

Bogotá D.C., 4 de Junio de 2015

No. de radicación 2015-ER-064945
solicitud:



2015-EE-056889

Señor

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - UPTC

Tunja

Boyaca

Asunto: solicitud de informacion sobre nombramientos docentes

OBJETO DE LA CONSULTA

La Comisión Nacional del Servicio Civil da traslado a este Ministerio de una consulta elevada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol) Subdirectiva UPTC, con respecto a si los "temporales administrativos" que son nombrados por resolución rectoral son o no empleados públicos, dado que aunque son sujetos disciplinables y tienen los mismos derechos prestacionales de un empleado de planta, no tienen estabilidad laboral y perciben salarios bajos.

NORMAS Y CONCEPTO

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 7º del Decreto 5012 de 2009, a esta Oficina le corresponde emitir conceptos y prestar asesoría de tipo jurídico en asuntos que son de competencia del Ministerio de Educación Nacional. Lo anterior no significa que esta Oficina deba resolver casos particulares, que son competencia de otras autoridades.

No obstante, sobre el tema, se presenta el siguiente análisis normativo que puede servir de sustento a la autoridad competente, para definir la situación particular.

La Ley 909 de 2004 , por la cual por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, consagró en el numeral segundo del artículo tercero lo siguiente:

"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. (...)"

Igualmente, el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 no solo establece requisitos precisos para la vinculación de empleados temporales, como son las necesidades propias de cada entidad, la existencia de una motivación técnica para cada caso, la apropiación y disponibilidad presupuestal, sino que señala que la vinculación temporal se hace efectiva en casos diferentes a los contemplados para los supernumerarios: (i) funciones que no realiza el personal de planta; (ii) programas y proyectos de duración determinada; (iii) para suplir necesidades de personal por sobrecarga debido a hechos excepcionales; (iv) en labores de consultoría y asesoría institucional de una duración no mayor a doce meses.

La Ley 909 de 2004, refiere en su artículo primero que tiene por objeto tanto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública, como la vinculación legal y reglamentaria de quienes prestan servicios personales remunerados en los organismos y entidades de la administración pública.

Adicionalmente estipula que conforme con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales.

La misma Ley al regular la estructura del poder público, en su artículo 21 define los empleos de carácter temporal:

"Artículo 21. Empleos de carácter temporal.

1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:

- a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;*
- b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;*
- c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;*
- d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.*

2. La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales.

3. El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los

candidatos.”

Al respecto, en su momento la Corte Constitucional en su sentencia C-288 de 2014, declaró exequible el texto subrayado. Así mismo, con ocasión del asunto la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió la Circular 1 de 2013 al regular que el ingreso a los empleos de carácter temporal, se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de los empleos de carácter permanente.

Por su parte, el artículo 122 de la Carta Política prevé en su parte pertinente:

“Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. (...)”

Puede observarse que la anterior norma de rango superior no señala que todos los empleos públicos tengan necesariamente vocación de permanencia o que sólo los empleos permanentes con el Estado sean admisibles. Acorde con lo anterior, obsérvese que el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 es la consagración legal de los empleos temporales o transitorios que apuntan a facilitarle a la administración el cumplimiento de funciones que no puede ejecutar el personal de planta, para desarrollar proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, y adelantar labores de consultoría y asesoría institucional de duración no mayor a doce meses, relacionada con el objeto y naturaleza de la institución.

Por su parte, la Ley 30 de 1992, *por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior*”, en sus artículos 28 y 57 desarrolló los aspectos en que se refleja la autonomía universitaria, los cuales resulta oportuno transcribir:

“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 de 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 su función institucional.”

“Artículo 57.- 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.(...)".

Por su parte, el Acuerdo 066 de 2005 "Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia", definió en su artículo primero, capítulo I Título 1, así:

"Artículo 1 .- La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, es un ente universitario autónomo, de carácter nacional, estatal y público, democrático, de régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y la planeación del sector educativo, con sedes seccionales en Duitama, Sogamoso y Chiquinquirá, y con domicilio en Tunja."

Al respecto, la Corte Constitucional en línea jurisprudencial ya decantada se pronunció en la Sentencia C-560 de 2000, así:

"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."

Igualmente, en la sentencia C-220 de 1997, la Corte profundizó sobre la diferencia entre los entes universitarios y los establecimientos públicos. Dijo la sentencia que las universidades, al estar ajenas a las interferencias del poder político, no pueden hacer parte de la Rama Ejecutiva, ni estar supeditadas a dicha Rama. Señaló esta sentencia:

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 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." (sentencia C- 220 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz) (se subraya).

Igualmente, en pronunciamientos como los contenidos en las sentencias (C-368, C-475, C-506 y C-746, de 1999), la Corte ha reiterado los criterios sobre la autonomía universitaria, como lo hizo con Ponencia del M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz en la Sentencia C-368 de 1999, en la que expresó que:

"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." (Subraya fuera del texto original).

Del análisis anterior es pertinente adjetivar como cualidades de los entes universitarios autónomos los siguientes:

- i. Al ser un desarrollo de la autonomía universitaria, los entes universitarios autónomos deben ser independientes de toda clase de poder público.
- ii. En esa medida, los entes universitarios autónomos no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público, motivo por el cual éstos no se comprenden dentro de la estructura de la rama ejecutiva
- iii. Los entes universitarios autónomos, como todo organismo estatal, están sometidos al imperio del ordenamiento jurídico. Sin embargo, como son un desarrollo de la autonomía universitaria, las restricciones a sus actividades solo pueden tener origen en la Constitución y en la Ley.

El anterior concepto se da en los términos contemplados en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), y cuyo contenido señala que las respuestas a las consultas "no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución", aplicable a la fecha por declaratoria de inexecutable de los artículos que regulaban dicho tema en la Ley 1437 de 2011"

Atentamente,

INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 1

Anexos: 0

Anexo:

