

Así mismo, la Corte se ha manifestado respecto de la autonomía y su incidencia en el ámbito administrativo de la siguiente manera:

El caso de la autonomía universitaria es diferente. La autonomía universitaria tiene por fin garantizar la libertad de cátedra y de investigación, y para **ello es necesario que sean los mismos centros de educación superior los que decidan sobre lo relacionado con su personal**, con el fin de evitar injerencias externas que podrían hacer mella en la libertad académica que debe prevalecer en las universidades. Este objetivo es valorado muy especialmente por la Constitución, la cual señala de manera precisa, en su artículo 69 que "[l]as universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos", norma que ha sido interpretada por esta Corporación en **el sentido de afirmar que los centros universitarios "pueden determinar cuáles [de sus cargos] son de libre nombramiento y remoción."** (CConst, C-368/1999, E. Cifuentes. Énfasis mío).

Como se observa, la autonomía en materia administrativa de los entes universitarios autónomos, prevé que sean éstos los que a través de sus propios

estatutos determinen lo relacionado a la administración de su personal administrativo.

El Consejo de Estado, señala en el mismo sentido:

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de determinar el fundamento, contenido y límites de la autonomía universitaria, definiéndola como una garantía institucional que **consiste en la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa** de la que gozan los centros de educación superior, que tiene fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo. (CE, Contencioso Administrativo, 23 Feb. 2012, M. Velilla. p.13. Énfasis mío)

En repetidas sentencias la Corte se ha expresado en el sentido de indicar que la autonomía otorgada a los entes universitarios autónomos supone la posibilidad de que éstos se reglen en materia administrativa, disciplinaria, presupuestal y contractual. Al respecto, la autonomía como **concepto**, ha sido definida así por la Corte:

En ese orden de ideas, por lo que respecta a la educación superior, el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a **la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero** del ente educativo. En ejercicio de su autonomía las universidades

gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; **estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores**; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados. En síntesis, **el concepto de autonomía universitaria** implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado. (CConst, C-492/1992, F. Morón. Énfasis mío).

La autonomía de las universidades públicas, se desarrolla en dos vías, de una parte aquella relacionada específicamente con la determinación de sus lineamientos ideológicos y de otra, la que se refiere a la posibilidad de dotarse a través de normas sublegales, sus propios estatutos y a través de ellos, la propia administración de su recurso humano. El Consejo de Estado, en cuanto al **contenido** de la autonomía ha anotado:

En relación con su contenido, la Corte Constitucional ha establecido que **la autonomía universitaria se proyecta en dos direcciones**: de un lado, en la facultad de los centros educativos de determinar su dirección ideológica y, y de

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 28

otro, en la potestad de los entes de educación superior, de **dotarse de su propia organización interna**, facetas éstas que se concretan en la posibilidad de “(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.” (CE, Contencioso Administrativo, 23 Feb. 2012, M. Velilla. p.13. Énfasis mío).

De lo anterior se evidencia que es claro tanto para el Juez Constitucional como el Administrativo, que son los entes universitarios autónomos, quienes en el marco de su autonomía, los llamados a administrar el sistema de carrera especial que cobija a los empleados públicos administrativos. Ahora bien, dicha autonomía no es ilimitada ni absoluta, en lo que sigue se presenta cuáles son los límites que el Constituyente y posteriormente el Legislador ha establecido para la misma:

#### **Límites a la autonomía universitaria.**

La autonomía universitaria no es ilimitada ni absoluta, así lo señala el Consejo de Estado que se ha expresado así:

La autonomía universitaria no es un principio absoluto, pues **tiene como límite el orden constitucional como el legal**. Ciertamente, el propio artículo 69 de la Carta Política establece que las universidades podrán darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos “de acuerdo a la ley. (CE, Contencioso Administrativo, 23 Feb. 2012, A. Valencia. p.13).

Al respecto la Corte también ha afirmado en diferentes sentencias lo siguiente:

La autonomía universitaria de **manera alguna implica el elemento de lo absoluto**. Dentro de un sentido general, la autonomía universitaria **se admite de acuerdo a determinados parámetros que la Constitución establece**, constituyéndose, entonces, en una relación derecho-deber, lo cual implica una ambivalente reciprocidad por cuanto su reconocimiento y su limitación están en la misma Constitución. El límite a la autonomía universitaria lo establece el contenido Constitucional, que garantiza su protección pero sin desmedro de los derechos igualmente protegidos por la normatividad constitucional. **Hay que precisar que la autonomía universitaria en cierta forma es expresión del pluralismo jurídico, pero su naturaleza es limitada por la Constitución y la ley**, y es compleja por cuanto implica la cohabitación de derechos pero no la violación al núcleo esencial de los derechos fundamentales. (CConst, T-515/1995, A. Martínez. Énfasis mío).

En otra Sentencia, posterior, la Corte insistió en las limitaciones que se deben considerar en materia de la autonomía reconocida a los entes universitarios, así:

Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso **no quiere decir que no deban, como**

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 30

**entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado** y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión. (CConst, C-220/1997, F. Morón. Énfasis mío).

Subsiguientemente y en el mismo sentido arriba descrito, la Corte sobre los contornos de la autonomía, señaló:

Además, **los contornos de la autonomía universitaria se ven delineados por decisiones del Congreso que**, en ejercicio de su libertad de configuración del derecho positivo, determina la forma más conveniente para garantizar las condiciones de calidad en la educación. Por ello, la Corte ha establecido que la autonomía universitaria tiene, entre otros, los siguientes límites:

“a) [L]a enseñanza está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República (C.P. arts. 67 y 189-21); b) la prestación del servicio público de la educación exige el cumplimiento estricto de la ley (C.P. art. 150-23). Por ende, **la autonomía universitaria no excluye la acción legislativa**, como quiera que ésta “no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde”, c) el respeto por los derechos fundamentales también limita la autonomía universitaria. **A guisa de ejemplo encontramos que los derechos laborales**, el derecho a la educación, el debido proceso, la igualdad, limitan el ejercicio de esta garantía”. (CConst, T-180A/2010, L. Vargas)



De lo anterior se deduce que la autonomía universitaria no es absoluta y que tanto el Constituyente con el Legislador previeron la existencia de límites para la misma, dichos límites no son más que aquellos elementos que son comunes para la totalidad del Estado colombiano, es decir, la autonomía de la que están dotados los entes universitarios autónomos no significa que éstos estén por fuera del marco legal y constitucional colombiano. En tal sentido se puede afirmar que es dicho marco el que deben observar para efectos de determinar los estatutos que las reglan. Ahora bien, para el caso del régimen especial que las cobija y tal como se señaló al inicio de este documento, existe un marco general de la Función Pública y unos principios constitucionales, como el del mérito, en la carrera administrativa, que deben ser considerados por los Consejos Superiores al momento de expedir los actos administrativos que establezcan los estatutos de su personal administrativo.

La posibilidad de que sean los entes universitarios quienes determinen los mecanismos de elección de sus directivas y de su personal administrativo, no puede sino enmarcarse en el sistema de función pública colombiano, tener como punto de partida los derechos y principios concebidos tanto por el constituyente como por el Legislador y éstos ser considerados en el diseño de sus propias normas atendiendo además sus propias y particulares condiciones.

Son los Consejos Superiores de los entes universitarios autónomos, los llamados a regular la carrera administrativa del personal administrativo con base en la Ley 30 de 1992. Si se entiende que la autonomía se traduce para los entes universitarios autónomos, en la posibilidad de autodeterminarse, esto es “de hacer” de acuerdo con sus singulares objetivos y necesidades, su definición jurídica cobra

especial importancia, pues ella delimita el marco dentro del cual pueden ejercer esa prerrogativa sin desvirtuarla y les determina los instrumentos jurídico-administrativos de los que disponen para el efecto. En tal sentido, enmarcados en la constitución y la ley y en los principios de carrera administrativa y acogiendo su capacidad de autodeterminación, los Consejos Universitarios deben estar en la capacidad de determinar autónomamente para sí, las particularidades técnicas que permitan la administración y vigilancia de sus propios regímenes de carrera. Ahora bien, cuando en dichos reglamentos no exista claridad respecto a alguna situación específica, el legislador ha previsto que, de manera supletoria, se aplique lo establecido en la Ley 909, que en su artículo 3º establece: “2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter **supletorio**, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como: -Entes Universitarios Autónomos” (L.909/2004, Art. 3. Énfasis mío).

Deben además los entes universitarios autónomos, determinar los mecanismos de vigilancia de la carrera, al respecto ha sido enfática la Corte al señalar que “de acuerdo con la autonomía universitaria reconocida por la Constitución, las universidades oficiales tienen, también, como los órganos antes mencionados, un régimen especial, de origen constitucional, que las sustrae de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.” (CConst, C-746/1999, A. Beltrán). Es decir, el máximo ente de vigilancia del mérito no tiene competencia sobre el régimen especial de los entes universitarios autónomos en materia de administración y vigilancia. ¿Será entonces necesario crear un órgano con las mismas características de la Comisión para que realice lo propio en los entes universitarios autónomo?

A continuación se revisa lo propio para otros regímenes especiales, se evidencia que el Legislador ha entrado a organizar sus sistemas sin la necesidad de crear organismos diferentes ni paralelos a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

## **Capítulo II. Administración y vigilancia de las carreras administrativas.**

En primer lugar, se presentan las acciones de administración y vigilancia que determinó el Legislador para el régimen general de carrera.

### **Administración y vigilancia en el sistema general.**

Las funciones de administración y vigilancia de la carrera administrativa general, fueron otorgadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de la Carta Política, que en su Artículo 130 establece: “Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, **excepción hecha de las que tengan carácter especial**” (Énfasis mío).

En desarrollo de dicho mandato constitucional, el Legislativo a través de la Ley 909 de 2004, organizó las funciones de la Comisión, en materia de la administración de carrera, así:

Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la **administración de la carrera administrativa**. En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones: (Énfasis mío).

a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;

b) Acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley;

c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento;

d) Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa;

e) Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia;

f) Remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior;

g) Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes;

h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;

i) Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin;

j) Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;

k) Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

Parágrafo. El Banco Nacional de lista de elegibles a que hace alusión el presente artículo será departamentalizado y deberá ser agotado teniendo en cuenta primero la lista del departamento en donde se encuentre la vacante.

En lo que se refiere a la **Vigilancia**, el Legislador le asignó a la Comisión, en la misma ley, las siguientes funciones:

Artículo 12. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con **la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa**. La Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de las funciones de vigilancia cumplirá las siguientes atribuciones: (Énfasis mío)

a) Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de

verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante resolución motivada;

b) Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado;

c) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición;

d) Resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia;

e) Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley;

f) Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera;

g) Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar;

h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley;

i) Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.

Parágrafo 1º. Para el correcto ejercicio de sus competencias en esta materia, la Comisión Nacional del Servicio Civil estará en contacto periódico con las unidades de personal de las diferentes entidades públicas que ejercerán sus funciones de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 2º. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. La multa deberá observar el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil,



Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 39

cuyos mínimos serán cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y máximos veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes.

La intención del Constituyente de separar a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la administración y vigilancia del sistema especial de carrera, tiene que ver, en el caso de los entes universitarios autónomos, con blindarlos de la interferencia política en los procesos de ingreso, permanencia y retiro de sus empleados administrativos así como en la necesidad de que, sean los propios entes quienes determinen la naturaleza de sus empleos (de carrera o libre nombramiento y remoción), y las funciones que deben desempeñar los mismos, así como establecer los requisitos que deben cumplir sus funcionarios para acceder a los empleos de sus plantas administrativas.

En tal sentido, es claro que esto no sería posible si los entes universitarios tuvieran que acudir de manera permanente a la Comisión Nacional de Servicio Civil para llevar a cabo los procesos de ingreso y evaluación determinados en las actividades de administración y vigilancia otorgadas a ésta, para el régimen general de carrera.

Se presenta a continuación, el desarrollo que para otros regímenes especiales, ha hecho el legislador respecto a la administración y vigilancia de su régimen de carrera.

### **Administración y vigilancia en la carrera especial judicial.**

*Administración de la carrera judicial.* “La administración de la carrera judicial se orienta a atraer y retener los servidores más idóneos, a procurarles una justa remuneración, programas adecuados de bienestar y salud

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 40

ocupacional, capacitación continua que incluya la preparación de empleados y funcionarios en técnicas de gestión y control necesarias para asegurar la calidad del servicio, exigiéndoles, al mismo tiempo, en forma permanente conducta intachable y un nivel satisfactorio de rendimiento”, según lo dispone el artículo 157 del estatuto de la administración de justicia. (Younes, 2009, p. 293).

Respecto a la **administración** de dicha carrera, el mismo autor describe (Younes):

*Competencias para administrar la carrera.* “La carrera judicial será administrada y definirá, conforme a lo dispuesto en esta ley, los mecanismos conforme a los cuales habrá de llevarse a efecto la administración de carrera y la participación de qué trata el inciso anterior”. *Atribuciones de las corporaciones judiciales y los jueces de la república.* “Corresponde a las corporaciones judiciales y a los jueces de la república con relación a la administración de la carrera judicial, cumplir las siguientes funciones:

1. Designar a los funcionarios y empleados cuyos nombramientos les corresponde de conformidad con la ley y el reglamento;
2. Realizar la evaluación de servicios de los empleados de su despacho, remitir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el resultado de las evaluaciones sobre el factor de calidad de los funcionarios de carrera judicial que sean, desde el punto de vista funcional, jerárquicamente inferiores;
3. Cuando se requiera, previo reparto que realice el calificador, revisar los informes sobre el factor calidad;

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 41

4. Comunicar a la Sala Administrativa de del Consejo Superior de la Judicatura, las novedades administrativas y las circunstancias del mismo orden que requieran de la intervención de estos; y,
5. Velar por el estricto cumplimiento de los deberes por parte de los empleados de su despacho”. (2009. p. 302)

Siguiendo con el mismo autor, respecto a la carrera especial de la Fiscalía señala (Yuones):

*Regulación actual.* El régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación está contenido en la ley 938 de 2004. Se destacan de dicha norma previsiones sobre la estructura institucional de la carrera, la conformación y atribuciones de la **Comisión Nacional de Administración de Carrera**, la convocatoria para los procesos de selección, la lista de candidatos, el concurso, el registro de elegibles, la provisión de los empleos, el período de prueba, la inducción, la calificación del desempeño y las causales de retiro. Esta ley derogó el decreto-ley 261 de 2000. (2009, p. 305. Énfasis mío).

La mencionada **Comisión Nacional de Administración** de carrera, está conformada, de acuerdo al artículo 60, inciso 2º, de la Ley 938 de 2004, así: Su administración y reglamentación a la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación que se integra de la siguiente manera: el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal General quien la presidirá, el Secretario general, el Director Nacional Administrativo y Financiero, dos (2) representantes de los funcionarios y empleados elegidos por estos según el procedimiento de elección que fije el Fiscal General de la Nación. El Jefe de la Oficina de personal actuará como

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 42

Secretario de la Comisión con voz pero sin voto. La Comisión expedirá su propio reglamento.

Se observa que el legislador expidió a través de la ley 938 de 1994 el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, allí definió los mecanismos de administración y vigilancia de su carrera especial y el órgano mediante el cual se realizarán las acciones que de manera análoga ejecuta la Comisión Nacional de Servicio Civil en el sistema general.

### **Administración y vigilancia en el sistema especial de la Procuraduría General de la Nación**

Finalmente, y siguiendo con (Younes) se presenta lo concerniente a la carrera especial de la Procuraduría General de la Nación:

La ley 201 de 1995 reguló las bases del sistema de carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación, con característica de sistema especial, definiendo que todos los cargos de la entidad son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción señalados en el artículo 156 de la mencionada ley. Así mismo, en los artículos 148 y siguientes estableció la integración de la Comisión de Carrera y determinó sus funciones. Actualmente esta carrera especial está reglamentada por el decreto-ley 262 de 2000, según el cual es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la entidad, ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso a ella, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascender, como también la forma de retiro de la misma. El decreto 262 de 2000 prevé la conformación de la Comisión de Carrera de la Procuraduría, cuya integración y

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 43  
demás aspectos inherentes a la misma están contenidos en el artículo 41 del mismo. (2009. p. 306).

En el artículo 239 del Decreto 262 de 2000, se establece la integración de la Comisión de Carrera de la Procuraduría así:

INTEGRACIÓN. La Comisión de Carrera estará integrada por:

1. El Procurador General o su delegado quien la presidirá.
2. El Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público.
3. Un (1) representante de los procuradores delegados.
4. Dos (2) representantes de los empleados inscritos en carrera.

El Jefe de la Oficina de Selección y Carrera actuará como Secretario de la Comisión, con voz pero sin voto.

Cada uno de los representantes de los procuradores delegados y de los empleados inscritos en carrera tendrá un 1 suplente, que lo reemplazará en caso de ausencia temporal o definitiva.

El período de los representantes de los procuradores delegados y de los empleados inscritos en carrera será de dos (2) años a partir de su elección. Dichos representantes sólo podrán ser reelegidos por una sola vez.

El Procurador General podrá reducir hasta en un cincuenta por ciento (50%) la carga funcional a los integrantes de la Comisión de Carrera mientras dure su permanencia en esta comisión y sólo para el cumplimiento de los fines propios de la representación.

PARÁGRAFO. Para el ejercicio de sus funciones, la Comisión de Carrera podrá contar con la asesoría de expertos en diferentes temas, quienes podrán intervenir en las sesiones, con voz pero sin voto, previa autorización del Presidente de la Comisión.

Se observa que el desarrollo normativo de los regímenes revisados que lo que los hace especiales es que pueden, a partir de los principios universales del mérito, la permanencia, la evaluación y el servicio público, expedir sus propios reglamentos. Ahora bien, respecto a los entes universitarios autónomos, deben ser los Consejos Superiores de las universidades quienes, en el marco de la autonomía administrativa y sus límites, y en concordancia con las leyes que determinan el sistema de la función pública colombiana, quienes regulen a través de normas sublegales, (Acuerdos, en este caso), las características y singularidades de sus propios regímenes de carrera.

Al respecto, la Corte ha señalado:

La Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior", estableció en su artículo 29 que la autonomía de las instituciones universitarias estará determinada por su campo de acción en varios aspectos, entre ellos, darse y modificar sus estatutos y adoptar el régimen de alumnos y docentes (literales a y f). Por su parte, el artículo 75, dispone que el estatuto del profesor universitario deberá contener: "a) Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas. b) Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos. c) Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del profesor. d) Régimen disciplinario". Por su parte, el artículo 79 de la citada ley, preceptúa que

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 45

el estatuto general de cada universidad estatal u oficial, deberá contener **"como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo"**. 4.2. Es claro para la Corte que la autonomía universitaria, consagrada constitucionalmente por primera vez en la Carta de 1991, **ha de ejercerse mediante la expedición por las universidades de "sus propios estatutos", por cuanto esa autonomía es la posibilidad de autorregulación de las universidades**, sin que ello signifique que puedan reclamar no sujeción a la Constitución y a la ley, razón ésta que explica que el artículo 69 superior señala que los estatutos serán expedidos "de acuerdo con la ley". (CConst, C-829/2002, A. Beltrán. Énfasis mío).

De lo anterior se colige que la administración de la carrera administrativa de los empleados públicos administrativos de las universidades, deberá realizarse a partir de la expedición que cada una de ellas realice de su propia normatividad. Es decir, no podría el legislador por medio de una ley determinar la regulación de los sistemas de carrera de los entes universitarios autónomos, pues esto iría en contravía de la autonomía en los términos bajo los cuales el Constituyente y posteriormente el mismo Legislador les ha otorgado. Así mismo, la Ley 30 de 1992, señala el marco general en el que los entes universitarios autónomos pueden desarrollar sus propias reglas de administración y vigilancia. Así mismo existe un sistema de función pública que debe ser considerado por los entes universitarios en la expedición de sus propios reglamentos.

## Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 46

A continuación se presenta el documento de gestión pública, que se considera pertinente para que sea considerado por los Consejos Superiores al momento de expedir la regulación de sus sistemas de carrera.



**Capítulo III. Guía de contenidos básicos para la regulación de la  
administración y vigilancia de la carrera especial en los entes universitarios  
autónomos.**

Es indiscutible entonces, que son los Consejos Superiores Universitarios los llamados a expedir los actos administrativos mediante los cuales deben regular los sistemas de carrera de los entes que gobiernan.

Se considera que, en el marco del sistema de función pública que cobija a los entes universitarios autónomos y a la necesidad de que éstos se inscriban a los lineamientos en dicha materia, se propone la expedición de una circular conjunta por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, como ente rector del Empleo Público y cabeza del sistema de Función Pública colombiano y del Ministerio de Educación, al cual están vinculados los entes autónomos y del que deben acoger las políticas generales que éste expida, a fin de que señalen a los entes universitarios autónomos, los contenidos mínimos que deben tener los actos administrativos que expidan a fin de regular lo referido a su régimen especial de carrera.

La circular propuesta, contiene además un anexo técnico que se trata de una guía que da cuenta de manera indicativa de los contenidos mínimos que deben ser considerados para la construcción de las regulaciones necesarias, para que cada ente autónomo cuente con los elementos principales, para que, en consideración con sus propias particularidades, expidan los actos sublegales que contengan la administración y vigilancia de sus propios regímenes.

¿Por qué una guía? Porque es un documento, didáctico, de fácil estudio y lectura que contiene los lineamientos técnicos básicos que permitirá al lector determinar qué debe hacer, cómo lo debe hacer y cuándo.

## **Conclusiones**

Del presente documento se tienen las siguientes conclusiones principales:

1. Existe un sistema de función pública de origen constitucional que cobija a la totalidad de las Entidades del Estado, sin importar su naturaleza jurídica y las particulares que mediante la constitución o la ley le hayan sido otorgadas.
2. La autonomía universitaria se desarrolla en ámbitos que van desde la concepción de su propia ideología hasta aquella relacionada con la autodeterminación administrativa que incluye la administración del personal que hace parte de la Universidades.
3. La administración y vigilancia de los regímenes especiales debe tener un desarrollo legal diferente de conformidad con el Artículo 130 de la Carta Política.
4. Los Consejos Superiores son los llamados a expedir en el marco de la autonomía administrativa de los entes universitarios autónomos, los actos administrativos mediante los cuales regulen lo referido a la administración y vigilancia de su régimen especial de carrera.
5. La autonomía universitaria no es absoluta e ilimitada por ende los entes universitarios autónomos deben considerar los principios constitucionales y legales que enmarcan el accionar de la gestión pública. En el caso de la administración del recurso humano, los Consejos Superiores deben observar la Constitución, las Leyes y las políticas que el Gobierno nacional expida en materia de administración y gestión de los servidores públicos al servicio del Estado colombiano.

## **Bibliografía**

Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: editorial Leyer.

Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 1992). *Ley 30 de 1992*.

*Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*. Recuperado de:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley\\_0030\\_1992.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley_0030_1992.html)

Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). *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*. Recuperado de:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley\\_0909\\_2004.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley_0909_2004.html)

Corte Constitucional, República de Colombia. (12 de agosto 1992). *Sentencia C-492 de*

*1992. M. P. José Gregorio Hernández Galindo*. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6119>

--- (30 de junio 1994). *Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell*.

Recuperado de

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/1994/c-299\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1994/c-299_1994.html)

--- (15 de noviembre de 1995). *Sentencia t-515 de 1995. M. P. Alejandro Martínez*

*Caballero*. Recuperado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-515-95.htm)

[515-95.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-515-95.htm)

--- (29 de abril 1997). *Sentencia C-220 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4444>

--- (26 de mayo de 1999). *Sentencia C-368 de 1999. M P. Eduardo Cifuentes Muñoz*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3593>

--- (6 de octubre de 1999). *Sentencia C-746 de 1999. M. P. Alfredo Beltrán Sierra*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-746-99.htm>

--- (8 de octubre de 2002). *Sentencia C-829 de 2002. M. P. Alfredo Beltrán Sierra*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7589>

--- (16 de marzo de 2010). *Sentencia T-180A de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-180a-10.htm>

Consejo de Estado, República de Colombia, (31 de Julio de 2008). *Concepto 1096 de 2008. C. P. Gustavo Aponte Santos*. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/sentencias%20boletin/boletin%20128/BOLETIN%20128%20DEL%20CONSEJO%20DE%20ESTADO.pdf>

--- (23 de febrero de 2012). *Radicación No. 1101-03-24-000-2008-00035-00. C. P. Marco Antonio Velilla Moreno*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48601>

Guarín Durán, A. (2011). *Manual de derecho administrativo laboral*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.

Parra, W., Parra, E., y Parra N. (2012). *Derecho administrativo laboral*. Bogotá, Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.

Villegas Arbláez, J. (2013). *Derecho administrativo laboral: Principios, estructura y relaciones individuales*. Bogotá, Colombia. Legis.

Younes Moreno, D. (2009). *Derecho administrativo laboral*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

**Anexo I.**

**CIRCULAR CONJUNTA No. 001-014**

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**PARA:** CONSEJOS SUPERIORES DE ENTES UNIVERSITARIOS  
AUTÓNOMOS.

**DE:** DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

**ASUNTO:** GUÍA INDICATIVA PARA ELABORACIÓN DE LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS QUE REGULAN LA ADMINISTRACIÓN Y  
VIGILANCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE EMPLEADOS  
PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS EN LOS ENTES UNIVERSITARIOS  
AUTÓNOMOS.

**FECHA:** MAYO 15 DE 2014.

El Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP y el Ministerio de Educación, considerando las diferentes consultas que han sido permanentemente elevadas por los miembros de Consejos Superiores, Oficinas de Personal, Oficinas Jurídicas y Vicerrectorías Administrativas, entre otras dependencias de los entes

universitarios autónomos; respecto al alcance de la autonomía universitaria en la definición de los estatutos de las Universidades para darse sus reglas en materias administrativas y específicamente en lo relacionado con la Gestión de sus carreras administrativas, presenta a continuación una guía indicativa que permite precisar el contenido mínimo que debe observarse en los actos administrativos que regulan la administración y vigilancia de la carrera administrativa en los entes universitarios autónomos.

Lo anterior dentro del marco de la función pública colombiana y el máximo respeto a la autonomía de la Universidades. Por eso se presenta un documento de política pública que señala los contenidos mínimos que deben considerar los Consejos Superiores como máximas autoridades de los entes universitarios autónomos para que, dentro del ejercicio de su autodeterminación allanen la totalidad de los aspectos que deben ser reglados y puedan así contar con sus propias subreglas de administración y vigilancia a fin de que no deban elevar consultas permanentes en busca de soluciones al cotidiano accionar de su gestión administrativa y organicen adecuadamente los estatutos que por su propia autonomía deben expedir.

El marco normativo de la presente circular es el contenido en los artículos 69, 125 y 130 de la Carta Política y la Ley 30 de 1992, en especial los artículos 28, 29 y 57 a 95.

**ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR**  
Directora DAFP

**MARÍA FERNANDA CAMPO S.**  
Ministra de Educación



## **ANEXO TÉCNICO No. 1**

### **Guía indicativa para elaboración de los actos administrativos que regulan la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los empleados públicos administrativos en los entes universitarios autónomos.**

#### **Presentación**

Los entes universitarios autónomos no son ajenos a los lineamientos generales del sistema de función pública colombiano, por ende deben realizar la gestión del recurso humano desde la perspectiva constitucional y legal que los enmarca.

La gestión del recurso humano, es una de las herramientas con las que cuentan las organizaciones estatales en procura del cumplimiento de sus objetivos institucionales. Los entes universitarios autónomos deben establecer el marco legal particular para cada uno de ellos, señalando a través de sus propias normas sublegales la manera técnica a través de la cual se ejecutarán las acciones de administración y vigilancia de sus regímenes especiales de carrera administrativa para los empleados públicos administrativos que compongan sus plantas de personal.

El presente documento es una guía indicativa que podrá ser utilizada como herramienta de consulta, para que los entes universitarios autónomos cuenten con los lineamientos básicos para la construcción de sus propios estatutos de administración del sistema especial de carrera administrativa que cobija a sus empleados públicos administrativos.

## Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 56

La característica principal de los entes universitarios autónomos es la autonomía que se extiende hasta sus acciones administrativas, así mismo la naturaleza jurídica de los mismos y el significado del régimen especial de carrera que los identifica.

### **Autonomía Universitaria.**

Consagrada en el artículo 69 de la *Constitución Política*, así: Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

### **Los entes universitarios autónomos.**

La ley 30 de 1992, en su artículo 57 establece: Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

### **Sistema especial de carrera.**

## Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 57

Son sistemas especiales de carrera administrativa, aquellos cuyas técnicas y procedimientos de selección del recurso humano, su administración, sus institutos jurídicos, sus situaciones administrativas, su régimen de ascenso, sus organismos de administración y vigilancia, son disímiles del sistema general, y del sistema específico,, y difieren de ellos sensiblemente. (Parra W, Parra E, Parra N, *Derecho administrativo laboral*, p.399).

Las universidades oficiales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la C.P., y al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos.

En el marco de las tres características arriba señaladas, se presenta en lo que sigue la estructura mínima que se debe considerar en el diseño del reglamento de los entes universitarios autónomos para la administración y vigilancia de la carrera administrativa especial de sus empleados públicos administrativos.

### **I. ORGANIZACIÓN.**

Deberá señalar la estructura orgánica que esté definida mediante Acuerdo del Consejo Superior, identificando la totalidad de las dependencias que componen la misma. Sus modificaciones y los grupos internos de trabajo que estén determinados mediante resolución rectoral.

### **II. RECTOR**

Se señalará el mecanismo definido para la designación del Rector, así como las funciones que le han sido asignadas y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que le cobija.

### **III. ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA DEL SISTEMA DE CARRERA.**

Los Consejos Superiores deberán determinar cómo estará conformado el órgano mediante el cual se realizarán las acciones de administración y vigilancia del sistema de carrera, éste deberá contar siempre con la representación de la Oficina de Personal o quien haga sus veces, por ser el ejecutor de las acciones de selección y administración del recurso humano. En dicha determinación se deberá tener como mínimo los siguientes elementos: Integración; Funciones; Impedimentos y recusaciones; Elección de representantes de los empleados inscritos en carrera; Convocatoria a elecciones; Inscripción de candidatos; Jurados; Lista de sufragantes; Escrutinio

### **IV. SISTEMA DE INGRESO, PERMANENCIA Y RETIRO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS.**

**1. Sistema de Ingreso.** Determina cómo será el de ingreso de los empleados públicos a la Universidad, el tipo de acto administrativo que los vincula así como el procedimiento para su posesión.

**1.1. Tipos de nombramientos.** Se deben identificar los tipos de nombramientos que se puedan realizar en la entidad, éstos están determinados de la siguiente manera:

- a) Ordinario. Para proveer los empleos de libre nombramiento y remoción.
- b) En período de prueba. Para proveer los empleos de carrera administrativa luego de surtirse el proceso de selección por

concurso, se deberá dar estricto cumplimiento al orden de mérito en el que hayan quedado conformadas las listas de elegibles. Este período es aquel durante el cual el empleado evidenciará la capacidad de desempeñar el empleo para el que fue nombrado, demostrando sus capacidades y el desarrollo de las funciones que le han sido asignadas. El nombramiento se debe realizar mediante acto administrativo determinando el tiempo de duración del mismo y la forma en que será evaluado el empleado.

c) Provisionalidad. Se utiliza para proveer los empleos de carrera de la planta de personal administrativo, que no han sido provistos mediante concurso de méritos, dicho nombramiento será así hasta tanto se realice el respectivo concurso de méritos. Se realiza mediante acto administrativo y se definirá la duración de los mismos.

1.2. **Términos de aceptación, verificación y posesión en el empleo.** Es necesario indicar el mecanismo de comunicación de nombramiento, así como los términos para la aceptación del mismo y para la posesión.

2. **Inhabilidades e incompatibilidades.** Determina el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de quienes desempeñen empleos públicos administrativos, se deberá observar la normatividad que regule lo propio a nivel nacional.

- 2.1. **Inhabilidades.** “Es el conjunto de actos que no pueden realizar o ejecutar los servidores públicos”. (Villegas, 2013, *Derecho administrativo laboral: principios, estructura y relaciones individuales*, p. 838).
- 2.2. **Incompatibilidades.** “Es el acto o situación que puede invalidar el acceso a la función pública.” (Villegas, 2013 p. 839).
3. **Movimientos de Personal.** Identifica los movimientos de la planta de personal que podrán darse al interior de la organización en atención a la necesidad de garantizar la adecuada prestación del servicio.
  - 3.1. **Traslado.** Es el movimiento de personal que responde a suplir vacancias temporales o definitivas o al intercambio de funcionarios que tengan la misma naturaleza y categoría. Este movimiento podrá tener origen en las necesidades del servicio o en la misma solicitud del interesado. Siempre se deberá garantizar que no habrá desmejora en las condiciones del empleado.
  - 3.2. **Ascenso.** Es una forma de proveer empleos de carrera en vacancia definitiva, se podrá hacer mediante concurso interno de ascenso, para lo cual la entidad deberá determinar el procedimiento. Esta figura es exclusiva de los empleados de planta inscritos en carrera administrativa.
  - 3.3. **Encargo.** “Es un derecho, con carácter preferencial, de los empleados inscritos en carrera. Procede el encargo para proveer excepcional y

transitoriamente, empleo de carrera, por vacancia definitiva y no sea posible proveerlo mediante lista de elegibles”. (Villegas, 2013, p. 505)

- 3.4. **Reintegro.** Es la reincorporación al servicio de una persona en cumplimiento de una orden judicial.
4. **Situaciones administrativas.** Se definen acá las situaciones que se desprenden de la relación laboral entre los empleados públicos y la entidad, son determinadas para aquellos empleados que están en servicio activo o temporalmente separados del servicio.
  - 4.1. **Clases de situaciones administrativas.** Es necesario establecer las situaciones administrativas en las cuales podrán encontrarse los empleados públicos al servicio de la entidad. Las más comunes son las que se señalan a continuación:
    - a) En ejercicio del empleo. Cuando los empleados públicos están en ejercicio de las funciones del empleo del cual ha tomado posesión.
    - b) Comisión de servicios. Ocurre cuando un empleado ejerce las funciones propias de su empleo en un lugar diferente a la sede habitual de su empleo.
    - c) Comisión de estudio. Cuando la entidad le permite a un empleado participar en estudios superiores relacionados con las funciones de su empleo. Deberá determinarse los requisitos para el otorgamiento del mismo, así como el tiempo máximo de duración de tal situación.

- d) Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción. Es la que se otorga a un empleado de carrera administrativa, para desempeñar, por un período determinado de tiempo, un empleo de libre nombramiento y remoción. Los derechos de carrera del funcionario deberán ser respetados en todo momento. Al igual que en la situación anterior se debe determinar el tiempo máximo de duración y los términos de prórroga si así se considera.
- e) Comisiones en el exterior. Es la posibilidad que tiene la Entidad de otorgar a un funcionario comisión para atender invitaciones de gobiernos extranjeros u organismos internacionales. Al igual que la comisión de servicios se deberá determinar su duración y los requisitos para acceder a ella, observando siempre lo establecido en el artículo 129 de la *Constitución Política*.

5. **Separación temporal del servicio.** Se está separado de manera temporal del servicio cuando los empleados están en alguna de las situaciones que a continuación se señalan.

5.1. **Licencia.** Es la separación del ejercicio del empleo de manera temporal por voluntad propia o por situaciones de enfermedad o maternidad.

5.2. **Licencia ordinaria.** Es la posibilidad que tienen los empleados de solicitar al empleador la separación temporal de su cargo. Deberá determinarse el tiempo de duración y la temporalidad de solicitud entre



una y otra. Así mismo se establecerá el trámite, el momento de la separación del servicio por la licencia y las inhabilidades e incompatibilidades que le cobijan a quienes hagan uso de esta licencia.

5.3. **Permisos.** La entidad deberá determinar cuáles serán los permisos remunerados a los cuales tienen derecho los empleados públicos y la forma en que éstos podrán ser otorgados. Igualmente se establecerá el procedimiento para la solicitud de los mismos y se considerará la existencia de situaciones como calamidad doméstica, permiso de estudios, citas médicas, lactancia, etc.

5.4. **Vacaciones.** Es una prestación social que se reconoce por cada año de servicio o proporcionalmente, se deben decretar mediante acto administrativo y podrá considerarse también conceder vacaciones colectivas al personal administrativo de la Entidad. Al respecto se tiene que: “Quienes no completaren el año de servicio, deberán autorizar por escrito al pagador para que en caso de retiro antes de completar el año se descuente el valor pagado anticipado por prima de vacaciones y concedido por descanso vacacional” (Villegas, 2013, p. 799).

Se determinará el procedimiento para la solicitud, aplazamiento e interrupción de las mismas.

5.5. **Retiro del servicio.** Es el retiro del ejercicio del empleo por quienes estén desempeñándolo. Tiene origen constitucional y legal. Se produce en los siguientes casos: Insubsistencia; Renuncia;

Revocatoria del nombramiento; Supresión del empleo de carrera; Edad de retiro forzoso; Retiro con derecho a pensión de jubilación o vejez; Retiro por invalidez absoluta; Vacancia del cargo por muerte; Suspensión. Se deberá regular cada situación de manera particular estableciendo los procedimientos que para tal fin se deban observar por la entidad.

6. **Clasificación de los empleos.** Se debe hacer la clasificación de los empleos identificando aquellos que serán considerados de libre nombramiento y remoción así como los que serán de carrera administrativa.
7. **Proceso de selección.** Las entidades deberán determinar el proceso de selección que garantice la prevalencia del mérito, la selección objetiva y la participación en condiciones de igualdad para quienes cumplan los requisitos determinados de manera previa. Establecerá además qué tipos de concursos se efectuarán (de ingreso o ascenso) y quienes podrán participar en los mismos.

El Proceso de selección que se defina deberá comprender como mínimo los siguientes elementos: Convocatoria; Contenido de la convocatoria; Divulgación; Inscripciones; Cierre de inscripciones; Lista de admitidos; Reclamaciones; Pruebas o instrumentos de selección; Entrevista; Instrumentos de puntuación y análisis de antecedentes; Administración de pruebas; Informe de pruebas aplicadas; Reserva de las pruebas; Validación de las pruebas; Resultados de las pruebas; Reclamaciones; Acta del

concurso; Declaración de desierto del concurso; Lista de elegibles; Términos para el nombramiento; Período de prueba.

8. **Ingreso a la carrera administrativa.** Es el mecanismo mediante el cual un empleado que ha superado el período de prueba queda inscrito en el sistema de carrera de la entidad.

8.1. **Inscripción y actualización en la carrera.** Ésta es la forma en que expresamente se declara que un empleado adquiere los derechos de carrera. Se determinará la forma en que se hará la anotación y el mecanismo de registro que utilizará la entidad. Dicha inscripción deberá contener el nombre completo del empleado, sexo, documento de identidad y la denominación del empleo en el que se inscribe.

8.2. **Evaluación.** La Entidad deberá determinar el mecanismo de calificación de servicios de sus empleados, éste es un instrumento para valorar la gestión de éstos en concordancia con las funciones asignadas y el aporte al cumplimiento de metas institucionales. Es importante definir la periodicidad de la evaluación y los instrumentos mediante los cuales ésta será aplicada. Los contenidos mínimos del sistema de evaluación que se adopte serán los siguientes: Fines de la evaluación; Factores para la calificación; Calificación; Obligación de evaluar y calificar; Evaluaciones parciales; Competencias para evaluar; Periodicidad de la evaluación; Evaluación extraordinaria; Evaluación del periodo de prueba; Notificación y recursos; Impedimentos y recusaciones; Declaración de insubsistencia del

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 66

nombramiento por calificación no satisfactoria. Las Universidades podrán, en ejercicio de su autonomía, acoger los instrumentos y circulares expedidas por la Comisión Nacional de Servicio Civil, en materia de evaluación de desempeño.

9. **Retiro de la Carrera.** Se deben identificar cuáles serán las causales del retiro del sistema de carrera administrativa de la Entidad.

9.1. **Pérdida de los derechos de carrera.** Está determinada por la ocurrencia de alguna de las causales previstas para el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella.

9.2. **Derechos de los empleos de carrera en caso de supresión del empleo.** Es necesario determinar la situación en la que estarán los empleados inscritos en carrera administrativa en el caso de que por la modificación parcial o total de la planta de personal de la entidad los empleos de los que sean titulares sean suprimidos o modificados. Se observará siempre el principio de prevalencia de los derechos de carrera administrativa.

10. **Capacitación.** La entidad diseñará el sistema de capacitación al que tendrán acceso los empleados que hagan parte de la planta de personal. Dicho sistema deberá contener como mínimo los siguientes elementos: Objetivos de la capacitación; Obligaciones de los empleados en relación con la capacitación; Planes de capacitación. Deberá determinar además quienes y en qué condiciones podrán acceder a dicho sistema.

- 11. Inducción y reinducción.** Son los procesos relacionados con las herramientas que debe proporcionar el empleador a sus funcionarios con el fin de facilitar a éstos el ingreso y permanencia en la entidad. Deben considerarse elementos de cultura organizacional de la entidad, generalidades de la función pública, de la estructura organizacional y funciones principales de la Entidad. Se trata de que los empleados conozcan de manera sistémica la organización a la que pertenecen y tengan las herramientas de redirección cuando las condiciones de la misma y las metas institucionales varíen.
- 12. Sistema de estímulos.** Es el sistema mediante el cual la entidad determinará a través de políticas, planes o programas que contribuyan a mejorar los resultados institucionales creando condiciones más favorables para sus empleados y generando los planes de incentivos que permitan además estimular la excelencia en los empleados que conforman su planta de personal. Se establecerán cuáles son los incentivos a los que se tendrá acceso y las condiciones bajo las cuales los mismos serán otorgados. Se debe establecer el acceso a éstos bajo los principios de igualdad e imparcialidad.
- 13. Programa de Bienestar.** Este debe contribuir a mejorar las condiciones de trabajo de los empleados, así mismo deberá desarrollar la participación de éstos en actividades que contribuyan a la mejora de la creatividad y el desempeño de los mismos. Debe contener además acciones en materia de

Régimen Especial de Carrera: el caso de los entes universitarios autónomos 68

salud ocupacional que velen por las condiciones físicas en las cuales éstos deben ejecutar sus actividades.

### **Bibliografía**

Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 1992). *Ley 30 de 1992.*

*Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.* Recuperado

de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley\\_0030\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley_0030_1992.html)

Constituyente, República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia.*

Bogotá: editorial Legis.

Parra, W., Parra, E., y Parra, N. (2012). *Derecho administrativo laboral.* Bogotá,

Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.

Villegas Arbeláez, J. (2013). *Derecho administrativo laboral: principios, estructura y*

*relaciones individuales.* Bogotá, Colombia: Editorial Legis