



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

18-7414

00-00452 - 18

Bogotá, D.C., 20 de marzo de 2018

Doctor
CARLOS ARTURO QUINTANA ASTRO
Secretario General
UNIVERSIDAD DISTRITAL "FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS"
Ciudad.-



Referencia: Proyecto de Estatuto Administrativo y de Carrera Administrativa Especial

Asunto: Concepto Jurídico.

Respetado señor Secretario General.

De la manera más atenta, se atiende la solicitud de concepto por Usted elevada a esta oficina, mediante oficio SG-009-2018 de enero 15 del presente año, con cordis 2018IE1455 0 de la misma fecha, radicado en esta Oficina Asesora Jurídica el siguiente 18 de enero, respecto del proyecto de estatuto de la referencia, "resultado del trabajo conjunto y coordinado por <sic> las Organizaciones Sindicales y la Administración de la Universidad...", según se consigna en el oficio 4593 de noviembre 30 de 2017, suscrito por el señor Rector de la entidad.

1. Consideraciones generales

En primer lugar, se presentará el marco general dentro del cual se acometerá el análisis del articulado del proyecto de estatuto de la referencia, el cual está conformado por la facultad de que gozan las universidades del Estado para darse y modificar sus estatutos, entre estos, el de personal administrativo, así como sobre el principio constitucional de la "carrera administrativa", que, de manera vinculante, informa a los regímenes general, especiales y específicos de carrera, de origen tanto constitucional como legal. Para terminar, se hará especial referencia al régimen especial de carrera de las universidades públicas.

1.1 Del derecho de las universidades estatales a darse y modificar sus estatutos

De la manera más concreta posible, por ser un tema suficientemente conocido, es necesario recordar que el artículo 69 de la Constitución Política de 1991 establece que "[s]e garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

estatutos, de acuerdo con la ley (...) La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado...".

Precisamente, en desarrollo del citado precepto constitucional, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior", en lo pertinente, prescribe que "[l]a 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...", entre estos, como es obvio, su estatuto o estatutos de personal, habida consideración de que las universidades estatales, por su naturaleza, ostentan la condición de entidades públicas al mismo tiempo administrativas y académicas.

En el mismo orden de ideas y también en lo pertinente, el artículo 57, *ibidem*, prevé lo siguiente:

"Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados <sic> 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.

"Modificado por el art. 1, Ley 647 de 2001. El nuevo texto es el siguiente: El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley" (La subraya no corresponde al texto original).

Por último, el artículo 79, *ibidem*, también en lo pertinente, establece que "[e]l 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".

Sobre el tema, en concepto de julio 31 de 2018, con ponencia del Consejero Doctor GUSTAVO APONTE SANTOS, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló que, "cuando se profundiza en el estudio de las discusiones correspondientes a las sesiones de comisión referidas a la especialidad del régimen universitario se advierte que la intención de las

Página 2 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Delegatarios era la de permitirle a cada universidad autorregularse en todos sus ámbitos (...) En síntesis, puede afirmarse que para el constituyente, las universidades han de ser entes autónomos, con régimen especial, no pertenecientes a la Rama Ejecutiva".

De otra parte y una vez relacionadas las normas pertinentes de la Ley 30 de 1992, el Consejo de Estado puntualizó que, "[u]na primera aproximación a la ley 30 de 1992 permite afirmar que el legislador entregó a cada ente autónomo la definición de sus políticas educativas de conformidad con los lineamientos y planeación del sector educativo establecidos por el Ministerio de Educación, y la organización, dentro de su estatuto general, de todo lo relativo al personal administrativo, el cual, tal como se quiso con el cambio constitucional de 1991, debe ser ajeno a cualquier interferencia externa" (La subraya no corresponde al texto original).

Con base en lo anterior, manifestó el Consejo de Estado que:

"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 regimenes' <sic>, 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 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. Por su parte, el artículo <sic> 79, en forma coincidente indica los temas mínimos que en asuntos de personal administrativo debe contener el estatuto general, temas mínimos que se refieren a derechos, obligaciones, inhabilidades, prohibiciones, situaciones administrativas etc. de acuerdo, con las normas vigentes en cada uno de esos asuntos" (La subraya no corresponde al texto original).

No obstante lo anterior y a renglón seguido, se conceptúa que "una situación es que se permita a las universidades gozar de autonomía en los asuntos del personal administrativo y otra distinta es que se desconozca el marco constitucional de la obligatoriedad y naturaleza de la carrera administrativa. Por lo tanto, los estatutos no podrán desconocer el artículo 125 de la Constitución que ordena que los empleos públicos deben ser provistos por concurso de méritos y teniendo en cuenta las demás normas vigentes sobre las especificidades del régimen de dichos

Página 3 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

empleados públicos". Sobre este punto, se volverá más adelante y con más detalle en el presente concepto.

También de manera altamente pertinente, en el concepto que viene siendo citado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señala que "es bueno puntualizar que la consulta inquiriere sobre la posibilidad jurídica de regular la carrera administrativa por parte de los Consejos Superiores con base en la Ley 30, pregunta que se ha respondido favorablemente. Sin embargo, hay que anotar que como dicha regulación debe fundamentarse en parámetros legales y la Sala constata que la Ley 30 no los establece suficientemente, es necesario apelar a otras leyes para dictar los estatutos de carrera administrativa en las universidades".

Y en el mismo orden de ideas, "cuando se comparan, por una parte, las normas contenidas en la ley 30 para la regulación de la carrera del personal docente y por otra, las del personal administrativo con el fin de revisar su alcance, se observa que las disposiciones que diseñan la carrera docente, no dejan duda sobre los parámetros a tener en cuenta por los entes universitarios autónomos al elaborar sus estatutos docentes, según disponen los artículos 70 y siguientes. No ocurre lo mismo con respecto al personal administrativo, pues si bien el artículo 79 señala unos contenidos mínimos que deberá tener el estatuto general, la ley en realidad no fijó parámetros concretos para orientar el estatuto de la carrera administrativa. Por lo tanto, es necesario acudir a la regulación que trae la ley 909 de 2004,..., para que el órgano máximo de la universidad expida el citado estatuto, como se verá más adelante".

En explicación de lo afirmado, se sostiene en el concepto que viene siendo citado que, "[a] no incluir la ley 909 de 2004 a los entes universitarios autónomos dentro de su ámbito de aplicación, y por el contrario excluirlos expresamente y dejar su aplicación sólo de manera supletoria, es claro que el legislador fue consecuente con lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta y los artículos 28, 57 y 79 de la ley 30 de 1992, que lo desarrollan, al respetar su autonomía y reconocerle el régimen especial constitucional. Otra situación es que la ley 30 presente vacíos y que necesariamente para que las universidades públicas expidan su estatuto se deba acudir a lo dispuesto en la citada ley 909, mientras el legislador considere necesario expedir una ley especial para la carrera administrativa".

Expuesto lo presentado en síntesis, concluye el Consejo de Estado que, "con fundamento en la ley 30 de 1992, artículo 65, literales b) y d), la regulación de dicha carrera de índole constitucional, está a cargo de los Consejos Superiores Universitarios atendiendo los principios constitucionales y las reglas de la carrera administrativa general. Sin embargo, los Consejos Superiores Universitarios al expedir el estatuto de los empleados administrativos, aplicarán

Página 4 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

supletoriamente las normas de la ley 909 de 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2º de su artículo 3º.

1.2 De la carrera administrativa general

Se infiere de lo anterior que las universidades públicas, en general, y, en particular, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, pueden establecer su propio estatuto de personal administrativo, dentro del concepto que se conoce como "carrera administrativa especial". Sea lo primero señalar que la Constitución Política de 1991, en no pocas de sus normas, hace alusión al trabajo y a las condiciones en que el mismo debe ser desempeñado, constituyendo un marco ineludible al cual debe hacerse referencia en esta oportunidad.

Así y en primer lugar, el artículo 25 constitucional establece que "[e]l trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas", norma que no amerita explicaciones, dada su claridad y contundencia.

Adicionalmente, no obstante que el Congreso de la República no ha dado cumplimiento al mandato allí señalado, consistente en expedir "el estatuto del trabajo", en el artículo 53, *ibidem*, se contienen los principios que deben regir cualquier relación laboral o de trabajo, a saber:

"Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

"El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

"Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

"La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

Página 5 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Linea de atención gratuita:
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Ahora bien, en el CAPITULO 2: DE LA FUNCION PÚBLICA, se encuentran normas relevantes para el presente concepto, tales como el artículo 123, según el cual y en lo pertinente, "[s]on servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (...) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento...".

A su vez, el artículo 124 superior establece que "[l]a ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva". De otro lado, el artículo 125 de la Constitución Política, también en lo pertinente, establece que:

"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 en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

"El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley..." (La subraya no corresponde al texto original).

Así las cosas, varios artículos constitucionales devienen relevantes en esta ocasión, a saber: el artículo 125, referente a la carrera administrativa; el artículo 40-1, que contempla el derecho de todo ciudadano a elegir y ser elegido; el artículo 40-7, que establece como derecho de los ciudadanos el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos; el artículo 13, en lo relativo a la igualdad de oportunidades; el artículo 53 sobre el Estatuto del Trabajo; y, el artículo 209, en cuanto somete el desarrollo de la función administrativa a los principios de igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad.

Ahora bien, sobre la relevancia y centralidad del concepto de "carrera administrativa" en la normativa constitucional, así como sobre la inescindible relación entre esta y los otros aspectos que serán desarrollados más adelante, la Corte Constitucional, en sentencia C-588 de agosto 27 de 2009 (Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO), estableció lo que sigue, en cita extensa que se justifica plenamente:

"6.1.1.1. El alcance del artículo 125 de la Constitución

Página 6 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

"6.1.1.1.1. La jurisprudencia constitucional y la evolución de la carrera administrativa (...)

"De acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia constitucional, toda esta evolución pone de presente 'el prolongado esfuerzo legislativo que se ha hecho en nuestro país, para hacer realidad la carrera administrativa en la función pública'. A juicio de la Corte, ese esfuerzo fue continuado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que 'se ocupó del estudio de varios proyectos concernientes a la carrera administrativa, pudiendo colegirse de sus debates su compromiso con conceptos integradores de ese concepto, como el ingreso por méritos, la estabilidad asegurada para el eficiente desempeño, la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, la moralidad en el desempeño de cargos públicos, y su especialización y tecnificación'.

"6.1.1.1.2. La carrera administrativa como regla general

"Así las cosas, tratándose de la comprensión del artículo 125 de la Constitución, desde los primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sentado que, con base en su contenido, es válido afirmar que la carrera administrativa, en cuanto 'instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública' es la regla general que admite las excepciones expresamente contempladas en la misma disposición superior glosada.

"Ese carácter de regla general, directamente derivado de las previsiones constitucionales, ha sido reiterado en sucesivas sentencias de la Corporación que siempre ha recordado cómo, desde el propio texto constitucional, se justifica 'la aplicación general de la carrera administrativa como mecanismo por excelencia para el acceso al empleo público', lo cual se traduce en una 'necesidad correlativa de interpretar restrictivamente las disposiciones que permiten excluir ciertos cargos de dicho régimen general', para evitar así que, en contra de la Constitución, 'la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general'.

"Tratándose de las excepciones a la carrera administrativa, como se ha destacado, el propio artículo 125 de la Constitución exceptúa los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los de trabajadores oficiales e igualmente defiere a la ley el señalamiento de algunas otras excepciones.

"Cabe apuntar que la competencia para excepcionar, mediante ley, la carrera administrativa ha sido objeto de una amplia jurisprudencia en la cual, reiteradamente, la Corte ha reivindicado el carácter de regla general que le corresponde a la carrera y llamado la atención acerca de la necesaria limitación del legislador al fijar los cargos exceptuados, para evitar que el ordenamiento constitucional resulte alterado por una multiplicación de las excepciones que reduzca a extremos marginales el ámbito de la carrera administrativa, pues esta, en cuanto regla general, está llamada a predominar

Página 7 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

cuando se trate de la provisión de los empleos estatales, de la permanencia en el cargo, de los ascensos y del retiro.

"Desde época temprana la Corte advirtió que es indispensable fijar criterios para determinar hasta dónde llega la carrera administrativa y sobre el particular precisó que las excepciones deben contar con fundamento legal, que 'el legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera', lo cual significa que 'la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción' y que, en todo caso, 'debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada'.

(...)

"6.1.1.1.3. El mérito y el concurso

"De conformidad con la interpretación que de las disposiciones superiores ha realizado la Corte Constitucional, la carrera administrativa 'se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público', mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los principios generales de la carrera administrativa se enfocan 'todos ellos a la eficacia del criterio del mérito como factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público' y, en esa medida, el artículo 125 superior establece el criterio del mérito como regla general.

"Estrechamente vinculado al mérito se encuentra el concurso público, pues el Constituyente lo previó como un mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa. Así pues, el sistema de concurso 'como regla general regula el ingreso y el ascenso' dentro de la carrera y, por ello, 'el proceso de selección entero se dirige a comprobar las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos', pues sólo de esta manera 'se da cumplimiento al precepto superior conforme al cual 'el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes'.

"El concurso es así un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios 'subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (...) motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el

Página 8 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante'.

(...)

"Se trata, entonces, de erradicar 'el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo', propósito que guía no sólo al régimen general de carrera administrativa, sino también a los especiales que son de índole constitucional y a los específicos que son 'de estipulación legal'. En efecto, según la jurisprudencia constitucional, todos los empleos de carrera administrativa se encuentran sometidos al principio del mérito y en este sentido, aún los específicos de creación legal carecen de identidad propia, es decir, no son autónomos e independientes, puesto que, en realidad, constituyen 'una derivación del régimen general de carrera, en cuanto que, debiendo seguir sus principios y postulados básicos, sólo se apartan de éste en aquellos aspectos que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades, justificándose, en estos casos, la expedición de una regulación complementaria más flexible', pero 'manteniendo en todo caso los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia' .

"6.1.1.4. La carrera administrativa como principio constitucional

"Así pues, tratése del régimen general o de los regímenes especiales o específicos, la carrera administrativa busca asegurar finalidades superiores, dentro de las que se cuentan el reclutamiento de 'un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública, la realización de los principios de eficiencia y eficacia, así como del principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública, la dotación de una planta de personal que preste sus servicios de acuerdo con los requerimientos del interés general y la estabilidad laboral de los servidores, siempre que obtengan resultados positivos en la ejecución de esos fines.

"Es tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional, bajo el entendimiento de que los principios 'suponen una delimitación política y axiológica', por cuya virtud se restringe 'el espacio de interpretación', son 'de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional' y tienen un alcance normativo que no consiste 'en la enunciación de ideales', puesto que 'su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser'.

(...)

"Así las cosas, como lo estimó la Corporación, en otra oportunidad, 'el Constituyente, al redactar el artículo 125 de la Carta, y consagrar en su texto como regla general de la administración pública, la aplicación del sistema de carrera administrativa a los

Página 9 de 35



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

servidores del Estado, lo que hizo fue hacer compatibles los componentes básicos de la estructura misma del aparato que lo soporta, con los principios y fundamentos del Estado Social de Derecho'.

"6.1.1.2. El artículo 125 de la Constitución, los regímenes especiales de carrera y sus relaciones con otros contenidos constitucionales

"La enunciación de las finalidades de la carrera administrativa y su carácter de principio constitucional ponen de presente que, tanto el artículo 125 de la Constitución, como aquellas otras disposiciones superiores que establecen regímenes especiales de carrera tienen evidentes relaciones con otras disposiciones superiores y que, por lo tanto, es imposible pretender que el alcance constitucional de la carrera administrativa se capte en su integridad a partir de una interpretación aislada de los artículos de la Carta que en forma directa se refieren a la carrera, porque ello, inicialmente, se muestra contrario al principio de unidad que impone leer la Constitución como un todo y armonizar sus distintos contenidos.

"De esas relaciones ha sido plenamente consciente la Corte, pues ha considerado que la carrera administrativa constituye 'un presupuesto esencial' para la realización de propósitos constitucionales que ha clasificado en tres categorías, a saber: (i) la garantía del cumplimiento de los fines estatales y de la función administrativa, (ii) la preservación y vigencia de algunos derechos fundamentales de las personas y (iii) 'la vigencia del principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública'.

"Cada una de estas categorías agrupa un conjunto de relaciones de la carrera administrativa con otros contenidos constitucionales. De esta manera, tratándose del cumplimiento de los fines estatales, la carrera administrativa, tal como la concibió el Constituyente de 1991, permite que la función pública sea desarrollada por personas calificadas y 'bajo la vigencia de los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia'.

"De acuerdo con la Corte, existe, entonces, una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado y la prioridad que el constituyente otorga a la carrera administrativa, 'que se explica en la naturaleza del sistema y en los principios que lo fundan', dado que 'la operatividad material de los sistemas de carrera administrativa impide la reproducción de prácticas clientelistas y otras formas de favorecimiento a través de la concesión irregular de empleos estatales, comportamientos estos que alejan a la función pública de la satisfacción del interés general y del cumplimiento de los fines esenciales del Estado'.

"En este orden de ideas, la Corte ha puntualizado que existe 'una relación intrínseca' entre la carrera administrativa y el cumplimiento de los fines esenciales de la administración pública, al punto que, según la Corporación, el fundamento

Página 10 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

constitucional de la carrera administrativa se encuentra en los artículos 125 y 209 superiores', ya que, en ausencia de los criterios de mérito y eficiencia, 'la función administrativa no puede estar al servicio de los intereses generales ni podrá ser desarrollada con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad'.

(...)

"En armonía con los postulados enunciados, la Corte Constitucional ha indicado que 'los concursos públicos abiertos garantizan la máxima competencia para el ingreso al servicio de los más e idóneos <sic>, la libre concurrencia' y por supuesto, 'la igualdad de trato y oportunidades', a diferencia de los concursos cerrados, que no son admisibles 'ni en el ingreso a los cargos de carrera ni en el ascenso en los mismos', pues 'de limitarse el mecanismo de nombramiento de funcionarios de carrera por vía del concurso público sólo al ingreso a la carrera y excluirlo, así sea parcialmente, del ascenso en la carrera, no sólo se desconocería el texto del artículo 125 de la Carta, sino que se vulnerarían los derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos'.

"En la anotada dirección, la Corte ha enfatizado que no cabe establecer distinciones dependientes de si el cargo 'se va a proveer con personal externo a la entidad que realiza el concurso o por empleados de dicha entidad que aspiran a ascender al mencionado cargo', ya que no procede prever 'una regulación y unas condiciones para quienes pretenden ingresar a la carrera y otras para quienes pretenden ascender dentro de la mencionada carrera'.

(...)

"Lo anterior no varía en razón del carácter específico de determinadas carreras, porque la especificidad ha de tener reflejo en aspectos tales como el tipo de pruebas y de evaluación, pero no en el establecimiento de privilegios que favorezcan a los inscritos en la carrera, 'pues esto supondría que los únicos que pueden manejar con solvencia las actividades propias de las entidades en las que se aplica el sistema específico de carrera, son quienes están vinculados a éstas'.

"Según la Corte, esto último resulta irrazonable, dado que involucra 'un juicio a priori sobre las capacidades de las personas externas a la entidad, cuyo fundamento único es ese precisamente: que son externas a la entidad' y además, 'porque la razón del concurso es justamente determinar la solvencia de los distintos aspirantes frente a unas actividades y unos temas y establecer cuál es el mejor', contexto en el cual 'carece de sentido pretender determinar, antes de la realización del concurso, que unos u otros aspirantes son más aptos para desempeñar las funciones requeridas que otros, por específicas o técnicas que éstas resulten'.

Página 11 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

"En el caso de quienes ocupan cargos de carrera en calidad de provisionales, la Corte ha destacado que, conforme lo <sic> constitucionalmente regulado, no es procedente establecer a su favor condiciones especiales que no se reconocen a quienes concursan sin hallarse vinculados a la administración, dado que una excepción en el cumplimiento de los requisitos, derivada del solo hecho de haber desempeñado un cargo de carrera, constituye 'evidente violación del principio de igualdad entre los concursantes, que infringe el artículo 13'.

(...)

"6.1.1.2.1. El ingreso automático a carrera administrativa

"De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, también se quebranta la igualdad cuando se permite el acceso automático a la carrera administrativa, esto es, cuando a determinadas personas se les autoriza el ingreso a la carrera sin necesidad de pasar por un proceso orientado a valorar sus capacidades o méritos y con fundamento en la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera, y se quebranta por cuanto 'no tienen adquirido un derecho de ingreso a la carrera', ni siquiera por el simple hecho de haber ejercido el cargo por un periodo largo de tiempo..."
(Sentencia C-588/09..., cit., pp. 60 a 74. La subraya no corresponde al texto original).

1.3 De la carrera general, y de los sistemas especiales y específicos de carrera

Expuesto lo relacionado con el denominado "régimen general de carrera administrativa", es necesario hacer alusión a los otros regímenes de carrera reconocidos por la jurisprudencia, a saber, los "especiales" y los "específicos". También se habla de regímenes especiales de origen constitucional o de origen legal, estos últimos, corresponden a los mencionados regímenes específicos de carrera administrativa.

Pues bien, en la sentencia C-984 de 1º de diciembre de 2010 (M.P. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO), la Corte Constitucional, al referirse a la carrera general, y los sistemas especiales y específicos de carrera, adujo lo siguiente:

"En la demanda se considera que los curadores urbanos pertenecen a 'un sistema especial o específico de carrera' que es 'de origen legal', luego es claro que, aún <sic> cuando se estima que el artículo 125 superior que regula la carrera general es aplicable al caso de los curadores, su carrera no sería la general, sino una especial o específica de origen legal, cuya regulación debería acatar los principios del régimen general que encuentran sustento en el citado artículo 125 de la Carta.

"En reiterada jurisprudencia, la Corporación ha precisado que, junto al régimen general de carrera administrativa, existen unos especiales caracterizados por contar con un

Página 12 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

fundamento constitucional que luego el legislador desarrolla y otros llamados específicos de creación eminentemente legal.

"Así pues, 'bajo el actual esquema constitucional' coexisten tres sistemas de carrera administrativa, a saber: la carrera general, los regímenes especiales que tienen origen constitucional 'en el sentido de que existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general' y los específicos que son de origen legal, por cuanto el legislador ordinario o extraordinario los crea, sin que haya el mandato expreso del constituyente que caracteriza a los regímenes especiales.

"Tratándose de los regímenes especiales en distintas sentencias la Corte ha señalado que, en razón de su origen constitucional, a esta categoría se adscriben las carreras correspondientes a los servidores públicos de (i) las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (C.P. artículos 217 y 218); (ii) la Fiscalía General de la Nación (C.P. artículo 253); (iii) la Rama Judicial del poder público (C.P. artículo 256-1); (iv) la Contraloría General de la República (C.P. artículo 268-10); la Procuraduría General de la Nación (C.P. artículo 279) y las universidades del Estado (C.P. artículo 69)" (La subraya no corresponde al texto original).

Precisamente, respecto del "sistema especial de carrera de las universidades públicas", del cual se hablará más adelante, el mismo se encuentra consagrado en la Ley 30 de 1992, en los citados artículos 28, 57 y 74, en particular.

Para finalizar este acápite, es pertinente mencionar que en el documento "Carta administrativa", correspondiente al ejemplar No. 5 de la Revista Institucional del Sector Función Pública, del mes de mayo de 2005, en respuesta a la pregunta de si existen tres modalidades de carrera: carrera administrativa general, carrera especial y sistema específico de carrera, qué se entiende por cada una de ellas y a quiénes se aplica, se responde lo siguiente:

"Las carreras especiales son sistemas técnicos de administración de personal creados por la Constitución Política para entidades que no pertenecen a la Rama Ejecutiva o creadas por la ley. No están bajo la vigilancia y administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-.

"Son carreras especiales creadas por la CP las siguientes: Rama Judicial, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, Fiscalía General de la Nación, Entes Universitarios Autónomos, Registraduría Nacional de Estado Civil y la Carrera Militar, aunque esta última pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Página 13 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

"Son carreras especiales creadas por la ley la diplomática y consular, la que regula el personal docente y el personal de carrera del Congreso de la República.

"Los Sistemas Específicos de Carrera son aquellos que en razón de la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal, y se encuentran en leyes diferentes a las que regulan la carrera general. La vigilancia de estos sistemas corresponde a la CNSC.

"Son sistemas específicos de carrera: los que rigen para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS, INPEC, DIAN, Superintendencias, Departamento Administrativo de la Presidencia, Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil y el personal científico y tecnológico de las entidades que conforman el Sistema de Ciencia y Tecnología.

"La carrera general es la que se aplica a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial y a las demás entidades relacionadas en el artículo 3 que establece el campo de aplicación de la nueva ley (se refiere a la Ley 909 de 2004). Esta carrera es administrada y vigilada por la CNSC.

"Relación entre los sistemas de carrera. Las disposiciones de la carrera general se aplican con carácter supletorio en caso de presentarse vacíos en las carreras especiales, excepto en la carrera militar y de la Registraduría. Hasta tanto se expidan las normas de los sistemas específicos que aún no tienen sus propias leyes se aplican las de la carrera general" (Carta Administrativa..., cit., p. 13).

1.4 Del régimen especial de carrera de las universidades públicas

Finalmente, respecto del régimen especial de carrera administrativa de las universidades estatales y su vigilancia, en el citado concepto de fecha julio 31 de 2008, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recordó lo que sigue:

"[D]esde 1999, señaló la Corte en la sentencia C-746, lo siguiente:

"De lo expresado en estas sentencias, se llega a las siguientes conclusiones:

"Primera.- Se excluyen de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil; los servidores de los siguientes órganos: Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación; Rama judicial del poder público; Fiscalía General de la Nación; las Fuerzas Armadas; y, la Policía Nacional, por ser todos ellos de creación constitucional.

"Cabe advertir que en las anteriores enumeraciones hechas por la Corte, que no son taxativas, no se hizo referencia al inciso segundo del artículo 69 de la C.P., que consagró

Página 14 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

que las universidades oficiales, tienen un régimen especial. Dice la norma: 'La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado'.

"En consecuencia, la Corte considera 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..."

"Es decir, que a la lista que se ha expuesto, hay que agregar a las universidades del Estado, pues su creación con régimen especial, es de origen constitucional, por expresa disposición en el artículo 69 de la Carta.

"Segunda.- La exclusión que hace la norma constitucional de los regímenes especiales, no significa que no exista para éstos el principio de la carrera, ni mucho menos, que estén exentos de administración y vigilancia estatal. Ellas se ejercerán de acuerdo con la ley que para tal efecto se debe expedir.

"La exclusión de la vigilancia de la carrera administrativa especial por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil esta <sic> claramente prevista en el artículo 7 de la Ley 909 de 2004, así:

"ARTÍCULO 7o. NATURALEZA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio'.

(...)

"Por otra parte, el literal c) del artículo 65 de la ley 30 de 1992, incluye como función general del consejo superior universitario la de 'Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales'.

"De conformidad con lo expuesto, la Sala reitera que siendo la carrera administrativa de las universidades públicas una carrera especial de origen constitucional, su vigilancia se sustrae de la Comisión Nacional del Servicio Civil y recae en los Consejos Superiores Universitarios de acuerdo con la función contenida en el literal c) del artículo 65 de la misma ley 30, precisión que deberá hacerse en el mismo estatuto general".

2. En relación con el articulado

Expuestos someramente los anteriores temas, que, en opinión de esta Oficina Asesora Jurídica, constituyen la médula del Proyecto de Estatuto Administrativo y de Carrera Administrativa

Página 15 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Especial de que se viene hablando y sobre los cuales seguramente el Consejo Superior Universitario centrará la discusión respectiva, se procede a realizar comentarios puntuales y sugerencias sustanciales de modificación en relación con algunas normas en concreto.

2.1. Respecto del fundamento normativo de la competencia del Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para expedir el acuerdo contentivo del "estatuto de personal administrativo y de carrera administrativa especial de la Universidad", se recomienda señalar los artículos 69 de la Constitución Política, y 28, 65 - literales b), c) y d) - y 79 de la Ley 30 de 1992, y los literales b), c) y d) del artículo 14 del Estatuto General de la Universidad (Acuerdo 03 de 1997).

2.2. Se recomienda respetuosamente cambiar las "consideraciones" o "considerandos" del proyecto de acuerdo por los siguientes:

"Que el artículo 69 de la Constitución Política de 1991 establece que '[s]e 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...'

"Que, en desarrollo del citado precepto constitucional, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, 'Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior', en lo pertinente, prescribe que '[l]a 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...', entre estos, como es obvio, su estatuto o estatutos de personal, habida consideración de que las universidades estatales, por su naturaleza, ostentan la condición de entidades públicas al mismo tiempo administrativas y académicas'.

"Que, en el mismo orden de ideas y también en lo pertinente, el artículo 57, ibidem, prevé lo siguiente: 'Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados <sic> 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 u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley'.

Página 16 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

"Que, por último, el artículo 79, ibídem, también en lo pertinente, establece que '[e]l 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'.

"Que, sobre el tema, en concepto de julio 31 de 2018, con ponencia del Consejero Doctor GUSTAVO APONTE SANTOS, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló que, '[u]na primera aproximación a la ley 30 de 1992 permite afirmar que el legislador entregó a cada ente autónomo la definición de sus políticas educativas de conformidad con los lineamientos y planeación del sector educativo establecidos por el Ministerio de Educación, y la organización, dentro de su estatuto general, de todo lo relativo al personal administrativo, el cual, tal como se quiso con el cambio constitucional de 1991, debe ser ajeno a cualquier interferencia externa'.

"Que, con base en lo anterior, manifestó el Consejo de Estado que, '[e]n 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 regimenes' <sic>, 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 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. Por su parte, el artículo <sic> 79, en forma coincidente indica los temas mínimos que en asuntos de personal administrativo debe contener el estatuto general, temas mínimos que se refieren a derechos, obligaciones, inhabilidades, prohibiciones, situaciones administrativas etc. de acuerdo con las normas vigentes en cada uno de esos asuntos'.

"Que el Consejo de Estado concluye como, 'con fundamento en la ley 30 de 1992, artículo 65, literales b) y d), la regulación de dicha carrera de índole constitucional, está a cargo de los Consejos Superiores Universitarios atendiendo los principios constitucionales y las reglas de la carrera administrativa general'..."

2.3. En el numeral 13 del artículo octavo (derechos), se recomienda cambiar la expresión "y el Consejo Superior Universitario", por "y las demás normas pertinentes y aplicables", en cuanto se trata de una redacción más amplia y garantista.

Página 17 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

- 2.4. Se recomienda agregar un numeral 27 al artículo décimo: prohibiciones, según el cual: *"27. Las demás establecidas en la Constitución, la ley, y demás normas pertinentes y aplicables"*.
- 2.5. También se recomienda agregar un parágrafo al artículo 12: Conflicto de intereses, conforme al cual: **"PARÁGRAFO.** *Para el trámite de los impedimentos y recusaciones se aplicará lo establecido en el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, o la norma que lo modifique o sustituya"*.
- 2.6. Se recomienda modificar el parágrafo primero del artículo catorce: Clasificación de los empleos públicos administrativos, así: **"PARÁGRAFO 1.** *Para el establecimiento de empleos de libre nombramiento y remoción deberán tenerse en cuenta los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de esos cargos, relacionados con tareas de dirección, conducción, orientación y asesoría institucional, cuyo ejercicio implique la adopción de decisiones, políticas o directrices fundamentales"*.
- 2.7. Bajo la consideración de que el régimen especial de carrera administrativa de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas es de creación constitucional y de desarrollo legal, se sugiere la siguiente redacción del artículo 17: Régimen especial: *"El régimen de carrera administrativa de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas es de origen constitucional y está desarrollado por la ley, es decir, es especial, en los términos de los artículos 69 de la Constitución Política, y 28, 57 y 79 de la Ley 30 de 1992, y demás normas que los sustituyan o modifiquen"*.
- 2.8. De otra parte, se recomienda incluir dentro de los principios que rigen la carrera administrativa especial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, precisamente, el de la "carrera administrativa", respecto de cuyo carácter principal, la Corte Constitucional, en la sentencia C-588 de agosto 27 de 2009 (Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO), estableció lo siguiente:
- "6.1.1.1.4. La carrera administrativa como principio constitucional*
"Así pues, tratándose del régimen general o de los regímenes especiales o específicos, la carrera administrativa busca asegurar finalidades superiores, dentro de las que se cuentan el reclutamiento de un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública, la realización de los principios de eficiencia y eficacia, así como del principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública, la dotación de una planta de personal que preste sus servicios de acuerdo con los requerimientos del interés general y la estabilidad laboral de los servidores, siempre que obtengan resultados positivos en la ejecución de esos fines.

Página 18 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

"Es tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional, bajo el entendimiento de que los principios 'suponen una delimitación política y axiológica', por cuya virtud se restringe 'el espacio de interpretación', son 'de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional' y tienen un alcance normativo que no consiste 'en la enunciación de ideales', puesto que 'su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser'.

(...)

"Así las cosas, como lo estimó la Corporación, en otra oportunidad, 'el Constituyente, al redactar el artículo 125 de la Carta, y consagrar en su texto como regla general de la administración pública, la aplicación del sistema de carrera administrativa a los servidores del Estado, lo que hizo fue hacer compatibles los componentes básicos de la estructura misma del aparato que lo soporta, con los principios y fundamentos del Estado Social de Derecho'...".

2.9. A efectos de evitar malos entendidos, es prudente precisar en el inciso segundo del artículo 23: Registro de la carrera administrativa especial, que los empleados administrativos de que allí se habla son aquellos que *"ocupen cargos de carrera administrativa en propiedad..."*.

Se estima que la misma previsión deberá realizarse en el parágrafo del artículo 24: Conformación del registro, al señalarse que *"[p]ara todos los efectos de antigüedad en el Registro de la Carrera Administrativa Especial deberá tenerse como fecha de ingreso la del primer nombramiento en propiedad que se realizó al empleado en la Universidad"*.

2.10. De otra parte, no puede aceptarse lo previsto en el inciso final del artículo 27: Registro de los actuales empleados, conforme al cual, *"[d]e la misma forma, quedarán inscritos en el Registro de la Carrera Administrativa Especial de la Universidad, en los cargos que ocupen, los empleados que actualmente se encuentran desempeñando empleos de carrera administrativa en provisionalidad"* (La negrilla y la subraya no corresponden al texto original), por las siguientes razones.

En primer lugar, porque desconoce abiertamente lo previsto en el inciso primero del artículo 25: Trámite de inscripción, según el cual *"[l]a inscripción en el Registro de la Carrera Administrativa Especial consiste en la anotación y declaración expresa, que <sic> un empleado ostenta derechos de carrera administrativa. La inscripción procederá de manera inmediata, una vez se*



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

surta el proceso de selección y se supere el periodo de prueba satisfactoria o sobresalientemente... (La negrilla y la subraya no corresponden al texto original).

Pero la razón más importante es que la posibilidad de que, una vez aprobado el Estatuto Administrativo y de Carrera Administrativa Especial, los empleados que ocupen cargos de carrera administrativa en provisionalidad queden inscritos en el correspondiente registro, contradice lo expuesto en este concepto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, referente a que los sistemas especiales y específicos de carrera están sometidos a los mismos principios del sistema general de carrera administrativa, en particular, al de la misma "carrera administrativa", ya explicado, merced al cual el ingreso en carrera se realizará por mérito, previo agotamiento de un concurso público y abierto.

2.11 Es necesario suprimir el inciso final del artículo 41: Convocatoria, según el cual, "[e]n ningún caso el proceso de selección podrá coincidir con los periodos de vacaciones de carácter colectivo en la Universidad", por cuanto en la entidad, administrativamente hablando, no existen vacaciones colectivas.

2.12 Se recomienda modificar el inciso final del artículo 44: Inscripción de aspirantes, en el sentido de permitir que una persona pueda aspirar a más de un empleo dentro de los procesos de convocatoria para proveer en propiedad cargos de carrera administrativa, bajo el principio de garantía de acceso al empleo público, así como para reconocer los méritos de los aspirantes. En efecto, existen personas cuyas calidades académicas y de experiencia les habilitan para aspirar a más de un cargo público.

2.13 En el mismo orden de ideas, se recomienda eliminar el párrafo del señalado artículo, que prescribe que "[l]os empleados de la Universidad, por primera vez para el curso-concurso solo podrán inscribirse al cargo que se encuentren desempeñando".

2.14 Se recomienda, de otra parte, la siguiente redacción para el inciso final del artículo 49: Equivalencias:

"En todo caso, el empleado que haya desempeñado un cargo de carrera administrativa dentro de la Universidad, en propiedad, en provisionalidad o en encargo, podrá participar en el proceso de selección de dicho empleo, sin que se le exijan requisitos diferentes o adicionales a los que haya acreditado para su desempeño".

2.15 Respecto del artículo 50: Modalidades de procesos de selección y siguientes, es imperioso señalar que esta Oficina Asesora Jurídica, mediante oficio OJ-2145-17 de octubre 24 de 2017, dirigido al Consejo Superior Universitario, rindió concepto sobre el Proyecto de

Página 20 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Linea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

acuerdo **"Por el cual se expide la reglamentación para la apertura, convocatoria, procedimiento, realización y declaración de ganadores de concursos públicos de méritos para la provisión de Cargos en la Planta de Personal Docente en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"**, específicamente, en relación con su artículo sexto, en el cual, a la par del "concurso abierto" para la provisión de cargos en la planta docente de la Universidad, se previó la existencia de las siguientes dos (2) modalidades:

"B. Jóvenes Talentos. Es aquel donde participan jóvenes profesionales, cuya edad no supere los 26 años al momento de la apertura de la convocatoria y que demuestren altas calidades académicas, investigativas o creativas.

"C. Talentos Especiales. Es aquel en el que participan docentes de vinculación especial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas con al menos cinco (5) años de contratación docente continua o discontinua".

Es más, el proyecto normativo contemplaba un parágrafo conforme al cual, *"[e]n el desarrollo de <sic> concurso público de méritos para la provisión de cargos en la planta de personal docente, el Consejo Académico distribuye los perfiles a proveer por modalidad de la siguiente forma: i) Concurso Abierto: 40%; ii) Jóvenes Talentos: 20%; y iii) Talentos Especiales: 40%".*

En dicho concepto, con fundamento en lo señalado en la sentencia de fecha 8 de junio de 2017 de la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera Doctora SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, en la cual se declaró la nulidad de las disposiciones contenidas en el Acuerdo 67 de 1996 y en la Resolución 391 del 12 de 2010, que permitan la realización de concursos de ascenso en la Universidad Nacional de Colombia, se recomendó lo siguiente:

"[M]odificar el contenido del artículo sexto del proyecto de acuerdo de la referencia, en el siguiente sentido:

"ARTÍCULO 6º.- MODALIDADES. En el desarrollo de 'concursos públicos de méritos' para proveer cargos vacantes en la planta docente de la Universidad Distrital 'Francisco José de Caldas', se acudirá a dos modalidades, a saber:

"1) Concurso abierto. Entendido como aquel en el cual participan profesionales que acrediten trayectoria y reconocimiento académico, investigativo o creativo, en diferentes campos y áreas del conocimiento de la educación superior, que cumplan con los requisitos establecidos en el respectivo perfil.

"2) Concurso mixto de ascenso: En el cual podrán participar, además de profesionales que acrediten trayectoria y reconocimiento académico, investigativo o creativo, en

Página 21 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

diferentes campos y áreas del conocimiento de la educación superior, que cumplan con los requisitos establecidos en el respectivo perfil, docentes de carrera de la Universidad Distrital 'Francisco José de Caldas', estos últimos, respecto del 30% de los cargos por proveer..." (Oficio OJ-2145-17..., cit., pp. 6 y 7).

Entre las consideraciones tenidas en cuenta por esta oficina para arribar a esta conclusión, es pertinente citar las siguientes:

"Allí (en referencia al mencionado fallo del Consejo de Estado), tras presentar en síntesis el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el tema, en cita de la sentencia C-034 de 2015, con ponencia del Magistrado Doctor JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, el Consejo de Estado señaló:

"CONCLUSIÓN

"La Corte encontró exequibles las normas y expresiones demandadas frente a la supuesta vulneración de los artículos 13, 40.7 y 125 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

(...)

"La Corte Constitucional consideró que si bien la jurisprudencia ha excluido la posibilidad de que existan concursos cerrados, es decir, aquellos en los cuales solamente puedan participar funcionarios de carrera, y ciertamente ese sigue un criterio vigente de la corporación, también es claro que la Corte no ha considerado contrario a la Carta que en la carrera se tenga en cuenta la experiencia de los empleados de la entidad para valorar el mérito, ni que, para efectos de estimular el ascenso y la permanencia, se reserven algunos cargos para funcionarios que ya hacen parte de la carrera.

"En virtud de lo anterior, la ley debe tener en cuenta factores como la experiencia específica para valorar el mérito, tal como señaló la Sentencia SU - 446 de 2011, en la cual esta Corporación afirmó que 'la Comisión de Carrera de la Fiscalía General de la Nación, al definir los factores de calificación, tendrá en cuenta la experiencia en el tipo de funciones a desempeñar'.

"Por lo anterior, la posibilidad de que se convoquen concursos internos de ascenso en los cuales participen exclusivamente servidores públicos de carrera para proveer hasta el 30% de las vacantes no es inexecutable, sino que por el contrario desarrolla múltiples finalidades constitucionales de la carrera:

"- Permite contar con servidores cuya experiencia y dedicación garanticen cada vez mejores resultados.

"- Motiva a los servidores públicos de carrera para que cumplan más eficazmente sus funciones con el objeto de lograr un ascenso.

Página 22 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Linea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

"- Valora la permanencia y otorga estabilidad a los funcionarios en las entidades públicas.

"- Tiene en cuenta a funcionarios que previamente han ingresado a través de concurso de méritos a la entidad.

"- Garantiza que la inversión del Estado en la capacitación de los funcionarios se vea reflejada en su mejoramiento y promoción continuada con fundamento en la evaluación permanente para garantizar una mejor administración de justicia' (Sentencia del 8 de junio de 2017..., cit., pp. 44 y 45. La subraya no corresponde al texto original).

"En este orden de ideas y yendo más allá, el Consejo de Estado estableció que, '[d]e acuerdo con lo expuesto, los concursos cerrados de ascenso son inconstitucionales, a menos que se reservan un número mínimo de cargos para funcionarios de carrera (...) La anterior línea jurisprudencial constituye un precedente obligatorio, pues, como lo ha indicado la Corte Constitucional en repetidas ocasiones,..., la 'ratio decidendi' de sus decisiones, tanto en materia de constitucionalidad como en materia de tutela, es obligatoria y tiene fuerza de cosa juzgada constitucional' (Sentencia del 8 de junio de 2017..., cit., p. 45).

"Por ende y para finalizar, se expresa en el citado fallo lo siguiente:

"De la jurisprudencia citada, se colige que tanto esta Corporación como la Corte Constitucional han sostenido una posición pacífica en lo atinente a las limitaciones a la autonomía universitaria contenida en el artículo 69 constitucional, toda vez que estas instituciones no se pueden respaldar en ella para desconocer valores, principios y derechos constitucionales fundamentales, como lo es el derecho a la igualdad en el acceso a cargos públicos y el mérito como presupuesto de esencial <sic> de la carrera administrativa.

"Así las cosas, resulta evidente que las disposiciones demandadas configuran un exceso en el ejercicio de las potestades de auto regulación conferidas a la Universidad Nacional de Colombia por la Carta Política; en cuanto los artículos acusados limitan la participación en los concursos de méritos de ascenso exclusivamente a aquellos empleados de carrera que se encuentren laborando en la institución, y en consecuencia, vulneran el derecho a la igualdad y acceso a la carrera administrativa, de aquellos ciudadanos que tienen el mérito, pero que por no estar desempeñando un cargo en la entidad, no pueden concursar para laborar en ésta.

"Por lo tanto, debe pronunciarse la Sala en el sentido que, no se pueden desconocer los derechos fundamentales en razón de una potestad reglamentaria, inclusive cuando ésta haya sido conferida por la Constitución misma; pues los derechos fundamentales y los principios y valores constitucionales deben ser respetados en todas las actuaciones que realicen las entidades estatales, inclusive cuando estas gocen de autonomía para auto regularse.

Página 23 de 35



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

"Entonces, a raíz de lo vislumbrado en el proceso y en concordancia con la jurisprudencia aplicable al caso, concluye esta Sala que las disposiciones demandadas se encuentran viciadas de nulidad por trasgredir el derecho fundamental a la igualdad de acceso a la función pública y el mérito como principio rector de la carrera administrativa..." (Sentencia del de 2017..., cit., pp. 51 y 52)..." (Oficio OJ-2145-17..., cit., pp. 2 a 6. La subraya no corresponde al texto original).

Por lo expuesto, para garantizar el derecho a la igualdad en el acceso a cargos públicos y el mérito como presupuesto esencial de la carrera administrativa, esta Oficina Asesora Jurídica recomienda la siguiente redacción para el artículo 50 del proyecto de acuerdo bajo análisis:

"ARTÍCULO 50. MODALIDADES DE PROCESOS DE SELECCIÓN. En el desarrollo de 'concursos públicos de méritos' para proveer cargos vacantes en la planta administrativa no docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se acudirá a dos modalidades, a saber:

"1) Concurso abierto. Entendido como aquel en el cual participan personas que acrediten trayectoria y reconocimiento académico, investigativo o creativo, en diferentes campos y áreas del conocimiento de las instituciones públicas de educación superior, que cumplan con los requisitos establecidos en el respectivo perfil.

"2) Concurso mixto de ascenso: En el cual podrán participar, además de personas que acrediten trayectoria y reconocimiento académico, investigativo o creativo, en diferentes campos y áreas del conocimiento de las instituciones públicas de educación superior, que cumplan con los requisitos establecidos en el respectivo perfil, personal de carrera administrativa de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, estos últimos, respecto del 30% de los cargos por proveer'.

De ahí en adelante, esto es entre el mismo artículo 50 y el artículo 59, se recomienda ajustar la redacción a las modalidades de concurso anteriormente recomendadas, como también se recomienda ajustar la redacción del inciso segundo del artículo 83: Modalidades del encargo, en el sentido de que "[c]uando se trate de vacancia definitiva de un cargo de carrera administrativa, este se proveerá definitivamente mediante curso-concurso de méritos y subsidiariamente mediante concurso de méritos" (La subraya no corresponde al texto original).

Igual comentario se hace en relación con el inciso primero del artículo 88: Ascenso, según el cual "[s]e presenta cuando el empleado inscrito en el Registro de la Carrera Administrativa Especial es nombrado definitivamente para un empleo del mismo nivel con grado superior, u otro empleo de nivel superior o mayor jerarquía al que ocupa, que se encuentre vacante

Página 24 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

definitivamente, previa realización del concurso de méritos..." (La subraya no corresponde al texto original).

En este orden de ideas, se recomienda modificar totalmente la redacción del inciso segundo de la misma norma, dejando a salvo los principios del mérito e igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, en los términos varias veces expuestos en el presente concepto. En otros términos, el "ascenso" solo procederá previo "concurso mixto de ascenso". Es del caso señalar que, para esta oficina, es indiferente y no se lesiona principio constitucional alguno, si los concursos propuestos son concursos simplemente o cursos-concursos.

2.16 En los términos hasta ahora expuestos, el parágrafo 2 del artículo 62: *Período de prueba, según el cual "[n]o se requerirá el periodo de prueba para los empleados en provisionalidad o de carrera administrativa en encargo, cuando sean nombrados en los cargos que desempeñaban", deberá entenderse en el sentido de que estas personas superaron con éxito el concurso o el curso-concurso, y ocuparon el primer lugar en la correspondiente lista de elegibles.*

2.17 Por carecer de fundamento, pero, sobre todo, por desconocer el derecho a la igualdad en el acceso a cargos públicos y el mérito como presupuesto esencial de la carrera administrativa, se recomienda eliminar el artículo 66: *Participación democrática, conforme al cual "[l]a Universidad, como medida transicional, realizará la inscripción de los empleados de carrera administrativa y en provisionalidad en el Registro de la Carrera Administrativa Especial de la Universidad, en los cargos que desempeñan al momento de la expedición del presente Estatuto" (La subraya no corresponde al texto original).*

2.18 En opinión de esta oficina, debe justificarse mejor lo previsto en el inciso final del artículo 70: *Del ascenso y periodo de prueba, según el cual, "[c]uando el ascenso implique cambio de nivel jerárquico, el nombramiento se hará en periodo de prueba de 2 meses. De no superar el periodo de prueba regresará al cargo que venía ejerciendo antes del nuevo nombramiento conservando sus derechos de carrera administrativa" (La subraya no corresponde al texto original).*

En efecto, debe explicarse muy bien cómo una persona que ocupaba un cargo de carrera administrativa en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y, previo concurso, accedió a otro cargo, ingresando en periodo de prueba, puede volver al cargo anterior, si no supera el periodo de prueba, cuando previamente debió renunciar al cargo anterior, para no incurrir en la prohibición constitucional de ejercer más de un empleo público.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

2.19 Respecto del artículo 84: Criterios para otorgar encargos, se realizan las siguientes recomendaciones:

✓ Incluir un numeral denominado experiencia profesional, según el cual se asigne un puntaje por cada año desde la aprobación del respectivo currículo o la obtención de la tarjeta profesional, esto último, en aquellos casos que la ley lo exija.

✓ Precisar el numeral sobre "experiencia relacionada", señalando lo siguiente: "3 puntos por año de experiencia laboral afín a las actividades del empleo en que será encargado".

2.20 Se recomienda respetuosamente eliminar el artículo 85: Excepciones a la duración ordinaria del encargo, por cuanto desnaturaliza la figura del "encargo", cuyo carácter es excepcional, por norma general solo puede ser por cuatro (4) meses, no prorrogables, además de que se debe privilegiar el criterio del mérito con el pronto adelantamiento del correspondiente proceso de selección y en el evento de que este se demore, dar la posibilidad a varias personas de ser encargadas.

2.21 Se estima que debe justificarse más y profundizarse mejor en la figura de la "asignación de funciones", enlistada como situación administrativa en que los empleados públicos administrativos no docentes de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas pueden encontrarse, para que no se confunda con otras figuras, como el encargo o la comisión.

De hecho, al leer lo señalado al final de la norma en cuestión, respecto de que "el empleado público administrativo por necesidades del servicio podrá desempeñar las funciones de otro cargo previa orden escrita del nominador", es inevitable preguntarse en qué condición lo haría: por encargo, en comisión?

2.22 Respecto de los "permisos", se estima conveniente replicar la norma general del artículo 74 del Decreto 1950 de 1973, conforme al cual "[e]l empleado puede solicitar por escrito permiso remunerado hasta por tres (3) días, cuando medie justa causa. Corresponde al jefe del organismo respectivo, o a quien haya delegado la facultad, el autorizar o negar los permisos". Empero, no se advierte problema en que dicho permiso pueda ser hasta por cinco (5) días, si la situación a atender demanda la presencia del empleado fuera de la ciudad o si va a contraer matrimonio.

2.23 Respecto del término de prescripción, en particular de las vacaciones, a que se refiere el inciso segundo del artículo 99: Aplazamiento de vacaciones, debe acogerse la norma general de

Página 26 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

prescripción de los derechos laborales, que, como se sabe, es tres (3) años, en los términos del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, por ser de orden público y, como tal, de obligatorio cumplimiento.

2.24 En el artículo 102: Suspensión en el ejercicio de funciones, se recomienda, al final, agregar "o penal", en cuanto la suspensión del servidor público también opera como consecuencia de la imposición de una medida de aseguramiento privativa de la libertad.

2.25 En opinión de esta Oficina Asesora Jurídica debe suprimirse la aclaración que se hace en el numeral quinto del artículo 104: Retiro del servicio, en el sentido de que este procede "[p]or edad de retiro forzoso, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos para acceder a la pensión" (La subraya no corresponde al texto original), por cuanto puede pasar que algunas personas lleguen a la edad de retiro forzoso sin haber cumplido al mismo tiempo los requisitos para acceder a la pensión de vejez.

2.26 En relación con el "régimen disciplinario", al cual se dedica el capítulo XX del proyecto de estatuto, esta Oficina Asesora Jurídica asume una posición intermedia, en virtud de la cual, dentro de los principios constitucionales y legales que rigen del *ius puniendi* estatal en materia disciplinaria, las Universidades del Estado deben ejercer la autonomía que les es propia, en los siguientes términos.

El citado artículo 79 de la Ley 30 de 1992 manifestó que sería uno de los aspectos a tener en cuenta por los estatutos generales de estos entes estatales. Frente a este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-829 de octubre 8 de 2002, con ponencia del Magistrado Doctor ALFREDO BELTRÁN SIERRA, no obstante referirse a los 'docentes de carrera de las universidades públicas', en afirmaciones aplicables a sus servidores administrativos, señaló, entre otras cosas, que, "[e]n desarrollo de la autonomía universitaria, que emana de la Constitución y de acuerdo con la ley que la desarrolla, no resulta entonces extraño que por los mecanismos previstos en ésta se tenga competencia por las universidades para la expedición de estatutos que regulen la actividad de los docentes, la de los estudiantes y la del personal administrativo" (La subraya no corresponde al texto original).

No obstante, expuesto lo anterior, puntualizó que, "por tratarse de servidores públicos habrá de precisarse hasta que <sic> punto puede llegar esa autorregulación de las universidades al expedir los estatutos mencionados de carácter interno, como quiera que el Estado puede establecer normas de carácter disciplinario, aun de carácter general y único, caso en el cual se hace indispensable delimitar el campo de aplicación de éstas para que no quede vacío de contenido la autonomía universitaria. Es decir, ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal

Página 27 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Linea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

en el tema de causales de impedimento y recusación para los servidores públicos que ejerzan la función disciplinaria, de que trata el artículo 128 del Proyecto de Estatuto Administrativo y de Carrera Administrativa Especial.

2.30 Se recomienda precisar el título del artículo 123, así: **"DERECHOS DE LOS SUJETOS PROCESALES"**.

2.31 En los términos del artículo tercero de la Ley 734 de 2002 y de lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-948 de noviembre 6 de 2002 (M.P. Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS), respecto del poder disciplinario preferente del Consejo Superior de la Judicatura sobre los funcionarios judiciales, se recomienda la siguiente redacción para el artículo 135: Titularidad de la acción disciplinaria: *"En virtud de la autonomía universitaria y del régimen especial de origen constitucional, la acción disciplinaria es de competencia de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y no se trasladará a ninguna entidad del Estado, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, y de las personerías distritales y municipales"*.

2.32 Se sugiere revisar la previsión del literal g) del artículo 136: Principios que orientan la acción disciplinaria, conforme a la cual *"[n]inguna actuación procesal causará erogación a quienes intervengan en el proceso, incluyendo las copias que solicite el investigado o su apoderado"*, por cuanto podría incurrirse en un detrimento patrimonial. En efecto, la norma pertinente de la Ley 734 de 2002 prevé lo contrario, así: *"Artículo 10. Gratuidad de la actuación disciplinaria. Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de las copias solicitadas por los sujetos procesales"* (La subraya no corresponde al texto original).

En el mismo sentido, se recomienda modificar el inciso tercero del artículo 189: Trámite del recurso de queja, conforme al cual *"[e]l costo de las copias estará a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"*, por *"[e]l costo de las copias estará a cargo del impugnante"*, como lo dispone el inciso tercero del artículo 118 del Código Disciplinario Único (trámite del recurso de queja).

2.33 Respecto del literal m) de la misma norma, se estima más pertinente la redacción de la Ley 734 de 2002, conforme a la cual: *"Igualdad ante la ley disciplinaria. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica"*.

Página 30 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

2.34 De no hallarse suficiente justificación para ello, se recomienda eliminar la causal excluyente de responsabilidad a que hace referencia el numeral octavo del artículo 145 del proyecto de estatuto, consistente en la *"aplicación y salvaguarda de normas y jurisprudencias que garanticen la Autonomía Universitaria"*, bajo la consideración adicional de que esta se encuentra incorporada en aquella de que trata el numeral segundo, consistente en el *"[e]stricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado"*.

2.35 Por ser las normas sobre prescripción de orden público y, por ende, de obligatorio cumplimiento, se sugiere sustituir el artículo 148 del proyecto de estatuto, por la norma equivalente de la Ley 734 de 2002, según la cual: *"Término de prescripción de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria prescribe en un término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del fallo. Cuando la sanción impuesta fuere la destitución e inhabilidad general o la suspensión e inhabilidad especial, una vez cumplidas se producirá la rehabilitación en forma automática, salvo lo dispuesto en la Carta Política"*.

2.36 De no explicarse satisfactoriamente, debe eliminarse la inconsistencia que consiste en que en el párrafo del artículo 152: Definición de las sanciones, se establece que, *"[e]n caso de multas o sanciones pecuniarias, solo podrá afectarse hasta el 20% de la asignación básica salarial mensual"*, mientras que en el inciso tercero del artículo 153: Límite de las sanciones, se establece que *"[l]a multa no podrá ser inferior al valor de diez (10) ni superior al de ciento ochenta (180) días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta"*.

2.37 También se recomienda explicar la inconcordancia consistente en que, mientras en el numeral segundo del artículo 154: Criterios para la graduación de la sanción se establecen parámetros para el establecimiento de la sanción cuando quiera que alguien, *"con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones disciplinarias o varias veces la misma disposición..."*, en el artículo 159: Concurso de faltas, se prevé que *"[e] que con una o varias acciones u omisiones infrinja varias veces la misma norma, quedará sometido a la que establezca la sanción más grave"*.

En este orden de ideas, es útil anotar que la figura del "concurso de faltas disciplinarias" no está previsto en el Código disciplinario Único (Ley 734 de 2002, y demás normas que la modifican o complementan).

Página 31 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext: 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

2.38 Discurriendo sobre lo mismo y para evitar caer en otras inconsistencias, así como en repeticiones innecesarias, se recomienda eliminar los artículos 151 (clases de sanciones), 152 (definición de las sanciones), 153 (límites de las sanciones) y 154 (criterios para la graduación de las sanciones), por cuanto los aspectos por estas normas desarrollados, son abordados nuevamente por los artículos 161 (sanciones disciplinarias), 162 (sanciones principales), 163 (sanciones accesorias), 164 (selección y graduación de las sanciones disciplinarias), 165 (plazo y pago de multa), 166 (sanciones aplicables) y 167 (registro de sanciones), que constituyen el Capítulo XXII: Sanciones disciplinarias.

2.39 Además, se recomienda que los principios rectores que rijan la actuación procesal disciplinaria adelantada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas sean los establecidos en el Título I (artículos 1º a 21) de la Ley 734 de 2002, no los del artículo tercero del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, según se prevé en el artículo 168 del proyecto de estatuto objeto de concepto.

2.40 En el mismo sentido y respecto de los "requisitos formales de la actuación", a que se refiere el artículo 170 del Proyecto de Estatuto Administrativo y de Carrera Administrativa Especial, se recomienda que en lo no previsto en este, se acuda al Código Disciplinario Único.

2.41 Se recomienda en el artículo 190: Ejecutoria de las decisiones, adicionar un inciso conforme al cual *"las decisiones que se dicten en audiencia o diligencia, quedarán en firme al finalizar esta o la sesión donde se haya tomado la decisión, si no fueren impugnadas"*.

2.42 Frente a la práctica de pruebas en el exterior, a que se refiere el artículo 203 del proyecto de estatuto, por economía y por practicidad, se estima que es mejor apelar a lo señalado en el inciso primero del artículo 134 de la Ley 734 de 2002, conforme al cual *"[l]a práctica de las pruebas o de diligencias en territorio extranjero se regulará por las normas vigentes"*.

2.43 Se sugiere eliminar la expresión *"que considere necesario"* del artículo 217: Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar, toda vez que dicha expresión, que formaba parte del inciso quinto del artículo 150 del Código disciplinario Único (procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar), cuya redacción es idéntica a la del artículo del proyecto de estatuto de personal bajo análisis, fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-036 de 2003.

Página 32 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

2.44 Se estima que la disposición sobre "reintegro del suspendido", a que se refiere el artículo 224, debe estar precedida de una norma sobre "suspensión provisional", para lo cual puede acudir a lo establecido en el artículo 157 de la Ley 734 de 2002.

2.45 A la luz de lo establecido en el artículo 226: Decisión de evaluación, se considera que sobra el artículo 225: Cierre de decisión de investigación, por versar las dos normas sobre lo mismo.

2.46 Se estima necesaria la existencia de una norma, que puede ir después del artículo 230: Notificación del pliego de cargos, cuyo título puede ser "archivo definitivo" y este su contenido:

"ARTÍCULO XXX. ARCHIVO DEFINITIVO. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, así como cuando en la prórroga de la investigación no se alleguen pruebas que permitan formular cargos, procederá el archivo definitivo de la investigación. Tal decisión hará tránsito a cosa juzgada".

2.47 Por desconocer los principios del mérito y la igualdad de condiciones en el acceso al empleo público, expuestos en el presente concepto y varias veces citados, no se comparte la previsión del artículo 237: Empleos en vacancia definitiva, según la cual:

"Salvo situación de destitución disciplinaria, los empleos de carrera administrativa vacantes de manera definitiva que estén siendo desempeñados con personal vinculado mediante nombramiento provisional o con personal en encargo, que a la fecha de expedición del presente Estatuto les falten cinco (5) años o menos, o les falte el veinticinco (25%) por ciento o menos de semanas por cotizar para acceder al derecho pensional, serán convocados a concurso por la Comisión del Sistema Especial de Carrera Administrativa de la Universidad una vez el funcionario administrativo cause su respectivo derecho pensional en porcentaje máximo. Surtido lo anterior, los empleos deberán proveerse siguiendo el procedimiento señalado en el presente Estatuto y en sus normas reglamentarias" (La subraya y la negrilla no corresponden al texto original).

Página 33 de 35

Oficina Asesora Jurídica – <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Adicional a lo anterior, es menester señalar que cualquier forma de "retén social" tiene como presupuesto indispensable que el beneficiario de las medidas sea un servidor público de carrera, pues la mera condición de provisional no genera dichos beneficios.

2.48 Consecuencialmente y por último, tampoco se comparte lo previsto en el artículo 240: Transitorio, según el cual:

"A partir de la fecha de aprobación del presente Estatuto, de acuerdo al cargo desempeñado, el Rector llevará a cabo la incorporación de los empleados administrativos de carrera administrativa, con antigüedad en el cargo superior a seis (6) años, así como el personal en provisionalidad con antigüedad en el cargo superior a seis (6) años, al Registro de la Carrera Administrativa Especial de la Universidad, sin ningún requisito adicional a los ya aportados al momento de su ingreso..." (La subraya y la negrilla no corresponden al texto original).

3. Recomendaciones de carácter formal

Desde el punto de vista meramente formal, se recomienda respetuosamente lo que sigue:

3.1 Al comienzo del artículo noveno: Obligaciones, en la expresión "[s]on obligaciones de los empleados las siguientes", por "[s]on obligaciones de los empleados las siguientes...".

3.2 Suprimir del inciso final del artículo 43: Modificación de la convocatoria, la expresión en negrilla y subrayada, que se señala a continuación: "Las modificaciones se divulgarán por los mismos medios utilizados para la divulgación de la convocatoria, con por lo menos con dos (2) días hábiles de anticipación a la fecha de iniciación del período adicionalmente establecido".

3.3 Se sugiere revisar la redacción del inciso final del artículo 92: Licencia no remunerada, pues se estima incompleto.

3.4 Respecto del artículo 178: Notificación por estado, se sugiere cambiar la expresión "se hará conforme lo dispone el Código de Procedimiento civil, por "conforme lo dispone el Código General del Proceso".

4. Conclusiones

De lo expuesto, es fácil colegir que la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en términos generales, está de acuerdo con el Proyecto de Estatuto

Página 34 de 35

Oficina Asesora Jurídica - <http://www.udistrital.edu.co> - juridica@udistrital.edu.co
Cra. 7 No. 40B-53, Piso 9º, Telf: (57) 3239300, Ext. 1911 - 1912

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Administrativo y de Carrera Administrativa Especial de la referencia, en particular, con su espíritu, que tiende a mejorar el clima laboral al interior de la entidad, facilitando de esta manera la consecución de sus objetivos y fines misionales.

No obstante lo anterior, no puede compartir ninguna previsión tendiente a desconocer los principios de la carrera administrativa constitucionalmente consagrados, en particular, mas no de forma excluyente, los del mérito y la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, tales como la posibilidad de que personas que vengan ocupando cargos de carrera en provisionalidad al momento de ser expedido el estatuto, sean incorporados de manera automática en carrera administrativa, como tampoco la de adelantar cursos-concursos cerrados, con exclusión de personas no vinculadas a la Universidad y que tengan los perfiles adecuados para ocupar sus cargos de carrera.

Por ende, con la eliminación o ajustes de estas normas, en lo pertinente, y los ajustes sustanciales propuestos en el apartado número dos (2) del presente concepto, esta oficina no tendría inconveniente en avalar el proyecto de estatuto de que se viene hablando.

Este concepto se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015; así mismo, se aclara que, conforme a la Resolución 1101 de 2002 y a la Circular No. 2430 de 2015, esta dependencia no analiza asuntos particulares y concretos, sino que desarrolla los temas desde el punto de vista jurídico, de forma general, en asuntos que circunscriban el quehacer de la Universidad, de tal forma que el pronunciamiento se constituya en un criterio más para adoptar las decisiones que correspondan.

Atentamente,

JORGE ARTURO LEMUS MONTAÑEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal, Asesor CPS OAJ	07/03/2018	

ic

27

M: 3492

IE. 1455-

Carlos



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
SECRETARIA GENERAL

SG-009-2018
Bogotá D.C., Enero 15 de 2018

Doctor
JORGE ARTURO LEMUS MONTAÑEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Ciudad

Respetado doctor Lemus:

De manera atenta solicito a usted emitir concepto respecto a la viabilidad jurídica del proyecto de Estatuto Administrativo de Carrera Administrativa, radicado en esta Secretaría General por la Rectoría, lo anterior con el fin de dar trámite ante el Consejo Superior Universitario.

Cordial saludo,

CARLOS ARTURO QUINTANA ASTRO
Secretario General

Anexo: 77 folios
Beiba

