



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: **GUSTAVO APONTE SANTOS**

Bogotá, D. C, treinta y uno (31) de julio de dos mil ocho (2008)

Número interno: 1906

Radicación: 11001-03-06-000-2008-00043-00

Referencia: Reglamentación de la carrera administrativa en las universidades estatales.

El señor Viceministro de Educación Nacional, doctor Gabriel Burgos Mantilla, encargado de las funciones de la Ministra de Educación, solicitó concepto a la Sala sobre la reglamentación de la carrera administrativa de las universidades estatales. A tal fin formuló las siguientes preguntas:

“1. ¿En desarrollo de los regímenes de carrera especiales de origen constitucional puede considerarse que la Ley 30 de 1992 faculta a los Consejos Superiores Universitarios para crear, regular y administrar el régimen de carrera administrativa del personal administrativo de las universidades estatales?”

2. ¿Qué entidad u organismo es responsable de la vigilancia de la carrera especial de los empleados públicos de las universidades estatales?”

Entre los antecedentes de la Consulta, el Ministerio manifiesta que existen dos posiciones con respecto a la competencia de los Consejos Superiores Universitarios de las universidades estatales, para expedir y adoptar el régimen de carrera administrativa para su personal administrativo.

Una posición señala que en ejercicio de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollada por algunas disposiciones contenidas en la Ley 30 de 1992, las universidades pueden darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley, designando dentro de esa órbita sus autoridades académicas y administrativas, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo. Se puede considerar que *“en ejercicio de la autonomía universitaria, de acuerdo con la facultad otorgada por el legislador, contenida en el artículo 79 y particularmente en el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, las universidades estatales pueden establecer y adoptar su propio estatuto de carrera administrativa... en armonía con los parámetros establecidos en los artículos 125 y 209 de la Constitución Política”*.

La otra tesis considera que *“corresponde a la ley fijar los requisitos y condiciones para el ingreso a los cargos de carrera, su ascenso y retiro, los*



cuales, por su naturaleza son de obligatorio cumplimiento.” Que si bien la ley 30 de 1992 ha establecido un régimen especial para las universidades estatales, “éste no señala de manera expresa una competencia alusiva al establecimiento del régimen de carrera de sus empleados administrativos... particularmente en temas necesarios a la estructura de un régimen de ese carácter como son: sistema de ingreso, vinculación, permanencia y retiro.”

Finalmente, cita algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional¹ relacionados con el tema y varios conceptos de distintos organismos del Gobierno Nacional².

PARA RESPONDER LA SALA CONSIDERA:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

Dos son los asuntos que han de resolverse por la Sala frente a la consulta formulada, a saber: i) determinar si los Consejos Superiores Universitarios están facultados para crear, regular y administrar el régimen de carrera administrativa del personal administrativo de las universidades estatales, y ii) definir el organismo responsable de la vigilancia de la carrera especial de los empleados públicos de las referidas universidades.

1. ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA – AUTONOMIA UNIVERSITARIA

La Asamblea Nacional Constituyente aprobó como artículo 69 de la Carta, el siguiente texto:

*“Art. 69. Se garantiza la autonomía universitaria. **Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.***

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

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

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”³

¹ Sentencias: C-746 de 1999, C-560 de 2000, C-073 de 2006 y C- 175 de 2006.

² Concepto del 27 de octubre de 2006 del Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto del 24 de noviembre de 2006 del Ministerio del Interior y de Justicia y Concepto del 18 de enero de 2007 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

³ En la sesión del sábado 29 de junio de 1991, se presentaron dos propuestas sustitutivas, sometidas a votación se aprobó la formulada por los Constituyentes Eduardo Verano de la Rosa, Horacio Serpa Uribe, Diego Uribe Vargas, Guillermo Guerrero Figueroa, Helena Herrán de Montoya, Alberto Zalamea, Angelino Garzón, Antonio Yepes Parra, Eduardo Espinosa Facio Lince y Armando Holguín, que corresponde al actual artículo 69 superior. Gaceta Constitucional No. 142 del sábado 21 de diciembre de 1991. p. 16.

No se puede dejar de mencionar que en lo que corresponde al tema de la obligatoriedad de la Carrera Administrativa para los empleados del Estado, en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente no se señalaron de manera expresa los entes universitarios



En los antecedentes del artículo anterior, se observa que una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaron varios proyectos que se ocuparon del tema de la educación superior, todos ellos coincidentes al proponer que la universidad debía gozar de autonomía para regirse por sus propios estatutos.⁴

Por ejemplo, en el informe de Ponencia presentado el 13 de abril de 1991, "De la educación y la Cultura", se puede observar que la autonomía universitaria comporta no sólo los asuntos académicos sino que amplía su órbita a los administrativos, lo cual fortalece su independencia. Se señaló en la exposición de motivos que:

*"Las universidades, a través de la formación, la investigación y la extensión, aseguran el vínculo entre la creación y difusión sistemáticas de cultura en el país y la creación y difusión sistemáticas de cultura en el mundo. **Deben ser académica y administrativamente autónomas para garantizar su función crítica y su necesaria vocación universalista.***

La designación de los rectores de las universidades públicas debe resultar de un compromiso entre la comunidad universitaria y el Estado, como expresión de la convergencia entre la autonomía de las tareas académicas y el interés nacional." (Negrillas fuera de texto)⁵

A su vez en el informe de Ponencia para primer debate en Plenaria -25 de mayo de 1991-, correspondiente a "Carta de Derechos, Deberes, Garantías y Libertades", se señaló en la exposición de motivos que *"la garantía de la autonomía universitaria, es otro avance de significado en la nueva Carta. La importancia de que tanto en el campo administrativo como en el académico los centros universitarios puedan adoptar sus propios criterios, ya para la elección de directivas, como para la definición de metas, no solo es garantía*

autónomos como entidades para aplicar tal mandato, como sí se hizo con otras entidades del Estado.

⁴ Gaceta Constitucional No. 5 del viernes 15 de febrero de 1991, Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución No. 2, presentado por el Gobierno Nacional. Gaceta Constitucional No. 9 del 19 de febrero de 1991, Proyecto Acto Reformatorio de la Constitución No. 9, presentado por Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño. Gaceta Constitucional No. 10 del 20 de febrero de 1991, Proyecto Acto Reformatorio de la Constitución No. 13, presentado por María Teresa Garcés Lloreda. Gaceta Constitucional No. 51 del martes 16 de abril de 1991. p. 22. Informe – Ponencia, Proyecto de Nueva Carta de Derechos, Deberes, Garantías y Libertades. Ponentes: Aída Abella, Germán Toro, Raimundo Emiliani Román, Diego Uribe Vargas, María Mercedes Carranza. Gaceta Constitucional No. 109, del jueves 27 de junio de 1991, publicación de los "Artículos de la Constitución Política de Colombia Aprobados en Primer Debate".

⁵ Gaceta Constitucional No. 45 del sábado 13 de abril de 1991. p. 13. Informe – Ponencia De la Educación y la Cultura. Ponentes: Iván Marulanda, Angelino Garzón, Guillermo Perry Tulio Cuevas, Jaime Benítez y Guillermo Guerrero.



para la libertad de cátedra, sino la manera de evitar que criterios extrauniversitarios alteren su buena marcha.”⁶

Como se observa, el constituyente daba por sentado que la autonomía es necesaria para el cumplimiento de la misión educativa, y que las injerencias en el manejo de la institución debían evitarse con el fin de no trastornar los procesos internos.

Destaca la Sala 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 los Delegatarios era la de permitirle a cada universidad autorregularse en todos sus ámbitos.⁷

En síntesis, puede afirmarse que para el constituyente, las universidades han de ser entes autónomos, con régimen especial, no pertenecientes a la Rama Ejecutiva.⁸

2. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN LA LEY 30 DE 1992

En cumplimiento del mandato constitucional el Legislador expidió la Ley General de Educación, con la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

En la exposición de motivos presentada por el Ministro de Educación de la época, se señaló entre muchos aspectos, que la Constitución al conceder la autonomía, cambió la concepción del régimen jurídico de las universidades públicas que tradicionalmente eran establecimientos públicos sometidos a las limitaciones propias de dichos institutos, otorgándoles un régimen propio más acorde con la necesidad de una gestión educativa adecuada a las misiones que esa Constitución les impone. En particular se manifestó:

⁶ Gaceta Constitucional No. 82 del sábado 25 de mayo de 1991. p. 14. Informe – Ponencia, Proyecto de Carta de Derechos, Deberes, Garantías y Libertades. Constituyente: Diego Uribe Vargas.

⁷ El Acta No. 38 correspondiente a las sesiones de la Comisión Primera del viernes 10 de mayo de 1991⁷, el Delegatario Abel Rodríguez señaló: *“Es preciso reconocer la autonomía universitaria de modo que pueda tener un parlamento con dos funciones: expedir un estatuto básico y elegir rector, la autonomía va pareja al nivel académico”*. A su turno en la misma sesión, el Constituyente Jaime Arias López sostuvo que: *“Las universidades –prosiguen– deben ser autónomas para abrir programas, fijar el cupo, definir perfiles de investigación y docencia dejando al ICFES el papel de controlar la calidad y la eficiencia. El concepto de autonomía se aplica a todo el proceso educativo y no solo a los aspectos administrativos y financieros.”* El Delegatario Fabio Villa, manifestó que: *“Ha de establecerse la autonomía universitaria como instrumento para desclientelizar la universidad mediante la elección democrática de sus autoridades.”⁷*

⁸ Ver Art. 115 de la Constitución Política y artículos 39 y 40 de la ley 489 de 1998.



“4. Con referencia al régimen administrativo, la sola circunstancia de clasificar a las instituciones oficiales de Educación Superior como entes de derecho público, las sometió a las limitaciones que se desprenden del régimen de contratación administrativa y de su consecuente control fiscal, uno y otro diseñado para el común de los entes oficiales, más no para lo particular de la gestión de las instituciones de Educación Superior. **En igual sentido, el régimen de personal corresponde a una estructura no compatible con las exigencias de personal calificado característico de estas instituciones.**”⁹

Con fundamento en el mencionado diagnóstico, expuso el Ministro como puntos para fundamentar la propuesta sobre la Educación Superior: 1) La naturaleza y Objetivos de la Educación, 2) Desarrollo de los Principios Constitucionales, 3) Autonomía, servicio público e intervención del Estado, 4) Estructura del proyecto. Veamos lo pertinente:

“1. La naturaleza y Objetivos de la Educación.

(...)

El Estado respeta, en conformidad con la Constitución Política y con la presente ley, la autonomía que le es propia a cada institución de Educación Superior, y vela por la calidad del servicio a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

(...)

2. Desarrollo de los Principios Constitucionales.

(...)

Finalmente, **dentro del marco constitucional y legal se garantiza la autonomía universitaria (artículo 69) y se establece la obligatoriedad de un régimen especial para las universidades estatales**, a la vez que determina la existencia de mecanismos, de incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten la Ciencia y la Tecnología (artículos 70 y 71).

(...)

3. Autonomía, servicio público e intervención del Estado.

El texto constitucional, en sus artículos 67 y 69, reconocen expresamente la autonomía universitaria y la potestad de su regulación por parte del Estado. Este principio constituye la base de la reestructuración de la Educación Superior. De la comprensión que se tenga de ésta se deriva la determinación de las normas y de las formas de ejercer la suprema inspección y vigilancia que reconoce el texto de la Constitución.

Desde el origen de la institución universitaria, la autonomía se ha considerado como una nota constitutiva del concepto de universidad. Con esto se quiere señalar que sin ella no es viable ninguna institución universitaria.

(...)

Habrá siempre un vacío entre la idea y su realización. Por ello es pertinente distinguir la “autonomía universitaria” de la “autonomía de cada institución universitaria”. La primera se refiere a la idea; la segunda a las condiciones reales en las que se expresan la identidad, la misión y los objetivos de una institución. **El Estado reconoce la primera por razones de principio y la segunda en la medida en que una**

⁹ HISTORIA DE LAS LEYES. Tomo 6. 1992. P. 486.



institución determinada las exprese en su filosofía, organización académica y formas de gobierno, en el marco de la Constitución y la Ley.

4. Estructura del proyecto de Ley

(...)

A continuación desarrolla la Ley el régimen especial de las universidades estatales o públicas y precisa su naturaleza y creación, su organización interna, su régimen de contratación y control fiscal, define el quehacer del profesor universitario, el de su personal administrativo y las disposiciones especiales que afectan a estas instituciones.”

Con fundamento en las anteriores consideraciones, las cuales van en el mismo sentido del querer del Constituyente, en la Ley General de Educación se dispuso:

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

“ART. 57.—**Las universidades estatales u oficiales** deben organizarse como **entes universitarios autónomos, con régimen especial** y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

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

El carácter especial del régimen de las universidades estatales 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 y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley.¹⁰

(...)

“ART. 79.—**El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo.”**

¹⁰ Este inciso fue modificado por el artículo 1º de la ley 647 de 2001 en lo resaltado, así: “*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 y el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley*”



Una 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.

Es importante recordar que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, debe entenderse por **autonomía** el “estado y condición del pueblo que goza de plena independencia política”, la “condición del individuo de que de nadie depende en ciertos conceptos” y la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones **u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.**”

De igual forma señala el mismo diccionario, que por **régimen** debe entenderse, “el modo de gobernarse o regirse en una cosa”, las “Constituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno en general o de sus dependencias.”

Partiendo de los anteriores significados y encuadrándolos dentro del tema educativo, se concluye que la autonomía universitaria comprende el ejercicio pleno de potestades para determinar su funcionamiento y lograr el desarrollo de sus objetivos, no solo en la transmisión del conocimiento, sino para organizar y definir los instrumentos administrativos de orden humano y material que los hagan posible.

En efecto, una visión sistemática de los artículos 28, 57 y 79 de la Ley 30, permite sustentar la existencia de la facultad que tienen las universidades públicas para regular la carrera de su personal administrativo, como función que se desprende necesariamente de la definición de autonomía contenida en el artículo 28 en el cual se precisa que uno de los alcances de dicha autonomía universitaria es la de “darse y modificar sus estatutos” y “adoptar sus correspondientes regimenes”, 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 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.



Ahora bien, 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 empleados públicos.¹¹

En este orden de ideas, 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.

En efecto, 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, *“por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*, para que el órgano máximo de la universidad expida el citado estatuto, como se verá más adelante.

3. LA REGULACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA POR LA LEY 909 DE 2004 – CAMPO DE APLICACIÓN

Mediante la ley 909 de 2004, se expidieron normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, al tiempo que deroga la Ley 443 de 1998, con excepción de los artículos 24, 58, 81 y 82 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Su ámbito de aplicación, de conformidad con el artículo 3º, es:

¹¹ Artículo 79 de la ley 30 de 1992.



“Art. 3º. Campo de aplicación de la presente ley.

1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

a) A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.

- Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.

- **Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.**

(...)

2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.

- 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.**

- Personal regido por la carrera diplomática y consular.

- El que regula el personal docente.

- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República

(...).”

La norma que se transcribe permite establecer que el legislador, al regular la carrera administrativa de los empleados públicos, no incluyó a los entes universitarios autónomos dentro de su ámbito de aplicación general, sino de manera supletoria, como se verá mas adelante.

En efecto, la literalidad del numeral 1 del artículo 3º mencionado, excluye de su aplicación en principio, al personal administrativo de las instituciones de educación superior que estén organizadas como entes universitarios autónomos, reafirmando de esta manera que dichos entes deben regirse por una carrera administrativa especial. Sin embargo, el numeral 2 del mismo artículo considera aplicable a ellos la norma general de carrera, cuando se presenten vacíos en la “normatividad que los rige”,¹² esto es, la ley 30 de 1992.

¹² La posibilidad de aplicar las normas de carrera general de manera supletoria se permitió desde la expedición de la ley 27 del 23 de diciembre de 1992, la cual disponía en el artículo segundo que “mientras se expiden las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución, que carecen de ellas,... les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.” Su aplicación rigió muy poco tiempo para los entes universitarios autónomos, hasta la expedición de la ley 30 del 28 de diciembre de 1992, la cual como ya se analizó con



Al 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.

La conclusión de que la carrera administrativa de los empleados públicos administrativos de los entes universitarios autónomos, es de índole constitucional y tiene un régimen especial en virtud de lo señalado en el artículo 69 de la Carta, no es nueva. En tal sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, como pasa a precisarse.

En la sentencia C-175 de 2006, la Corte sostuvo que la carrera administrativa del personal administrativo de las universidades es una carrera especial de origen constitucional. Esto obedece a la especificidad de las labores que se pretenden regular y que se garantiza con la independencia y no intromisión en su administración, sin lo cual no podrían cumplir correctamente con la misión que les ha sido asignada:

“La carrera administrativa general y las carreras especiales de naturaleza constitucional y legal. La naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el alcance del artículo 130 de la Constitución Política.

2. El artículo 125 de la Constitución Política dispuso como regla general que los empleos estatales son de carrera, salvo aquellos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley¹³. Por consiguiente, en principio, los cargos de los órganos y entidades del Estado deberán proveerse conforme a lo estipulado por la Ley 909 de 2004, mediante “(...) la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

3. En cuanto a las carreras especiales, la Corte Constitucional ha precisado que su creación obedece a la especificidad de labores que pretende regular, pues si la selección del personal se hace con base en la carrera administrativa no podría la entidad cumplir con las funciones especiales que le han sido asignadas¹⁴. Esto, ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional como la necesidad de que exista una razón suficiente para que el legislador opte por la creación de

fundamento a la Constitución Política dejó en manos de las universidades la organización de la carrera administrativa del personal administrativo.

¹³ Cfr. Sentencias C-071/93, C-746/99, C-563/00, C-725/00, C-517/02 y C-1230/05.

¹⁴ Sentencia C-563/00.



un régimen especial, apartándose de la aplicación de la carrera administrativa¹⁵. No obstante, la particularidad de la regulación de las carreras especiales no las exime de la sujeción a los principios y reglas de la carrera administrativa general, teniendo en cuenta que: “Los sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”¹⁶.

4. En reiterada jurisprudencia la Corte ha advertido la existencia de carreras especiales de origen constitucional y carreras especiales de origen legal¹⁷. En cuanto las carreras especiales de origen constitucional, se pueden relacionar las siguientes:

- La de las Fuerzas Militares, prevista en el artículo 217 de la Constitución Política¹⁸.
- La de la Policía Nacional, consagrada en el inciso 3º del artículo 218 de la Constitución Política¹⁹.
- La de la Fiscalía General de la Nación, contemplada en el artículo 253 de la Constitución Política²⁰.
- La de la Rama Judicial, prevista en el numeral primero del artículo 256 de la Constitución Política²¹.
- La de la Contraloría General de la República, consagrada en el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política²².
- La de la Procuraduría General de la Nación, contemplada en el artículo 279 de la Constitución Política²³.

¹⁵ Cfr. Sentencias C-195/94, C-299/94, C-356/94, C-514/94, C-306/94, C-525/95, C-563/00, C-517/02 y C-1230/05.

¹⁶ Sentencia C-563/00.

¹⁷ Sentencias C-391/93, C-356/94, C-507/95, C-746/99, C-725/00, C-517/02, C-313/03, C-734/03 y C-1230/05. .

¹⁸ Constitución Política, Artículo 217: “(...)la ley determinará el sistema de reemplazos en las fuerzas militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario que le es propio”.

¹⁹ Constitución Política, Artículo 218: “(...)la ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

²⁰ Constitución Política, Artículo 253: “(...)la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación al ingreso por carrera y al retiro por servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”. En la sentencia C-517/02, la Corte estudió aspectos relacionados con la carrera especial de la Fiscalía General de la Nación.

²¹ Constitución Política, Artículo 256: “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: 1. Administrar la carrera judicial. (...)”.

²² Constitución Política, Artículo 268: “El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: (...) 10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Ésta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría(...)”.

²³ Constitución Política, Artículo 279: “La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al concurso de



Adicionalmente, en sentencia C-746/99 la Corte consideró que el reconocimiento de las carreras constitucionales especiales no era taxativo, y por tanto, determinó que el régimen de las universidades estatales era especial en virtud de lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución Política^{24.} ²⁵

Ahora bien, al quedar claro que la regulación y administración de la carrera del personal administrativo, corresponde a los entes universitarios autónomos, teniendo en cuenta las leyes vigentes, y que ésta es una carrera especial, se debe precisar que al tenor de lo dispuesto en los literales b) y d) del artículo 65 de la ley 30, son los Consejos Superiores Universitarios los organismos encargados de tal función al momento de expedir los estatutos y reglamentos de la institución. Señala el artículo 65:

“ART. 65.—Son funciones del consejo superior universitario:

- a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional;
- b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la institución;**
- c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales;
- d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución;**
- e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos;
- f) Aprobar el presupuesto de la institución;
- g) Darse su propio reglamento, y
- h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

PAR.—En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el rector.”

En consecuencia, 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 general²⁶. Sin embargo, los Consejos Superiores Universitarios al expedir el estatuto de los empleados administrativos, aplicarán supletoriamente las normas de la ley 909 de 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2º de su artículo 3º.

5. VIGILANCIA

méritos y al concurso del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo”. En la sentencia C-963/03, la Corte estudió aspectos relacionados con la carrera especial de la Procuraduría General de la Nación.

²⁴ Constitución Política, Artículo 69: “La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.”

²⁵ Sentencia C-175 de 2006.

²⁶ Sentencia C-563 de 2000.



En cuanto a la vigilancia de la carrera administrativa de las universidades estatales, desde 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 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.** Esta interpretación se armoniza con la jurisprudencia de esta Corporación, expuesta en la sentencia C-220 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz, que desarrolló a profundidad el significado de la autonomía universitaria, referido, específicamente, a las universidades oficiales, bajo la perspectiva de que se trata de entes con **regímenes especiales.***

*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 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.

6. RECTIFICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA SALA

Dadas las consideraciones anteriores, es del caso revisar el contenido del concepto No. 1076 del 15 de abril de 1998, en lo relacionado con la carrera del personal administrativo de las universidades, en el cual se señaló que *“para el personal administrativo y por no existir norma expresa que le otorgue régimen especial de carrera, es aplicable el de carrera administrativa general y, por tanto, está sujeto a la administración y vigilancia de esa Comisión [Comisión Nacional del Servicio Civil]”* ...y que dicho personal debería sujetarse *“a lo establecido en la ley 27 de 1992, mientras su clasificación no se haga por medio de una norma jurídica de igual jerarquía.”*

En efecto, como del análisis constitucional, legal y jurisprudencial realizado en el presente concepto se concluye que la carrera administrativa de las universidades estatales es de origen especial constitucional, que la ley 30 les otorga dentro de su autonomía la facultad de organizar el personal administrativo, que la ley 909 de 2004 excluye a las universidades públicas de su ámbito de aplicación y por último, que debido a que la ley 30 presenta vacíos legislativos en esa materia, es necesario aplicar supletoriamente las normas de la ley 909 de 2004, debe modificarse lo dicho por la Sala en 1998.

La Sala responde:

1. Sí. De conformidad con lo expuesto, en desarrollo del principio de autonomía consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y en la ley 30 de 1992, los entes universitarios autónomos pueden regular y prever su administración en sus estatutos generales la carrera administrativa dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes. Sin embargo, como la ley 30 de 1992 presenta vacíos en esa materia, en los estatutos de las universidades públicas debe regularse la carrera administrativa con base en la ley 909 de 2004 que es de aplicación supletoria, hasta tanto el legislador



considere necesario expedir una ley especial para dicha carrera administrativa.

2. Los organismos responsables de la vigilancia de la carrera especial de los empleados públicos administrativos de las universidades estatales, serán los Consejos Superiores Universitarios, mientras una nueva ley no disponga otra cosa.

Transcríbase a la señora Ministra de Educación Nacional. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS FERNANDO ALVAREZJARAMILLO
Presidente de la Sala

GUSTAVO APONTE SANTOS

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala