



Montería, septiembre 07 de 2024

Doctor

RICARDO MORENO PATIÑO

Viceministro de Educación Superior (E)

Ministerio de Educación Nacional

atencionalciudadano@mineducacion.gov.co

Asunto: Reflexiones y recomendaciones de la Universidades del SUE frente al proyecto de Decreto “...por el cual se establecen los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las IES estatales u oficiales”

Apreciado Dr. Moreno, reciba un cordial saludo.

Por medio de la presente, y en mi calidad de Presidente del SUE, le hago entrega a usted y al equipo de trabajo del Ministerio de Educación Nacional que ha liderado la formulación del proyecto de Decreto en mención, cada una de las reflexiones, consideraciones y recomendaciones de las universidades que atendieron la invitación del Comité Asesor para que, en cumplimiento del Plan de Desarrollo del SUE, en lo atinente a la estrategia orientada a la *"Participación en la construcción de las políticas públicas de educación superior"*, con un análisis en profundidad del documento que fue puesto en consulta en el SUCOP y sobre el cual se pronunciaron 11 universidades.

En tal sentido, el presente documento contiene un anexo donde se reúnen cada uno de los aportes de las Universidades en forma textual, a fin de asegurar el traslado del sentir específico y diferencial de cada institución al Ministerio de Educación Nacional, bajo la confianza que el equipo técnico que usted y el Ministro Daniel Rojas han conformado para la consolidación de esta propuesta, va a realizar una juiciosa revisión y estudio que permita evaluar y ajustar en aquello que se considera por parte de las Universidades fundamental o estructural, para hacer viable y sostenible, desde lo jurídico, técnico y fiscal, la iniciativa que el Ministerio ha emprendido como parte de los compromisos que el Gobierno Nacional suscribió con las asociaciones sindicales.

No obstante el traslado de manera completa y fiel de las reflexiones y recomendaciones de las Universidades, recojo en los siguientes aspectos centrales las principales consideraciones, inquietudes y preocupaciones que, además, se constituyeron en los elementos de convergencia en la opinión de las Universidades del SUE:

- Las universidades de manera generalizada manifiestan una tensión jurídica entre la propuesta y las normas de orden constitucional, laboral y de los procesos de vinculación de profesores de carrera docente. Se cuestiona de forma reiterada la legalidad y viabilidad del decreto, particularmente en relación con el principio de mérito y constitucionalidad de la propuesta. Se menciona que la Corte Constitucional ha declarado inconstitucionales los concursos cerrados para cargos de carrera. Se recomienda no avanzar con el proceso de construcción de un decreto de formalización hasta que estas dudas sean resueltas a través de un concepto jurídico del MEN, el cual no se incluye en la memoria justificativa del proyecto de Decreto.
- Lo propuesto excede la potestad reglamentaria de las IES, permea principios del código sustantivo del trabajo y excede las facultades, en tanto existen disposiciones constitucionales que se obvian si se expide el decreto, las cuales son exhaustivamente señaladas en los aportes realizados por las universidades. (Ver anexo) particularmente el artículo 69 de la Constitución sobre el principio de autonomía universitaria.
- Las universidades consideran que no debe expedirse por decreto, en tanto existen otras instancias competentes que tendrán mayor pertinencia en los temas de revisión de los procesos de vinculación laboral de los docentes que aunque lleven varios periodo vinculados a las universidades no han sido incorporados por concurso o según los procesos ya establecidos procedimentalmente en las IES.
- Las universidades son más ambiciosas y profundas en sus propuestas de cambio relacionados con el el objeto y el campo de aplicación, en el sentido que plantean estrategias de ampliación de las plantas docentes de las IES que obedezcan a estudios de carga, y estudios de crecimiento real de la capacidad de oferta académica de las universidades que han tenido que ser cubiertas por vinculaciones temporales, de tal manera que se establezca un proyecto real de ampliación de plazas con el respectivo presupuesto y efectos

financieros que tendrían que ser previstos por el gobierno nacional para tal fin y en consecuencia abrir la posibilidad real de que los docentes sindicalizados o no, ocasionales o no puedan concursar por dichas plazas.

- Se reconoce una prevención en tanto que las propuestas de modificación del decreto dejan denotar una posible administración con los intereses sindicales que afecta las decisiones administrativas que deben responder no solo a la autonomía universitaria sino a garantizar objetividad, imparcialidad, principio de publicidad, mérito y sostenibilidad financiera.
- Se manifiestan múltiples vacíos y ambigüedades jurídicas, en tanto en el objeto como en el campo de aplicación, tales como la definición misma de “formalización laboral”, o “vocación de permanencia” que son ambiguos y pueden inducir a errores jurídicos que tienen graves consecuencias financieras para las IES a la luz de los diferentes grupos de interés que se pueden ver afectados por el decreto de una u otra forma. Por lo cual consideran que no es conveniente emitirla.
- Interrogantes sobre el concepto de formalización. Las modalidades de vinculación transitorias (como cátedra y nombramientos provisionales) no pueden considerarse informales, lo que afecta el marco de la formalización laboral propuesto.
- Se sugiere integrar al Departamento Administrativo de la Función Pública para liderar el abordaje metodológico de la construcción de los planes de formalización, particularmente para identificar las necesidades administrativas y académicas de cada institución a fin de otorgar criterios, imparcialidad, así como separar la propuesta de reglamentación de la formalización diferenciando claramente entre la carrera docente y la administrativa.
- Se proponen criterios de formalización orientados a asegurar que el proceso sea gradual, equitativo y acorde con la disponibilidad presupuestaria. Se enfatiza la necesidad de aclarar un proceso estructural para todas las universidades basado en un análisis de cargas.
- Se reitera sobre el respeto a la autonomía universitaria para establecer escalafones y procesos de vinculación, ya que la aprobación de una formalización como está planteada y bajo los efectos del decreto 1279 podría

generar un riesgo financiero insostenible para las instituciones, de no fijarse topes de reconocimientos en la productividad docente.

- Se señala que no es claro cuál es el rol específico de las organizaciones sindicales en la ejecución del plan de formalización, lo que podría generar confusión y afectaciones a la autonomía universitaria. Se sugiere que las organizaciones sindicales no participen en la ejecución del plan, a fin de asegurar objetividad e imparcialidad.
- Con respecto al plazo, se considera que nueve meses es insuficiente para un plan de formalización laboral. Los procesos de planificación, análisis de personal y necesidades, así como la implementación gradual, requieren más tiempo. Se propone un plazo de dos años, con una implementación gradual en los siguientes cinco años. Un plazo tan corto podría comprometer los principios de publicidad, transparencia y participación.
- Se concluye sobre una preocupación generalizada frente a la viabilidad y sostenibilidad financiera de los planes de formalización laboral:
 - Destinación ejecutada y específica de los recursos asignados desde 2019. Estos ya han sido utilizados para otros fines y no son suficientes para cubrir las necesidades actuales de formalización. Además, dependen de la asignación voluntaria por parte del Gobierno, lo que genera incertidumbre.
 - Los recursos destinados para la formalización no deben comprometer otros gastos recurrentes de las instituciones, como la investigación, la docencia y la infraestructura. ○ Los fondos para la formalización deben ser recurrentes y sostenibles a largo plazo, lo cual la propuesta no se garantiza.
 - Los recursos del Plan Nacional de Desarrollo no son suficientes ni están garantizados de manera continua. ○ El decreto impone la obligación de formalizar al personal, lo que va en contra del principio de sostenibilidad financiera, ya que se asume la disponibilidad de recursos sin una evaluación real de los costos. Se sugiere que el Ministerio de Educación de manera coordinada con el SUE produzcan un análisis de costos y financiero para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de un posible proyecto de formalización laboral.
 - La falta de recursos presupuestales recurrentes y suficientes impide la implementación de un plan de formalización, en tanto carece del

marco fiscal necesario para este tipo de iniciativas. Se sugiere avanzar y lograr la aprobación de la reforma de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, antes que un decreto de formalización laboral y que ésta incorpore su financiación de manera concreta.

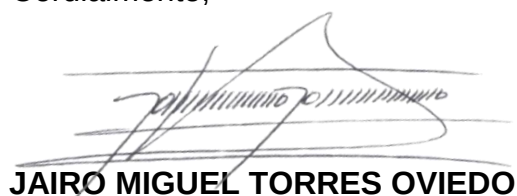
- Entre los organismos propuestos por las universidades para hacer seguimiento y veeduría sobre los planes de vinculación docente están el Departamento Administrativo de la Función Pública, o la Subdirección de inspección y vigilancia quienes hagan el seguimiento a los planes de formalización laboral, teniendo como premisa que un proyecto de formalización laboral no puede estar por encima de los criterios establecidos en los concursos de méritos ni en el principio de marco fiscal para su viabilidad y sostenibilidad financiera en el tiempo, destacan que la inclusión de organizaciones sindicales en el seguimiento de los planes de formalización laboral afecta la autonomía universitaria.
- Las universidades coinciden en que, aunque la memoria justificativa del proyecto de decreto tiene una intención positiva al proponer la formalización laboral, existen preocupaciones significativas. La principal es la falta de claridad y soporte en dicha memoria, sobre la estimación aproximada de los recursos financieros necesarios para implementar el decreto. No se aborda el costeo de lo que se propone.
- Se cuestiona la falta de análisis cuantitativo en la memoria justificativa, lo que lleva a generalizaciones sobre el presuntos incumplimientos en las instituciones de educación superior. Se recomienda además, que se corrijan errores en las fechas y figuras contractuales mencionadas.
- Se observa la ausencia de participación de rectores y representantes del Sistema Universitario Estatal (SUE) en la discusión del proyecto de Decreto, lo cual impide un análisis más profundo de las capacidades institucionales y la mirada de quienes tendrán bajo su responsabilidad la operacionalización de un plan de formalización laboral.
- Las universidades sugieren varios aspectos que no fueron incluidos en el actual proyecto de decreto y que consideran importantes para su éxito. En primer lugar, señalan la necesidad de definir con claridad los costos estimados y las fuentes de financiación para la completa implementación del plan de formalización laboral, ya que sin un respaldo financiero adecuado,

las instituciones de educación superior podrían enfrentar un desequilibrio presupuestal superior al que ya están enfrentando. Se recomienda que el presupuesto nacional cubra al menos el 90% de los gastos de personal docente y administrativo para garantizar la viabilidad de la formalización.

- Además, se plantea que el decreto debe especificar quiénes serán las instancias responsables de aprobar los planes de formalización, sugiriendo que los Consejos Superiores podrían tener esta competencia en caso de que se requiera una ampliación de planta. También se sugiere revisar el capítulo del decreto para incluir factores y circunstancias que evidencien la problemática actual.
- Finalmente, se enfatiza que el decreto debe ser revisado integralmente para resolver los problemas jurídicos y financieros estructurales que presenta, lo cual debe partir de un concepto jurídico del propio Ministerio de Educación Nacional donde se exprese claramente su interpretación normativa frente lo que consideran las Universidades serían transgresiones de orden constitucional que harían que la propuesta de decreto presentada por el Ministerio sea inviable en el marco jurídico actual.

Agradecemos de antemano el análisis que desde el Ministerio de Educación Nacional realicen a este aporte y la totalidad de los anexos que lo compone y soporta, bajo la confianza de ser tenidas en cuenta todas las reflexiones, preocupaciones y recomendaciones. Quedamos desde el SUE atentos a lo que se desarrolle frente a esta trascendental iniciativa.

Cordialmente,



JAIRO MIGUEL TORRES OVIEDO
Presidente Sistema Universitario Estatal (SUE)

ANEXO

APORTES DE LAS UNIVERSIDADES DEL SUE

A continuación, se presentan los aportes que cada Universidad realizó en torno a los elementos consultados, así:

1. Para cada artículo:
 - a. Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
 - b. De acuerdo a lo mencionado en el artículo, como IES usted lo mantendría o lo cambiaría. .
 - c. Si su respuesta anterior fue "Lo cambiaría", indique o redacte el cambio propuesto.
2. SOBRE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO:
Indique de manera clara y sintética las reflexiones y recomendaciones de la Universidad sobre el documento "Memoria justificativa" del proyecto de Decreto (máximo 500 palabras).
3. ASPECTOS NO INCLUIDOS EN EL ACTUAL PROYECTO DE DECRETO QUE LA UNIVERSIDAD PROPONDRÍA AGREGAR O CONSIDERAR:
indique de manera clara y sintética las reflexiones y recomendaciones de la Universidad sobre aspectos relevantes asociados a los propósitos del proyecto de Decreto y que no fueron incluidos en el proyecto de Decreto (máximo 500 palabras).
4. DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS: Anexe los documentos complementarios de reflexiones realizadas en su Universidad, en caso de contar con ellos.

APORTES:

SOBRE EL TÍTULO

“...por el cual se establecen los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las IES estatales u oficiales”

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica
--	--

**Universidad
Nacional Abierta
y a Distancia -
UNA**

Desde el punto de vista jurídico, se observa que el parágrafo 1 del Artículo 2.5.4.5.4 y el inciso 2 del artículo 2.5.4.5.8. del proyecto de decreto en comento, exceden la potestad reglamentaria, y contrarían el principio de reserva de ley, en la medida en que, reforman y adicionan los artículos 373 y 374 del Código Sustantivo del Trabajo.

Vale recordar, que el derecho de asociación sindical tiene rango constitucional y fundamental en los términos del artículo 39 de la Constitución Política de Colombia. En desarrollo de este, la Segunda Parte del Código Sustantivo del Trabajo establece las disposiciones generales aplicables a los sindicatos, y es así, como los artículos 373 y 374, delimitan sus facultades y funciones.

Ahora bien, en virtud del principio de reserva de ley para la expedición y modificación de códigos, el numeral 2 del artículo 150 Superior, estableció que le corresponde al Congreso de la República expedir códigos y modificarlos, y en esa línea, la Corte Constitucional indicó en la sentencia C- 507 de 2014, que dicha competencia del legislador “(...) no puede ser delegada al Presidente de la República, mediante facultades extraordinarias, según los preceptúa el numeral 10 del citado artículo.”

A su vez, dicha providencia precisó que dicha prohibición aplica a “(...) las disposiciones que de alguna manera afecten la estructura normativa o general de tales estatutos, o se trate de regulaciones sistemáticas e integrales de una determinada área del derecho”. En el caso particular, las normas en comento afectan la estructura normativa, puesto que, adiciona las facultades y funciones atribuidas a los sindicatos por medio del Código Sustantivo del Trabajo, que resulta ser la guía general para la constitución de dichas asociaciones, y al dispersar sus funciones en otras normas, genera inseguridad jurídica en cuanto a su cumplimiento.

Vale resaltar, que adicionar y reformar las facultades y funciones de los sindicatos por medio de este decreto en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, de las que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, desborda la potestad reglamentaria concedida, y así ha sido decantado en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, según la cual, la potestad reglamentaria no es absoluta y la delimita la ley, en el sentido de que no es posible modificar, ampliar, adicionar o suprimir disposiciones que el legislador ha consagrado.

Universidad de Antioquia	El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública debe liderar el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, a partir del estudio técnico con las necesidades de planta realizado por las IES Estatales u Oficiales y en el cual se deben diferenciar claramente la carrera docente y la administrativa. Ello porque, la Ley 30 de 1992 establece las categorías de los profesores en las Instituciones de Educación Superior oficiales y define el escalafón de la carrera docente; que en ningún caso puede ser equiparable a los empleos de la carrera administrativa (Ley 909 de 2004). Las IES públicas no tienen competencia para definir el documento técnico denominado como "plan de formalización laboral" ni las metodologías, lineamientos como tampoco las nuevas formas de vinculación. Además, es necesario recordar que la desfinanciación de la base presupuestal de las IES Públicas impide la destinación de presupuesto para la implementación de un eventual plan de formalización. Los recursos que se destinen al Plan de Formalización laboral deben ser adicionales a partir de la expedición del decreto, no con los asignados por el Gobierno nacional desde 2019 y deben ser garantizados, no supeditados a una disponibilidad presupuestal como se establece en el artículo 124 del Plan Nacional de Desarrollo. El plazo no solo resulta insuficiente para adelantar todas las acciones que implicaría un plan de formalización laboral y acreditar los avances que se proponen; sino que puede suponer una erogación adicional en el personal que se requiere para su correcta formulación e implementación conforme a las características de nuestra Institución. De manera adicional lo propuesto del artículo resulta inocuo, pues las IES oficiales ya cuentan con sistemas especiales de carrera para el personal docente y el administrativo que garantizan la estabilidad de aquellas personas que han ingresado a la carrera, previo un concurso público de méritos. Se está proponiendo una coadministración con las organizaciones sindicales cuando les da potestad para participar en el seguimiento del diseño y la implementación de los planes de formalización laboral; desconociendo la autonomía universitaria.
Universidad de la Amazonia	Esta propuesta tendrá impacto en el presupuesto y la estabilidad financiera de las Universidades. Además, la carga fiscal no se contempla en el articulado.

Universidad de Nariño	En general sería un impacto positivo, toda vez que permitiría a las IES, identificar las diferentes problemáticas que acarrearán las contrataciones en materia laboral con respecto al personal docente y administrativo, por otra parte, pueden ubicar el personal idóneo, para cargos que ameriten cumplir funciones misionales a largo plazo en las IES, y de la misma manera el personal pertinente para, cargos de corto tiempo.
Universidad de Caldas	Es pertinente revisar el concepto de "formalización" en clave del propósito esencial de la iniciativa que es la de identificar, reconocer y crear los cargos que respondan a la misionalidad institucional y tengan vocación de permanencia y que actualmente se encuentran vinculados por contratos de prestación de servicios y otras figuras.

**Universidad
Industrial de
Santander**

El Decreto, de ser aprobado, podría ser anulado como consecuencia de un juicio de legalidad, al ser contrario al ordenamiento constitucional, legal y reglamentario en el que debe fundarse. A continuación, se presentan las principales razones:

Artículo 69 de la Constitución Política: Establece el principio de autonomía universitaria, que faculta a las universidades para definir las reglas de acceso a los cargos públicos. El decreto regula temas relacionados con la definición de perfiles y los elementos asociados a estos, buscando privilegiar a quienes ya están vinculados a las Instituciones de Educación Superior (IES) bajo modalidades transitorias. Sin embargo, las universidades, en ejercicio de su facultad de autorregulación, deben tener "libertad legislativa" para configurar las reglas de selección, respetando el principio constitucional del mérito.

Artículo 125 de la Constitución Política: Aunque la autonomía permite a las universidades definir los reglamentos para la selección de personal, el ingreso a cargos de carrera debe basarse en el principio del mérito. Imponer a las universidades la obligación de garantizar la vinculación de quienes prestan sus servicios bajo modalidades transitorias, en nombre del derecho al trabajo, desconoce o anula el principio del mérito.

Principio de sostenibilidad financiera: El decreto impone a las IES el deber de formular planes de formalización, los cuales, en virtud de las normas del plan de desarrollo en que se sustentan, están sujetos a la disponibilidad presupuestal. No obstante, la obligación de implementar dichos planes en la presente y siguiente vigencia desconoce este principio, asumiendo la disponibilidad de recursos, al mencionar ciertas fuentes cuyo destino corresponde, en general, a los gastos funcionales de las IES, los cuales no se limitan ni se circunscriben únicamente a la vinculación de personal. Vinculaciones transitorias como cátedra, ocasionales, plantas temporales y nombramientos en provisionalidad: Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los empleos informales son "todo trabajo remunerado (e.g., tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores". Este no es el caso de los contratos de prestación de servicios.

Marco normativo de la OIT y la ley 1610 de 2013: En el ordenamiento jurídico colombiano, y con el propósito de eliminar prácticas erradas de intermediación laboral y vinculaciones informales, se expidió la Ley 1610 de 2013, que regula los acuerdos de formalización con los fines

previamente mencionados. Sin embargo, las modalidades de vinculación transitoria, como cátedra, ocasionales, temporales y en provisionalidad, no corresponden a situaciones de empleo informal.

Consideraciones fácticas y jurídicas: Las razones que sustentan el Decreto



advierten un eventual uso desmedido de formas transitorias de vinculación, posiblemente asociado, en el caso de muchas IES, a la falta de cargos de planta. Sin embargo, esto no implica que dichas vinculaciones sean informales.

Tecnológica de Colombia	públicos por concurso de méritos (protegidos estos derechos por la Corte Constitucional)
Universidad Pedagógica Nacional	La institución no cuenta con los recursos financieros suficientes para cumplir con el decreto.
Universidad Surcolombiana	El Decreto es inaplicable, ya que no explica el alcance que se busca en reconocimiento de prestaciones sociales a los docentes ocasionales, catedráticos o temporales vs lo que se reconoce a los docentes de carrera según Decreto 1279 de 2002.
Universidad Pedagógica y	Jurídicamente: Ningún plan de formalización laboral abanderado por el mismo Gobierno Nacional, pueden vulnerar los criterios de selección, el derecho a la igualdad, el derecho al mérito y el derecho al acceso a cargos

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue " <i>Lo cambiaría</i> ", indique o redacte el cambio propuesto
--	---

Universidad de Antioquia	No lo mantendría ni lo cambiaría. No debe ser expedido
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNA	Artículo 2.5.4.5.8. Seguimiento. El Gobierno Nacional, a través de los delegados y delegadas del (la) Ministro (a) de Educación Nacional en los Consejos Superiores y en los Consejos Directivos de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, así como la Subdirección de Inspección y Vigilancia, harán seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización Laboral. Parágrafo. El proceso de seguimiento anteriormente mencionado no sustituye la competencia que le corresponde al Ministerio del Trabajo en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, en materia de la suscripción de los Acuerdos de Formalización Laboral, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1610 de 2013. Por lo anterior, el proceso de seguimiento acá mencionado implica el desarrollo del principio de coordinación establecida por la Ley 489 de 1998.”

Universidad de la Amazonia

Artículo 2.5.4.5.3. De los planes de formalización laboral. Se entiende por plan de formalización laboral, el documento técnico mediante el cual las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales realizarán un estudio de cargas laborales administrativas y docentes de las necesidades de planta, conducente a la implementación responsable y gradual de la formalización del empleo público a través de concursos de mérito docente, en equidad del personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa, que desarrolle actividades misionales y con vocación de permanencia. Artículo 2.5.4.5.4. Contenido de los planes de formalización. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en el marco de su autonomía, establecerán los planes de formalización laboral para sus docentes y administrativos, que incluirán como mínimo los siguientes componentes:

- a) Cronograma proyectado para su etapa de alistamiento, diseño e implementación, que incluya tiempos y responsables.
- b) Las necesidades de personal docente y administrativo, acordes con:
 1. Análisis de las actividades misionales desempeñadas por docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, identificando la proporción frente a los docentes de planta.
 2. Análisis de las actividades, procesos y procedimientos desempeñados de manera permanente, por personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio, identificando la proporción de estos frente a los cargos de carrera administrativa.
 3. Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.
 4. Acorde a los resultados de cargas laborales docentes y administrativas.
 5. Propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. Los perfiles deben contener, como mínimo, formación, competencias requeridas para el cargo y experiencia relacionada.
- c) Análisis de impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar el Plan de Formalización Laboral. Debe haber un estudio financiero y presupuestal junto con el análisis.
- d) Plan de implementación de la propuesta de creación e incorporación de los empleos, donde se establezcan las fases y porcentajes de avance; especialmente en los casos en que se opte por un mecanismo gradual. Parágrafo 1. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales garantizarán la participación de las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en la respectiva Institución, en el proceso de elaboración y ejecución de los planes de formalización laboral. El tema

de vinculación es de carácter administrativo, no se considera procedente que los sindicatos participen en la ejecución de dichos planes.

Parágrafo 2. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales

contemplarán dentro de los perfiles que se buscará vincular la experiencia relacionada acreditada de los docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, así como del personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio. Es importante que se atienda a la normatividad institucional al respecto.

Artículo 2.5.4.5.5. Fuentes de financiación. El Ministerio de Educación Nacional garantizará los recursos para la aplicación de los Planes de Formalización. Dentro de estos recursos se contemplarán lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan, y los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de los recursos financieros necesarios para la implementación total o gradual de los Planes de Formalización Laboral, de acuerdo con el análisis del que trata el literal c del artículo 4 del presente decreto, considerando las diferentes fuentes de recursos recurrentes que conforman sus presupuestos (recursos propios, aportes de la nación, aportes de las entidades territoriales, entre otras), previo aval o concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución.

Para la financiación de los planes de formalización laboral las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de la base presupuestal de funcionamiento generada por:

- a) Los recursos adicionales asignados por el Gobierno nacional desde 2019.
- b) Aquellos que se incorporen atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan, y,
- c) Los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, previo concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución que permita asegurar la cobertura de los planes de formalización de los que trata el presente decreto, así como los demás gastos recurrentes de la institución.

Este artículo es ambiguo, debe quedar clara la fuente de los recursos dado que a pesar de las fuentes que plantea este artículo, los recursos no alcanzan.

Artículo 2.5.4.5.6. Plazo. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición del presente decreto, en el marco de su autonomía, estructurarán los Planes de Formalización Laboral, e inmediatamente iniciarán los procesos de vinculación del personal, asegurando su implementación en los 5 años siguientes a la aprobación del presente decreto.

La implementación del Plan de Formalización Laboral se desarrollará de manera gradual de acuerdo con lo establecido en el plan de implementación indicado en el literal d del artículo 4 del presente decreto.



Universidad de Caldas	Incluir en proyecto de decreto la definición de "formalización" en concordancia con la Ley 1610 de 2013 y la Ley 2294 de 2023. Ajustar el título adecuadamente a la normativa aplicable
Universidad Industrial de Santander	El Decreto podría hablar de estrategias de formalización, entendidas como ampliación de planta docente y administrativo. Las vinculaciones o provisión de cargos creados se deben ajustar al ordenamiento jurídico constitucional o legal
Universidad de Nariño	El título de la parte 5 corresponde al siguiente ámbito de aplicación: "Redefinición y cambio de carácter académico de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas, públicas y privadas" que contiene 3 capítulos, relacionados con la temática, es decir todo versa frente al contexto académico y también tiene un solo capítulo, frente a otras disposiciones, en ese orden de ideas, no existe relación con la temática, respecto al diseño e implementación de los planes de formalización laboral. Dada su trascendencia, necesidad e importancia, debería constituirse como una Parte del Decreto objeto de estudio.
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	La sugerencia es antes de implementar un plan de formalización, se propongan concursos de méritos que le permitan a los ciudadanos tener un debido proceso de selección sin vulnerar los derechos constitucionales, teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera desde los recursos
Universidad Surcolombiana	No se propone texto de cambio, ya que el proyecto de decreto tiene falencia en la semántica jurídica y en la sustentación técnica.

Artículo 2.5.4.5.1. Objeto.

El presente Capítulo tiene por objeto establecer los elementos mínimos para el diseño e implementación de planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en búsqueda de condiciones laborales dignas y estables para el personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa que desarrolla actividades misionales y con vocación de permanencia

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
Universidad de Antioquia	El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública debe liderar el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, previo a establecer mediante el proyecto de decreto los elementos mínimos para el diseño e implementación de planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Oficiales.
Universidad de la Amazonia	Plantea elementos mínimos, sin embargo, compromete más de los necesario llegando a tener alcance de suficiente.
Universidad de Nariño	Se presenta de manera importante, que a través de la formalización laboral se garantice que a los colaboradores que no se encuentran vinculados como docentes de tiempo completo o medio tiempo, o dentro de la planta de personal de la universidad, unas garantías de protección, en materia laboral, y de seguridad social, evitando con ello, posibles procesos judiciales, que puedan afectar las finanzas de la universidad

**Universidad de
Caldas**

El propósito del MEN, a través del Decreto, de indicar que las IES deben diseñar e implementar planes de formalización laboral, se entiende como una contravención a la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la CPN y en el artículo 28 de la Ley 30 de 1992.

**Universidad
Industrial de
Santander**

El Decreto, de ser aprobado, podría ser anulado como consecuencia de un juicio de legalidad, al ser contrario al ordenamiento constitucional, legal y reglamentario en el que debe fundarse. A continuación, se presentan las principales razones:

Artículo 69 de la Constitución Política: Establece el principio de autonomía universitaria, que faculta a las universidades para definir las reglas de acceso a los cargos públicos. El decreto regula temas relacionados con la definición de perfiles y los elementos asociados a estos, buscando privilegiar a quienes ya están vinculados a las Instituciones de Educación Superior (IES) bajo modalidades transitorias. Sin embargo, las universidades, en ejercicio de su facultad de autorregulación, deben tener "libertad legislativa" para configurar las reglas de selección, respetando el principio constitucional del mérito.

Artículo 125 de la Constitución Política: Aunque la autonomía permite a las universidades definir los reglamentos para la selección de personal, el ingreso a cargos de carrera debe basarse en el principio del mérito.

Imponer a las universidades la obligación de garantizar la vinculación de quienes prestan sus servicios bajo modalidades transitorias, en nombre del derecho al trabajo, desconoce o anula el principio del mérito.

Principio de sostenibilidad financiera: El decreto impone a las IES el deber de formular planes de formalización, los cuales, en virtud de las normas del plan de desarrollo en que se sustentan, están sujetos a la disponibilidad presupuestal. No obstante, la obligación de implementar dichos planes en la presente y siguiente vigencia desconoce este principio, asumiendo la disponibilidad de recursos, al mencionar ciertas fuentes cuyo destino corresponde, en general, a los gastos funcionales de las IES, los cuales no se limitan ni se circunscriben únicamente a la vinculación de personal.

Vinculaciones transitorias como cátedra, ocasionales, plantas temporales y nombramientos en provisionalidad: Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los empleos informales son "todo trabajo remunerado (e.g., tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores". Este no es el caso de los contratos de prestación de servicios.

Marco normativo de la OIT y la ley 1610 de 2013: En el ordenamiento jurídico colombiano, y con el propósito de eliminar prácticas erradas de intermediación laboral y vinculaciones informales, se expidió la Ley 1610

de 2013, que regula los acuerdos de formalización con los fines previamente mencionados. Sin embargo, las modalidades de vinculación transitoria, como cátedra, ocasionales, temporales y en provisionalidad, no corresponden a situaciones de empleo informal.



Consideraciones fácticas y jurídicas: Las razones que sustentan el Decreto advierten un eventual uso desmedido de formas transitorias de vinculación, posiblemente asociado, en el caso de muchas IES, a la falta de cargos de planta. Sin embargo, esto no implica que dichas vinculaciones sean informales.

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Jurídicamente: Ningún plan de formalización laboral abanderado por el mismo Gobierno Nacional, pueden vulnerar los criterios de selección, el derecho a la igualdad, el derecho al mérito y el derecho al acceso a cargos públicos por concurso de méritos (protegidos estos derechos por la Corte Constitucional)
Universidad Pedagógica Nacional	La Oficina Jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional considera que el Men y el Gobierno Nacional tienen estas facultades legales, no afecta la autonomía universitaria en relación con el mecanismo legal para su adopción.
Universidad Surcolombiana	No establece un régimen de transición para inaplicar la carrera administrativa (Ley 909 de 2004, Decreto 1083 de 2015, Decreto 1075 de 2015), inaplicar la meritocracia, en aras de soportar en una Ley de la república la posibilidad de formalizar a quienes ya tienen un vínculo laboral o contractual con las IES. Los elementos mínimos mencionados no son suficientes para profundizar en cómo alcanzar el objeto de este proyecto de Ley. Además, no se define qué es vocación de permanencia, lo cual es imprescindible para darle aplicación.

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue "Lo cambiaría" , indique o redacte el cambio propuesto
Universidad de Antioquia	No debe expedirse. La competencia está en Gobierno Nacional A TRAVÉS del Departamento Administrativo de la Función Pública

Universidad de la Amazonia	Artículo 2.5.4.5.1. Objeto. El presente Capítulo tiene por objeto establecer los elementos para el diseño e implementación de planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en búsqueda de condiciones laborales dignas y estables para el personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa que desarrolla actividades misionales y con vocación de permanencia.
Universidad de Nariño	
Universidad de Caldas	Es recomendable que el MEN revise y expida un documento desde su secretaría jurídica o quien haga sus veces sobre la viabilidad constitucional y legal del objeto que se propone
Universidad Industrial de Santander	En línea con la propuesta al título del Decreto, sería conveniente precisar en la redacción del artículo primero (objeto) que se pretende regular una estrategia de formalización de empleo público. La citada estrategia tendría como propósito la ampliación de las plantas de personal en los niveles docente y administrativo. Esta ampliación busca atender las necesidades que han sido cubiertas por las Instituciones de Educación Superior Estatales u oficiales mediante la vinculación temporal de personal, tales como profesores de cátedra, docentes ocasionales, empleos temporales y contratos de prestación de servicios
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	El presente Capítulo tiene por objeto establecer los elementos mínimos para el diseño e implementación de planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, como instrumento técnico para determinar necesidades de implementación de estrategias de mejoramiento de condiciones laborales dignas y estables para el personal que se haya detectado esté por fuera de la carrera docente y administrativa que desarrolla actividades misionales y con vocación de permanencia.

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Iniciaría el proceso para concurso nacional de méritos, establecer los elementos esenciales para diseñar e implementar estos procesos en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, garantizando condiciones laborales dignas y estables para el personal que no forma parte de la carrera docente o administrativa, pero que desempeña actividades misionales y tiene un compromiso de permanencia y garantizando sostenibilidad financiera
Universidad Surcolombiana	No se propone texto de cambio, ya que el proyecto de decreto tiene falencia en la semántica jurídica y en la sustentación técnica.

Artículo 2.5.4.5.2. Campo de aplicación.

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNA	Sin observaciones

Universidad de Antioquia	La Ley 30 de 1992 establece las categorías de los profesores en las Instituciones de Educación Superior oficiales y define el escalafón de la carrera docente; que en ningún caso puede ser equiparable a los empleos de la carrera administrativa (Ley 909 de 2004).
Universidad de la Amazonia	Ninguna.
Universidad de Nariño	Este artículo es gran relevancia toda vez, que todas aquellas personas que están desarrollando actividades misionales y con vocación de permanencia, pero que han sido vinculados laboralmente mediante otras figuras, que no son consecuentes con la realidad, tendrían la oportunidad, de legalizar sus vinculaciones, en pro de mejores condiciones laborales
Universidad de Caldas	Se tendrían que modificar todas las normas de carácter interno de las Universidades en materia de estatutos administrativos y docentes y cualquier norma que establezca lineamientos y criterios para su vinculación, de manera que todas las IES homogenicen o armonicen su marco normativo a los lineamientos que en este proyecto se plantean, lo cual redundaría en una contravención a la autonomía universitaria.

Universidad Industrial de Santander	Se vulnero el principio de autonomía y merito para ingreso a carrera, por las siguientes razones: Artículo 69 de la Constitución Política: Establece el principio de autonomía universitaria, que faculta a las universidades para definir las reglas de acceso a los cargos públicos. El decreto regula temas relacionados con la definición de perfiles y los elementos asociados a estos, buscando privilegiar a quienes ya están vinculados a las Instituciones de Educación Superior (IES) bajo modalidades transitorias. Sin embargo, las universidades, en ejercicio de su facultad de autorregulación, deben tener "libertad legislativa" para configurar las reglas de selección, respetando el principio constitucional del mérito. Artículo 125 de la Constitución Política: Aunque la autonomía permite a las universidades definir los reglamentos para la selección de personal, el ingreso a cargos de carrera debe basarse en el principio del mérito. Imponer a las universidades la obligación de garantizar la vinculación de quienes prestan sus servicios bajo modalidades transitorias, en nombre del derecho al trabajo, desconoce o anula el principio del mérito.
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	El derecho a una vida digna también se puede estar vulnerando en este artículo, ya que, a pesar de acceder al derecho de prestaciones sociales y aportes a seguridad social, existen personas que no les interesa la vinculación, por tener otras fuentes de ingreso con otras entidades
Universidad Pedagógica Nacional	El éxito de este proceso, que conlleva a condiciones dignas y estables del profesorado y el personal administrativo vinculado, redundará en el fortalecimiento de las IES en su conjunto y de los procesos misionales de la educación superior pública.
Universidad Surcolombiana	Nuevamente, no es claro qué es vocación de permanencia. No se precisa cuál es el personal administrativo que desarrolla procesos misionales.

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue " <i>Lo cambiaría</i> ", indique o redacte el cambio propuesto
Universidad de Antioquia	No debe expedirse. El proyecto normativo equipara la carrera docente de IES y la carrera administrativa, las cuales se encuentran reguladas en diferentes normas especiales.
Universidad de Caldas	Además de lo indicado en el impacto, se debe evitar el uso del término "vocación de permanencia" dada la ambigüedad que connota. Se recomienda que para futuras versiones del proyecto de decreto se separen los planes de formalización para docentes de los planes de formalización para administrativos.
Universidad Industrial de Santander	Las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias estatales u oficiales deberán considerar, para la vinculación del personal docente y administrativo en los cargos creados, el principio de mérito de orden constitucional. Asimismo, deberán observar el régimen general de carrera dispuesto en la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, en lo que resulte aplicable según cada Institución de Educación Superior, así como las normas que modifiquen, sustituyan o adicionen dicho régimen. Además, se deberá respetar la libertad de configuración legislativa respecto al acceso al sistema especial de carrera de los entes autónomos universitarios, buscando en lo posible la participación y acceso a estos cargos de las personas que vienen desarrollando actividades misionales mediante diferentes formas de vinculación transitoria.

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	"Este Capítulo está dirigido a las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, es decir, entes universitarios autónomos e Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias. en beneficio del personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa que desarrolla actividades misionales y con vocación de permanencia (el campo de aplicación de la norma es para la naturaleza jurídica y no para enfatizar sobre el objeto de la misma). Parágrafo: incluir los factores normativos de autorregulación en el marco de autonomía universitaria."
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Si llegara a continuarse con esta idea, no debe ser imperativo si no facultativo, es decir dirigido solo a quienes deseen la formalización.

**Universidad
Pedagógica
Nacional**

PARÁGRAFO: Las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias estatales u oficiales tendrán como referente en la construcción y aplicación de su normatividad interna, para la vinculación del personal administrativo, además de lo establecido en este decreto, las disposiciones de la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015 “Único Reglamentario del Sector de la Función Pública” y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, así como las normas internas que les sean más favorables.

Artículo 2.5.4.5.3. De los planes de formalización laboral.

Se entiende por plan de formalización laboral, el documento técnico mediante el cual las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales realizarán un estudio objetivo de las necesidades de planta, conducente a la implementación responsable y gradual de la formalización del empleo público en equidad, del personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa, que desarrolle actividades misionales y con vocación de permanencia, con la finalidad de mejorar sus condiciones laborales, de acuerdo con el marco jurídico constitucional y legal vigente en materia laboral.

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
--	--

Universidad de Antioquia	Es el Departamento Administrativo de la Función Pública, quien debe liderar el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, a partir del estudio técnico con las necesidades de planta realizado por las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales y en el cual se deben diferenciar claramente la carrera docente y la administrativa.
Universidad de la Amazonia	Si no se estipula de manera clara y precisa la metodología para definir las necesidades administrativas y académicas, se puede prestar para irregularidades en la vinculación de los profesionales.
Universidad de Nariño	En gran mayoría las IES, en cuestiones de vinculación de cuerpo docente y administrativo, presentan casos irregulares, problemática, que en momentos ocupa un último lugar o en su defecto, el tema ni se toca, considerando que existen otras prioridades, de esto deviene la idoneidad el artículo propuesto, toda vez que la elaboración de un documento técnico, en el cual estén aterrizadas las necesidades de planta, situación que les permitirá, tener un panorama real para la implementación de la formalización del empleo público en equidad, en beneficio del personal que realiza actividades misionales y con vocación de permanencia, pero que no se los toma como tal
Universidad de Caldas	No encontramos viable su adopción en tanto no se resuelva la legalidad del Parágrafo 2 del artículo 25454 y artículo 25457 (merito), sobre lo cual la Universidad de Caldas recomienda que la secretaría jurídica del MEN o quien haga sus veces, expida un concepto jurídico formal que demuestre su constitucionalidad, en tanto no se hace referencia en el documento de memoria justificativa a como el proyecto de Decreto no trasgrede el principio de mérito a través de lo que se propone.

Universidad Industrial de Santander	Para de la errada concepción de ser las vinculaciones bajo modalidad cátedra, ocasional, temporal y provisional como informale. Vinculaciones transitorias como cátedra, ocasionales, plantas temporales y nombramientos en provisionalidad: Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los empleos informales son "todo trabajo remunerado (e.g., tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores". Este no es el caso de los contratos de prestación de servicios. Marco normativo de la OIT y la ley 1610 de 2013: En el ordenamiento jurídico colombiano, y con el propósito de eliminar prácticas erradas de intermediación laboral y vinculaciones informales, se expidió la Ley 1610 de 2013, que regula los acuerdos de formalización con los fines previamente mencionados. Sin embargo, las modalidades de vinculación transitoria, como
	cátedra, ocasionales, temporales y en provisionalidad, no corresponden a situaciones de empleo informal.

**Universidad
Pedagógica y
Tecnológica de
Colombia**

La implementación del plan de formalización laboral, conforme a lo dispuesto en el Artículo 2.5.4.5.3, presenta varios impactos significativos para la institución, especialmente en lo que respecta a la asignación de recursos y la gestión de personal administrativo vinculado mediante contratos de prestación de servicios. A continuación, se destacan los principales aspectos que requieren atención:

- Relación con el plan de trabajo académico:

La formalización de funcionarios vinculados y docentes puede integrarse de manera más directa con el plan de trabajo académico, dado que sus asignaciones están estrechamente relacionadas con las actividades misionales de la institución. Esto facilita la alineación de los objetivos de formalización con las necesidades estructurales de la planta docente y administrativa.

- Complejidad en la formalización del personal administrativo: La situación del personal administrativo contratado mediante contratos de prestación de servicios es más compleja. Este tipo de contrataciones no solo cubre actividades misionales y permanentes, sino que también responde a necesidades específicas y temporales que no necesariamente se alinean con los procesos y procedimientos permanentes de la institución.

Los estudios requeridos para la formalización de este personal deben ser más detallados, considerando la diversidad de funciones y la temporalidad de algunas actividades. Esto implica una evaluación exhaustiva de cada puesto para determinar cuáles corresponden a funciones misionales y permanentes y, por tanto, deberían ser formalizados.

- Impacto presupuestal y recursos:

La elaboración de estos estudios detallados y la eventual formalización del personal administrativo conlleva la asignación de recursos adicionales. Actualmente, la institución no ha previsto estos recursos en su asignación de gastos, lo que supone un desafío significativo.

La implementación de los planes de formalización requerirá ajustes presupuestales, posiblemente afectando otras áreas de la institución. Esto podría implicar la necesidad de reestructuración financiera o la búsqueda de fuentes adicionales de financiamiento para cumplir con los objetivos de formalización sin desatender otras obligaciones institucionales.

- Sobre la publicidad y la participación de las organizaciones sindicales: En el proceso de formulación y ejecución del plan de formalización laboral, es esencial respetar el principio de publicidad. Este principio requiere que

toda la información relacionada con el plan sea transparente y accesible para todas las partes interesadas, incluyendo a los empleados, las organizaciones sindicales, y otros actores relevantes.

Los sindicatos, como representantes de los trabajadores, juegan un papel fundamental en este proceso. Su participación activa en la definición del plan de formalización laboral es crucial para asegurar que los intereses de los trabajadores estén adecuadamente representados y que se respeten sus derechos. Esto no solo fortalece la legitimidad del proceso, sino que también contribuye a evitar posibles conflictos laborales.

La institución debe garantizar espacios de diálogo y consulta previos a la implementación del plan, permitiendo que los afiliados sindicales expresen sus inquietudes y propuestas. Asimismo, la publicidad del proceso asegurará que todas las decisiones se tomen de manera informada y con la debida antelación, minimizando el riesgo de inconformidades o malentendidos.



Universidad Pedagógica Nacional	Las instituciones se verán beneficiadas al contar con un documento de política para la gestión de su talento humano profesoral y administrativo que les permitirá concentrar sus esfuerzos en la dignificación del trabajo que redunda en el desempeño académico. Para el Ministerio de Educación Nacional y para el Gobierno Nacional, constituye un instrumento valioso para la contar con información precisa para la toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestales.
--	--

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue "<i>Lo cambiaría</i>" , indique o redacte el cambio propuesto
Universidad de la Amazonia	Artículo 2.5.4.5.3. De los planes de formalización laboral. Se entiende por plan de formalización laboral, el documento técnico mediante el cual las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales realizarán un estudio de cargas laborales administrativas y docentes de las necesidades de planta, conducente a la implementación responsable y gradual de la formalización del empleo público a través de concursos de mérito docente, en equidad del personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa, que desarrolle actividades misionales y con vocación de permanencia.
Universidad de Caldas	Se requiere un concepto jurídico de la secretaría jurídica del MEN para que las IES comprendamos la razón por la cual consideran que el proyecto de Decreto no transgrede el principio de mérito. Hasta que este tema de fondo no sea resuelto, la Universidad de Caldas considera que, en su integralidad, el proyecto de Decreto no es viable jurídicamente.

Universidad Industrial de Santander	Seria prudente pensar en que lo que se denomina formalización de empleos, tenga como alcance, las ampliaciones de planta de personal docente y administrativos en la medida de la disponibilidad presupuestal, revisando en ejercicio de sus competencias en cada IES las convocatorias y procesos de selección que, conforme al régimen constitucional y legal, entre ellos el principio de libertad legislativa se definan las condiciones para ello.
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Se entiende por plan de formalización laboral, el documento técnico mediante el cual las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales realizarán un estudio objetivo de las necesidades de planta, conducente elaborar un diagnóstico y generación de estrategias para la implementación responsable y gradual de la formalización del empleo público en equidad, del personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa, que desarrolle actividades misionales y con vocación de permanencia, con la finalidad de mejorar sus condiciones laborales, de acuerdo con el marco jurídico constitucional y legal vigente en materia laboral. (Teniendo en cuenta que es un documento técnico, basado en un estudio objetivo, éste permitirá en un primer momento determinar qué servidores serían objeto de ajustes en sus condiciones laborales, ya que la redacción indica que todos los servidores del estudio serían objeto de mejorar sus condiciones laborales).

**Universidad
Pedagógica
Nacional**

Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en el marco de su autonomía, establecerán los planes de formalización laboral para sus docentes y administrativos, que incluirán como mínimo los siguientes componentes:

- a) Cronograma proyectado para su etapa de alistamiento, diseño e implementación, que incluya tiempos y responsables.
- b) Las necesidades de personal docente y administrativo, acordes con:
 - 1. Análisis de las actividades misionales desempeñadas por docentes de planta, ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, identificando la proporción entre el número de profesores en cada modalidad de vinculación.
 - 2. Análisis de las actividades, procesos y procedimientos desempeñados de manera permanente, por personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio, identificando la proporción de estos frente a los cargos de carrera administrativa.
 - 3. Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.
 - 4. Propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. Los perfiles deben contener, como mínimo, formación, competencias requeridas para el cargo, experiencia relacionada y las equivalencias posibles.
 - 5. Análisis de la distribución y asignación de tiempos para las actividades de docencia, investigación, extensión y gestión.
- c) Análisis del impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar el Plan de Formalización Laboral, así como las necesidades de nuevos recursos a la base presupuestal, provenientes del presupuesto general de la Nación, para garantizar la implementación del proceso.
- d) Plan de implementación de la propuesta de creación e incorporación de los empleos, donde se establezcan las fases y porcentajes de avance; especialmente en los casos en que se opte por un mecanismo gradual.

Artículo 2.5.4.5.4. Contenido de los planes de formalización.

Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en el marco de su autonomía, establecerán los planes de formalización laboral para sus docentes y administrativos, que incluirán como mínimo los siguientes componentes:

a) *Cronograma proyectado para su etapa de alistamiento, diseño e implementación, que incluya tiempos y responsables.*

b) *Las necesidades de personal docente y administrativo, acordes con:*

1. Análisis de las actividades misionales desempeñadas por docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, identificando la proporción frente a los docentes de planta.

2. Análisis de las actividades, procesos y procedimientos desempeñados de manera permanente, por personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio, identificando la proporción de estos frente a los cargos de carrera administrativa.

3. Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.

4. Propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. Los perfiles deben contener, como mínimo, formación, competencias requeridas para el cargo y experiencia relacionada.

c) *Análisis de impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar el Plan de Formalización Laboral.*

d) Plan de implementación de la propuesta de creación e incorporación de los empleos, donde se establezcan las fases y porcentajes de avance; especialmente en los casos en que se opte por un mecanismo gradual.

Parágrafo 1. *Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales garantizarán la participación de las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en la respectiva Institución, en el proceso de elaboración y ejecución de los planes de formalización laboral.*

Parágrafo 2. *Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales contemplarán dentro de los perfiles que se buscará vincular la experiencia relacionada acreditada de los docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, así como del personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio*

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
--	--

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNA	En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán establecer sus propias tipologías de vinculación del personal docente diferente a la contemplada en el decreto 1279, garantizando su permanencia productiva, estableciendo procesos de ascenso de acuerdo a sus propias necesidades (escalafón propio acorde con la necesidades de la universidad y no un escalafón generalizado). Lo anterior, teniendo en cuenta que el decreto 1279 por el sistema de puntos y sin ningún tipo de topes, genera incrementos presupuestales a las universidades que están muy por encima del IPC, el crecimiento es incremental en cada vigencia y así sucesivamente en las subsiguientes, el presupuesto que la nación otorga a las universidades es lineal de acuerdo con el IPC, con el plan de formalización acogiendo el decreto 1279 genera un riesgo financiero que las universidades no tendrían la capacidad financiera para asumirlo.
Universidad de Antioquia	Además de reiterar lo ya relacionado en los comentarios a los anteriores artículos, es necesario recordar que la desfinanciación de la base presupuestal de las Instituciones de Educación Superior Públicas impide la destinación de presupuesto para la implementación de un eventual plan de formalización.
Universidad de la Amazonia	Reitero que debe quedar definida la metodología para determinar las necesidades.
Universidad de Nariño	Este cronograma permitirá implementar una ruta de manejo objetiva, dado que posibilita la identificación de las problemáticas que se presentan frente a la vinculación del personal docente y administrativo, las necesidades de empleos de planta, o transitorios y sobre todo las afectaciones y beneficios que traerá en la parte financiera de la institución

Universidad de Caldas	No encontramos viable su adopción en tanto no se resuelva la legalidad del Parágrafo 2 del artículo 25454 y artículo 25457 (mérito), sobre lo cual la Universidad de Caldas recomienda que la secretaría jurídica del MEN o quien haga sus veces expida un concepto jurídico formal que demuestre su constitucionalidad, en tanto no se hace referencia en el documento de memoria justificativa a como el proyecto de Decreto no trasgrede el principio de mérito a través de lo que se propone. Se anexa en el campo de "Documentos complementarios" un documento de análisis jurídico que la Secretaría General de la Universidad realizó con ocasión de la consulta relacionada con un posible concurso de méritos diferencial para docentes ocasionales.
Universidad Industrial de Santander	Parece en principio que la formulación de planes, fuera opcional, sin embargo, este artículo en lectura con los siguientes, hace que el asunto sea obligatorio, circunstancia que despoja el principio de sostenibilidad financiera. En este punto se insiste que el decreto impone a las IES el deber de formular planes de formalización, los cuales, en virtud de las normas del plan de desarrollo en que se sustentan, están sujetos a la disponibilidad presupuestal. No obstante, la obligación de implementar dichos planes en la presente y siguiente vigencia desconoce este principio, asumiendo la disponibilidad de recursos, al mencionar ciertas fuentes cuyo destino corresponde, en general, a los gastos funcionales de las IES, los cuales no se limitan ni se circunscriben únicamente a la vinculación de personal

**Universidad
Pedagógica y
Tecnológica de
Colombia**

La implementación de los planes de formalización laboral, según lo dispuesto en el Artículo 2.5.4.5.5 del decreto, plantea desafíos significativos para las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, especialmente en lo que respecta a las fuentes de financiación y la sostenibilidad financiera de estos planes. A continuación, se presentan las observaciones más relevantes:

- Fuentes de financiación y crecimiento presupuestal:

El artículo establece que las instituciones dispondrán de los recursos necesarios para implementar los planes de formalización laboral, utilizando diversas fuentes recurrentes de su presupuesto, incluyendo recursos propios, aportes de la nación, y aportes de entidades territoriales. Además, se consideran los recursos adicionales asignados por el Gobierno nacional desde 2019 y los previstos en la Ley 2294 de 2023.

Sin embargo, aunque se ha incrementado la base presupuestal desde 2019, este crecimiento no ha sido acorde con los incrementos reales en los costos de la educación superior. El ajuste mínimo por el IPC se ha convertido en el techo máximo, lo que ha congelado en términos reales la base presupuestal desde 1993. Esto significa que, aunque los recursos nominales hayan aumentado, en términos reales, la capacidad adquisitiva de estos fondos se ha mantenido prácticamente constante.

- Desafíos financieros y sostenibilidad:

Las dinámicas de las rentas propias de las instituciones de educación superior, como matrículas y otros ingresos, no son suficientes para cubrir el mayor gasto derivado del estudio e implementación de los planes de formalización laboral. Estos planes requieren una inversión significativa en la contratación y mejora de las condiciones laborales del personal administrativo y misional, lo que representa un desafío considerable dado el limitado crecimiento real de los recursos presupuestales.

Además, la implementación de estos planes debe ser evaluada por el área competente de la institución, que debe emitir un concepto de viabilidad financiera. Dado el contexto financiero actual, es probable que muchas instituciones enfrenten dificultades para asegurar que disponen de los recursos necesarios para implementar estos planes sin comprometer otros gastos recurrentes esenciales para su funcionamiento.

- Impacto de la Ley 2294 de 2023:

La Ley 2294 de 2023, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, establece nuevas fuentes de financiamiento para apoyar la formalización laboral en las universidades públicas. Sin embargo, la asignación de estos recursos y su suficiencia para cubrir las necesidades de formalización aún están por evaluarse en cada institución, y dependen

de un concepto de viabilidad financiera que puede limitar su acceso inmediato y efectivo.

Universidad Surcolombiana	Si bien el contenido del documento técnico denominado Plan de Formación Laboral está claro, el parágrafo 1 señala que se debe garantizar la participación de las organizaciones sindicales en el proceso de ejecución, pero no es claro el rol de las organizaciones en esa participación
----------------------------------	---

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue "Lo cambiaría" , indique o redacte el cambio propuesto
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNA	En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán establecer sus propias tipologías de vinculación del personal docente diferente a la contemplada en el decreto 1279, garantizando su permanencia productiva, estableciendo procesos de ascenso de acuerdo a sus propias necesidades (escalafón propio acorde con la necesidades de la universidad y no un escalafón generalizado). Lo anterior, teniendo en cuenta que el decreto 1279 por el sistema de puntos y sin ningún tipo de topes, genera incrementos presupuestales a las universidades que están muy por encima del IPC, el crecimiento es incremental en cada vigencia y así sucesivamente en las subsiguientes, el presupuesto que la nación otorga a las universidades es lineal de acuerdo con el IPC, con el plan de formalización acogiendo el decreto 1279 genera un riesgo financiero que las universidades no tendrían la capacidad financiera para asumirlo.
Universidad de Antioquia	No debe expedirse. Es inconveniente por la crisis de financiación de las IES

**Universidad de la
Amazonia**

Artículo 2.5.4.5.4. Contenido de los planes de formalización. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en el marco de su autonomía, establecerán los planes de formalización laboral para sus docentes y administrativos, que incluirán como mínimo los siguientes componentes:

- a) Cronograma proyectado para su etapa de alistamiento, diseño e implementación, que incluya tiempos y responsables.
- b) Las necesidades de personal docente y administrativo, acordes con:
 - 1. Análisis de las actividades misionales desempeñadas por docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, identificando la proporción frente a los docentes de planta.
 - 2. Análisis de las actividades, procesos y procedimientos desempeñados de manera permanente, por personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio, identificando la proporción de estos frente a los cargos de carrera administrativa.
 - 3. Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.
 - 4. Acorde a los resultados de cargas laborales docentes y administrativas.
 - 5. Propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. Los perfiles deben contener, como mínimo, formación, competencias requeridas para el cargo y experiencia relacionada.
- c) Análisis de impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar el Plan de Formalización Laboral. Debe haber un estudio financiero y presupuestal junto con el análisis.
- d) Plan de implementación de la propuesta de creación e incorporación de los empleos, donde se establezcan las fases y porcentajes de avance; especialmente en los casos en que se opte por un mecanismo gradual. Parágrafo 1. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales garantizarán la participación de las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en la respectiva Institución, en el proceso de elaboración y ejecución de los planes de formalización laboral. El tema de vinculación es de carácter administrativo, no se considera procedente que los sindicatos participen en la ejecución de dichos planes.

Parágrafo 2. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales contemplarán dentro de los perfiles que se buscará vincular la experiencia relacionada acreditada de los docentes ocasionales,

catedráticos y otras denominaciones temporales, así como del personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio. Es importante que se atienda a la normatividad institucional al respecto.

Universidad de Caldas	Se requiere un concepto jurídico de la secretaría jurídica del MEN para que las IES comprendamos la razón por la cual consideran que el proyecto de Decreto no transgrede el principio de mérito. Hasta que este tema de fondo no sea resuelto, la Universidad de Caldas considera que, en su integralidad, el proyecto de Decreto no es viable jurídicamente.
Universidad Industrial de Santander	En línea con los comentarios y ajustes a los artículos precedentes, en este punto del Decreto, debería pensarse en plantear un contenido de un plan de ampliación de planta como estrategia o medio para formalizar empleos. El estudio o el plan de ampliación de planta, deberá observar, al menos los siguientes aspectos identificación de las necesidades de personal docente y administrativo, a partir de del análisis de las siguientes variables, entre otras: 1. Actividades misionales desempeñadas por personal docente vinculado a las Instituciones de Educación Superior a través de las diferentes modalidades de vinculación (planta, ocasional y cátedra) frete a las diferentes necesidades institucionales, con vocación de permanencia de aquellas 2. Actividades, procesos y procedimientos desempeñados por personal administrativo vinculado en provisionalidad, modalidad empleo temporal o mediante contratos de prestación de servicio, frente a las diferentes necesidades institucionales con vocación de permanencia de aquellas. 3. Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional. 4. Propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. En todo caso, la redacción del artículo, debe hacer énfasis en el Impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar la estrategia de Formalización Laboral, entendendida como la creación de cargos y la provisión de los creados y existentes vacantes.

**Universidad
Colegio Mayor de
Cundinamarca**

"Se consideraría asociar a este artículo un ciclo PHVA partiendo de un diagnóstico institucional que permita conocer el estado del arte.

a) Cronograma proyectado para su etapa de diagnóstico, alistamiento, diseño e implementación, que incluya tiempos y responsables.

b. Elaboración y documentación del diagnóstico institucional que permita determinar el factor de cierre de brechas en materia de formalización laboral producto de:

- Análisis de las actividades misionales desempeñadas por docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, identificando la proporción frente a los docentes de planta.
- Análisis de las actividades, procesos y procedimientos desempeñados de manera permanente, por personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio, identificando la proporción de estos frente a los cargos de carrera administrativa.
- Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.

c. Generar una propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. Los perfiles deben contener, como mínimo, formación, competencias requeridas para el cargo y experiencia relacionada

d. Programar las fases de implementación para el cierre de brechas incluidos los análisis de impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para la puesta en marcha del Plan.

e. Establecer, de conformidad con la Autonomía Universitaria, los mecanismos de aprobación, seguimiento y evaluación del plan acorde con su estructura de autorregulación.

Parágrafos igual."

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Se deben establecer de manera clara la fuente de los recursos adicionales que las instituciones puedan requerir en el marco de la formulación e implementación de los planes de formalización laboral. La UPTC actualmente no cuenta con recursos para cumplir este aparte "dispondrán de los recursos financieros necesarios para la implementación total o gradual de los Planes de Formalización Laboral".
---	---

**Universidad
Pedagógica
Nacional**

Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en el marco de su autonomía, establecerán los planes de formalización laboral para sus docentes y administrativos, que incluirán como mínimo los siguientes componentes:

- a) Cronograma proyectado para su etapa de alistamiento, diseño e implementación, que incluya tiempos y responsables.
- b) Las necesidades de personal docente y administrativo, acordes con:
 - 1. Análisis de las actividades misionales desempeñadas por docentes de planta, ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, identificando la proporción entre el número de profesores en cada modalidad de vinculación.
 - 2. Análisis de las actividades, procesos y procedimientos desempeñados de manera permanente, por personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio, identificando la proporción de estos frente a los cargos de carrera administrativa.
 - 3. Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.
 - 4. Propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. Los perfiles deben contener, como mínimo, formación, competencias requeridas para el cargo, experiencia relacionada y las equivalencias posibles.
 - 5. Análisis de la distribución y asignación de tiempos para las actividades de docencia, investigación, extensión y gestión.
- c) Análisis del impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar el Plan de Formalización Laboral, así como las necesidades de nuevos recursos a la base presupuestal, provenientes del presupuesto general de la Nación, para garantizar la implementación del proceso.
- d) Plan de implementación de la propuesta de creación e incorporación de los empleos, donde se establezcan las fases y porcentajes de avance; especialmente en los casos en que se opte por un mecanismo gradual.

El PARÁGRAFO 1. Se mantiene igual
PARÁGRAFO 2. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u
Oficiales priorizarán dentro de los perfiles que se buscará vincular la



experiencia relacionada acreditada de los docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, así como del personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio que, al momento de la implementación del Plan de Formalización estén cumpliendo actividades misionales, o con vocación de permanencia.

**Universidad
Surcolombiana**

No se propone texto de cambio, ya que el proyecto de decreto tiene falencia en la semántica jurídica y en la sustentación técnica.

Artículo 2.5.4.5.5. Fuentes de financiación.

Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de los recursos financieros necesarios para la implementación total o gradual de los Planes de Formalización Laboral, de acuerdo con el análisis del que trata el literal c del artículo 4 del presente decreto, considerando las diferentes fuentes de recursos recurrentes que conforman sus presupuestos (recursos propios, aportes de la nación, aportes de las entidades territoriales, entre otras), previo aval o concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución.

Para la financiación de los planes de formalización laboral las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de la base presupuestal de funcionamiento generada por:

- a) Los recursos adicionales asignados por el Gobierno nacional desde 2019.*
- b) Aquellos que se incorporen atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan, y,*
- c) Los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", previo concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución que permita asegurar la cobertura de los planes de formalización de los que trata el presente decreto, así como los demás gastos recurrentes de la institución.*

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
--	--

Desde la autonomía universitaria, este texto presenta varias observaciones importantes relacionadas con la gobernanza y la gestión financiera de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales (IES). Aquí se identifican algunas posibles preocupaciones e inconveniencias:

1. Autonomía Universitaria:

- **Injerencia Estatal:** La autonomía universitaria implica que las universidades tienen la capacidad de autogestionarse en temas administrativos, financieros y académicos. Sin embargo, el texto parece imponer una estructura financiera dependiente de la viabilidad financiera, lo cual podría interpretarse como una intervención externa en la toma de decisiones autónomas de las universidades.
- **Condicionamiento de Recursos:** Al vincular la implementación de los planes de formalización laboral con la disponibilidad de recursos que dependen principalmente del Gobierno Nacional, se limita la capacidad de la universidad para decidir de manera autónoma sobre sus prioridades y estrategias financieras.

2. Dependencia de Recursos Externos:

- **Recursos Adicionales Asignados por el Gobierno:** El texto menciona que las universidades dependerán de recursos adicionales asignados por el Gobierno Nacional desde 2019. Sin embargo, esta dependencia puede ser problemática si los recursos no son asignados de manera oportuna o suficiente, lo que pondría en riesgo la implementación de los planes de formalización laboral.
- **Normas y Leyes Externas:** La referencia al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y al artículo 124 de la Ley 2294 de 2023 indica que las universidades estarán sujetas a modificaciones legislativas que podrían afectar la estabilidad de su financiación. Esto introduce incertidumbre en la planificación financiera de las instituciones.
- **El Gobierno Nacional deberá revisar la asignación de recursos a las universidades y así determinar a partir de un análisis per cápita de acuerdo al número de estudiantes el presupuesto asignado y lograr su coherencia con la implementación del plan de formalización, ya que la base presupuesta corresponde a la matrícula del año. Xxxx, esta variable está directamente relacionada con las necesidades de personal docentes y administrativo.**

3. Viabilidad Financiera:

- **Carga Administrativa:** El requisito de obtener un "concepto de viabilidad financiera" del área competente de la institución añade una carga administrativa adicional. Esto podría ralentizar la toma de decisiones y complicar la ejecución de los planes de formalización laboral, además podría darse que dicho concepto de viabilidad tenga que tener avales de instancias como el ministerio de educación lo cual afectaría la agilidad en estos procesos.
- **Impacto en Otros Gastos:** El texto menciona que la implementación de los planes de formalización no debe comprometer los demás gastos

recurrentes de la institución. Esto puede generar tensiones entre las prioridades de formalización laboral y otros aspectos esenciales de la operación de las universidades, como la inversión en infraestructura, investigación y docencia, y en si la financiación de los Planes de Desarrollo Institucionales.

4. Sostenibilidad Financiera:

- Escenario de Recursos Limitados: La presupuestación para la formalización laboral debe competir con otros compromisos financieros de la institución. En un escenario de recursos limitados, podría generar un conflicto entre los objetivos de formalización y otros proyectos estratégicos.
- Planificación a Largo Plazo: La sostenibilidad de los planes de formalización a largo plazo puede verse comprometida si los recursos externos, como los aportes de la Nación o las entidades territoriales, no son garantizados de manera continua y suficiente. Esto introduce riesgos en la estabilidad laboral del personal formalizado.

5. Flexibilidad Institucional:

- Restricciones a la Flexibilidad: Las universidades pueden perder flexibilidad para gestionar sus recursos en función de sus necesidades específicas. La imposición de fuentes de financiación predeterminadas para la formalización laboral podría restringir la capacidad de las universidades para adaptar sus estrategias financieras a circunstancias cambiantes.

Desde la perspectiva de la autonomía universitaria, el texto podría ser visto como una limitación al autogobierno de las instituciones, ya que introduce una dependencia significativa de recursos externos y una carga administrativa adicional para garantizar la viabilidad financiera de los planes de formalización laboral. Esto puede comprometer la capacidad de las universidades para manejar de manera autónoma sus prioridades y recursos financieros.

Universidad de Antioquia	Los recursos que se destinen al Plan de Formalización laboral deben ser adicionales a partir de la expedición del decreto (en caso de que se expida), no con los asignados por el Gobierno nacional desde 2019. Deben ser garantizados, no supeditados a una disponibilidad presupuestal como se establece en el artículo 124 del Plan Nacional de Desarrollo.
Universidad de la Amazonia	No hay compromiso del Ministerio con la asignación de recursos de manera concreta y las universidades pueden quedar comprometidas en el presupuesto de funcionamiento.
Universidad de Nariño	Este artículo es consecuente, con el impacto que la implementación que la formalización laboral generaría en el campo financiero de una Institución de Educación superior, dado, es pertinente tener en claro de dónde surgirán los recursos



Universidad de Caldas

a) "Los recursos adicionales asignados por el Gobierno nacional desde 2019": Estos recursos ya han sido incorporados y ejecutados en los presupuestos institucionales previa aprobación de los Consejos Superiores, por lo cual resulta ilógico indicar que después de 5 años se pretendan utilizar para estos fines. Adicionalmente estos recursos en su mayoría establecieron destinaciones específicas que no tuvieron que ver con procesos de formalización. Estos recursos fueron destinados para atender los faltantes presupuestales estructurales de las Universidades que nos tenían en graves riesgos de déficit de caja, es decir de cesación de pagos de gastos de funcionamiento como nóminas, lo cual se puede comprobar en los Acuerdos del Consejo Superior donde fueron apropiados estos recursos. Pero además no se puede entender como vinculante para las Universidades el acuerdo sindical nacional donde se invitó o instó a las Universidades a utilizar parte de estos recursos en los procesos de "formalización" comprometidos por parte del Gobierno con las asociaciones sindicales en los acuerdos nacionales. Las Universidades no participaron en estas negociaciones, razón por la cual no se encuentran legalmente obligadas, pero además el Gobierno al negociar este compromiso, debió destinar partidas presupuestales específicas y no lo hizo.

b) "Aquellos que se incorporen atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan": si el Gobierno destina a futuro recursos adicionales con destinación específica a financiar los "planes de formalización", estos serán usados estrictamente para estos fines, tal como se ha realizado con recursos asignados para otros fines. Sin embargo, esos recursos se entienden de inversión y por lo mismo no son sostenibles en el tiempo. MEN tendría que destinar partidas de inversión a la base presupuestal para que sea cumplido el principio de marco fiscal que una inversión recurrente como está demanda.

c) "Los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", previo concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución que permita asegurar la cobertura de los planes de formalización de los que trata el presente decreto, así como los demás gastos recurrentes de la institución": los recursos de inversión de los que trata este artículo no hacen base presupuestal, razón por la cual no pueden ser usados para "planes de formalización laboral, en tanto sería irresponsable crear un gasto recurrente con una fuente no permanente, lo que además contravendría el principio de marco fiscal para conceptuar y decidir por su viabilidad y sostenibilidad financiera en el tiempo, llevando a los Consejos Superiores a tomar una decisión ilegal. Por su parte los

recursos adicionales para funcionamiento que se destinen bajo este artículo de la ley 2294 de 2023, deben tener una destinación específica para que

sean entendidos como vinculantes para financiar los procesos de "formalización laboral"

**Universidad
Industrial de
Santander**

Reitero en este artículo, la importancia de sustentar este tipo de iniciativas en el principio de sostenibilidad fiscal.

El decreto impone a las IES el deber de formular planes de formalización, los cuales, en virtud de las normas del plan de desarrollo en que se sustentan, están sujetos a la disponibilidad presupuestal. No obstante, la obligación de implementar dichos planes en la presente y siguiente vigencia desconoce este principio, asumiendo la disponibilidad de recursos, al mencionar ciertas fuentes cuyo destino corresponde, en general, a los gastos funcionales de las IES, los cuales no se limitan ni se circunscriben únicamente a la vinculación de personal



**Universidad
Pedagógica y
Tecnológica de
Colombia**

La implementación de los planes de formalización laboral, según lo dispuesto en el Artículo 2.5.4.5.5 del decreto, plantea desafíos significativos para las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, especialmente en lo que respecta a las fuentes de financiación y la sostenibilidad financiera de estos planes. A continuación, se presentan las observaciones más relevantes:

- Fuentes de financiación y crecimiento presupuestal:

El artículo establece que las instituciones dispondrán de los recursos necesarios para implementar los planes de formalización laboral, utilizando diversas fuentes recurrentes de su presupuesto, incluyendo recursos propios, aportes de la nación, y aportes de entidades territoriales. Además, se consideran los recursos adicionales asignados por el Gobierno nacional desde 2019 y los previstos en la Ley 2294 de 2023.

Sin embargo, aunque se ha incrementado la base presupuestal desde 2019, este crecimiento no ha sido acorde con los incrementos reales en los costos de la educación superior. El ajuste mínimo por el IPC se ha convertido en el techo máximo, lo que ha congelado en términos reales la base presupuestal desde 1993. Esto significa que, aunque los recursos nominales hayan aumentado, en términos reales, la capacidad adquisitiva de estos fondos se ha mantenido prácticamente constante.

- Desafíos financieros y sostenibilidad:

Las dinámicas de las rentas propias de las instituciones de educación superior, como matrículas y otros ingresos, no son suficientes para cubrir el mayor gasto derivado del estudio e implementación de los planes de formalización laboral. Estos planes requieren una inversión significativa en la contratación y mejora de las condiciones laborales del personal administrativo y misional, lo que representa un desafío considerable dado el limitado crecimiento real de los recursos presupuestales.

Además, la implementación de estos planes debe ser evaluada por el área competente de la institución, que debe emitir un concepto de viabilidad financiera. Dado el contexto financiero actual, es probable que muchas instituciones enfrenten dificultades para asegurar que disponen de los recursos necesarios para implementar estos planes sin comprometer otros gastos recurrentes esenciales para su funcionamiento.

- Impacto de la Ley 2294 de 2023:

La Ley 2294 de 2023, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, establece nuevas fuentes de financiamiento para apoyar la formalización laboral en las universidades públicas. Sin embargo, la asignación de estos recursos y su suficiencia para cubrir las necesidades de formalización aún están por evaluarse en cada institución, y dependen de un concepto de viabilidad financiera que puede limitar su acceso inmediato y efectivo.

Universidad Pedagógica Nacional	El impacto real y positivo del plan de formalización y el compromiso de las instituciones para proceder una vez se cuente con los recursos a la base presupuestal para su implementación
Universidad Surcolombiana	Las fuentes que se mencionan son las que se vienen asignando desde 2019, sin embargo, estas fuentes ya tienen destinación dado que la universidad siempre construye su presupuesto con faltantes presupuestales en lo misional (docencia, investigación, proyección social) y estos recursos se han empleado en suplir este faltante presupuestal. Con esta nueva propuesta de formalización se requiere triplicar los recursos provenientes del gobierno nacional, de lo contrario el proyecto de ley no tendría financiación para hacer posible su ejecución.

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue "Lo cambiaría" , indique o redacte el cambio propuesto
--	--

Desde la autonomía universitaria, este texto presenta varias observaciones importantes relacionadas con la gobernanza y la gestión financiera de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales (IES). Aquí se identifican algunas posibles preocupaciones e inconveniencias:



1. Autonomía Universitaria:

- **Injerencia Estatal:** La autonomía universitaria implica que las universidades tienen la capacidad de autogestionarse en temas administrativos, financieros y académicos. Sin embargo, el texto parece imponer una estructura financiera dependiente de la viabilidad financiera, lo cual podría interpretarse como una intervención externa en la toma de decisiones autónomas de las universidades.

- **Condicionamiento de Recursos:** Al vincular la implementación de los planes de formalización laboral con la disponibilidad de recursos que dependen principalmente del Gobierno Nacional, se limita la capacidad de la universidad para decidir de manera autónoma sobre sus prioridades y estrategias financieras.

2. Dependencia de Recursos Externos:

- **Recursos Adicionales Asignados por el Gobierno:** El texto menciona que las universidades dependerán de recursos adicionales asignados por el Gobierno Nacional desde 2019. Sin embargo, esta dependencia puede ser problemática si los recursos no son asignados de manera oportuna o suficiente, lo que pondría en riesgo la implementación de los planes de formalización laboral.

- **Normas y Leyes Externas:** La referencia al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y al artículo 124 de la Ley 2294 de 2023 indica que las universidades estarán sujetas a modificaciones legislativas que podrían afectar la estabilidad de su financiación. Esto introduce incertidumbre en la planificación financiera de las instituciones.

- **El Gobierno Nacional deberá revisar la asignación de recursos a las universidades y así determinar a partir de un análisis per cápita de acuerdo al número de estudiantes el presupuesto asignado y lograr su coherencia con la implementación del plan de formalización, ya que la base presupuesta corresponde a la matrícula del año. Xxxx, esta variable está directamente relacionada con las necesidades de personal docentes y administrativo.**

3. Viabilidad Financiera:

- **Carga Administrativa:** El requisito de obtener un "concepto de viabilidad financiera" del área competente de la institución añade una carga administrativa adicional. Esto podría ralentizar la toma de decisiones y complicar la ejecución de los planes de formalización laboral, además podría darse que dicho concepto de viabilidad tenga que tener avales de instancias como el ministerio de educación lo cual afectaría la agilidad en estos procesos.

- **Impacto en Otros Gastos:** El texto menciona que la implementación de los planes de formalización no debe comprometer los demás gastos

recurrentes de la institución. Esto puede generar tensiones entre las prioridades de formalización laboral y otros aspectos esenciales de la operación de las universidades, como la inversión en infraestructura, investigación y docencia, y en si la financiación de los Planes de Desarrollo Institucionales.

4. Sostenibilidad Financiera:

- Escenario de Recursos Limitados: La presupuestación para la formalización laboral debe competir con otros compromisos financieros de la institución. En un escenario de recursos limitados, podría generar un conflicto entre los objetivos de formalización y otros proyectos estratégicos.
- Planificación a Largo Plazo: La sostenibilidad de los planes de formalización a largo plazo puede verse comprometida si los recursos externos, como los aportes de la Nación o las entidades territoriales, no son garantizados de manera continua y suficiente. Esto introduce riesgos en la estabilidad laboral del personal formalizado.

5. Flexibilidad Institucional:

- Restricciones a la Flexibilidad: Las universidades pueden perder flexibilidad para gestionar sus recursos en función de sus necesidades específicas. La imposición de fuentes de financiación predeterminadas para la formalización laboral podría restringir la capacidad de las universidades para adaptar sus estrategias financieras a circunstancias cambiantes.

Desde la perspectiva de la autonomía universitaria, el texto podría ser visto como una limitación al autogobierno de las instituciones, ya que introduce una dependencia significativa de recursos externos y una carga administrativa adicional para garantizar la viabilidad financiera de los planes de formalización laboral. Esto puede comprometer la capacidad de las universidades para manejar de manera autónoma sus prioridades y recursos financieros.

Universidad de Antioquia	No es clara ni coherente la financiación del plan condicionada. Tampoco se define cómo se financiarán los cargos donde se vinculen los destinatarios del Plan
Universidad de la Amazonia	Artículo 2.5.4.5.5. Fuentes de financiación. El Ministerio de Educación Nacional garantizará los recursos para la aplicación de los Planes de Formalización. Dentro de estos recursos se contemplarán lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan, y los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.
Universidad de Caldas	Cambiarlo atendiendo los impactos que se advierten en el ítem correspondiente: Eliminar el ítem a), ampliar la redacción del ítem b) indicando que sean recursos de inversión a la base presupuestal con destinación específica que garanticen su perdurabilidad en el tiempo. Cambiar el ítem c) para que los nuevos recursos de funcionamiento sean a la base presupuestal y con destinación específica a los procesos de formalización y eliminar de las opciones los recursos de inversión que no cumplen con el principio de marco fiscal o perdurabilidad en el tiempo.
Universidad Industrial de Santander	Si bien podrá mencionarse que las fuentes para este tipo de iniciativas corresponde a recursos de la base, no puede presentarse o redactarse de tal forma que se indique que los recursos allí enunciados, tienen como destinación única y exclusiva, la formalización de los empleos. Debe contemplar la posibilidad de que el Gobierno nacional bajo el tan citado principio de sostenibilidad fiscal, disponga de recurso con destino al propósito del decreto, cuyo alcance en todo caso se modere en los términos expuesto en los comentarios a artículos anteriores.

**Universidad
Colegio Mayor de
Cundinamarca**

"Las reglamentaciones establecidas en estos momentos para disponer de recursos presenta las siguientes observaciones ya que los gastos de nómina están establecidos como gastos recurrentes:

1. Los Planes de Fomento a la Calidad son de carácter exclusivamente de inversión y están alineados con unas líneas específicas asociadas al fomento de la calidad educativa.
2. De igual manera los Planes Integrales de Cobertura, poseen también un elemento focalizado para escenarios de incremento de estudiantes y garantizar su permanencia en el tiempo de los mismos, dejando poco espacio para destinarlo a nómina siendo necesario establecer mecanismos de bienestar universitario y otros directamente asociados a estudiantes.
3. Respecto a los recursos indexados, el Gobierno Nacional establece que deben ir en la misma línea de los que son asociados al Plan de Cobertura, siendo únicamente éstos los que se puedan destinar a pagos de nómina docente. Esto sin tener en cuenta que no hay un rango de aseguramiento de los recursos en el tiempo ya que corresponden a una estrategia del gobierno actual.
4. Finalmente, y como lo refiere de manera clara el documento de memoria justificativa del proyecto ""(...)la diferencia entre los docentes temporales y permanentes refleja una tendencia incremental durante los años recientes. Es claro que la explicación de este hecho no solo se debe a la ausencia de voluntad de las directivas de estas instituciones; sin dudas el efecto de la implementación del Decreto 1279 de 2002, en las universidades públicas, significa que toda ampliación de la planta docente resulta en un aumento considerable en los gastos de personal, así como es cierto que la estructura financiera de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias (ITTU) implica unas limitaciones importantes."" (Subrayado nuestro). Serán efectivamente la estructura de los planes los que reflejen esa ""capacidad"" administrativa, física, financiera y tecnológica las que contemplen cómo se puede dar inicio a la implementación de las estrategias propuestas para el cierre de brechas.

"

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Se deben establecer de manera clara la fuente de los recursos adicionales que las instituciones puedan requerir en el marco de la formulación e implementación de los planes de formalización laboral. La UPTC actualmente no cuenta con recursos para cumplir este aparte "dispondrán de los recursos financieros necesarios para la implementación total o gradual de los Planes de Formalización Laboral".
Universidad Pedagógica Nacional	Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales destinarán los recursos financieros necesarios para la implementación total o gradual de los Planes de Formalización Laboral, de acuerdo con el análisis del que trata el literal c del artículo 4 del presente decreto, considerando las diferentes fuentes de recursos recurrentes que conforman sus presupuestos (recursos propios, aportes de la nación, aportes de las entidades territoriales, entre otras), previo aval o concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución. Para la financiación de los planes de formalización laboral las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de la base presupuestal de funcionamiento generada por: a) Los recursos adicionales a la base presupuestal histórica asignados por el Gobierno nacional desde 2019 que han sido orientados a la formalización y los nuevos recursos asignados a la base presupuestal en las vigencias 2024, 2025 y 2026 con destinación específica para garantizar este proceso y donde se cubran los costos adicionales generados por el decreto 1279 de 2002. b) Aquellos que se incorporen atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan, y, c) Los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", previo concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución que permita asegurar la cobertura de los planes de formalización de los que trata el presente decreto, así como los demás gastos recurrentes de la institución.

Universidad Surcolombiana	El gobierno nacional garantizará los recursos en los que deberá incurrir la Institución de Educación Superior para la ejecución de los planes de formalización laboral, acudiendo a recursos adicionales y diferentes a los mencionados en el proyecto de ley.
----------------------------------	---

Artículo 2.5.4.5.6. Plazo.

Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, dentro de los nueve (9) meses siguientes a la expedición del presente decreto, en el marco de su autonomía, estructurarán los Planes de Formalización Laboral, e inmediatamente iniciarán los procesos de vinculación del personal, asegurando como mínimo un avance del 40% del Plan de Formalización Laboral a 31 de diciembre de 2025, y del 80% a 31 de diciembre de 2026.

La implementación del Plan de Formalización Laboral se desarrollará de manera gradual de acuerdo con lo establecido en el plan de implementación indicado en el literal d del artículo 4 del presente decreto.

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
--	--

Universidad de Antioquia	El plazo no solo resulta insuficiente para adelantar todas las acciones que implicaría un plan de formalización laboral y acreditar los avances que se proponen; sino que puede suponer una erogación adicional en el personal que se requiere para su correcta formulación e implementación conforme a las características de nuestra Institución.
Universidad de la Amazonia	No corresponde al concepto de "gradual" y deja muy poco tiempo para determinar su aplicación.
Universidad de Nariño	Tal como se dijo anteriormente, la exigencia es pertinente para que las IES, se empiecen a tomar en serio esta temática tan trascendente, y en general se cumpla el objetivo, que todas las personas tengan condiciones laborales dignas y sobre todo en las entidades públicas, gracias a la formalización laboral
Universidad de Caldas	El plazo fijado es irrealizable, sin que se resuelva la duda jurídica estructural sobre el principio al mérito, la constitucionalidad de la propuesta que no trasgreda la autonomía universitaria, además de las fuentes de financiación recurrentes y adicionales para las Universidades.
Universidad Industrial de Santander	Se reiteran las consideraciones planteadas a los artículos precedentes.

**Universidad
Pedagógica y
Tecnológica de
Colombia**

El Artículo 2.5.4.5.6 establece un plazo de nueve (9) meses para que las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales estructuren sus Planes de Formalización Laboral, seguido de un cronograma de implementación con avances significativos exigidos para diciembre de 2025 y 2026. Sin embargo, este plazo podría resultar insuficiente y riesgoso, considerando varios factores clave que se detallan a continuación:

- Complejidad de las dinámicas sindicales y organizacionales: La formulación de los Planes de Formalización Laboral no puede realizarse de manera apresurada debido a las dinámicas sindicales y organizacionales particulares de cada institución. Estas dinámicas implican procesos de diálogo, negociación y consenso que son fundamentales para asegurar la legitimidad y eficacia del plan. Un enfoque acelerado podría desatender las preocupaciones y derechos de los trabajadores, especialmente aquellos afiliados a sindicatos, lo que podría generar conflictos laborales y obstaculizar la implementación del plan.
- Riesgo para los principios de publicidad y participación: Un proceso apresurado de formulación del plan puede comprometer el principio de publicidad, que exige transparencia y la debida difusión de la información entre todos los actores involucrados. La falta de tiempo suficiente para consultar y socializar adecuadamente los planes podría llevar a decisiones que no reflejan las necesidades reales de la institución ni las expectativas de los trabajadores. Esto no solo vulnera el derecho a la información y la participación, sino que también puede generar desconfianza y rechazo hacia el plan.
- Riesgo en la calidad y sostenibilidad del plan: La estructura de un Plan de Formalización Laboral efectivo requiere un análisis detallado y minucioso de las necesidades de personal, las funciones misionales, y los recursos disponibles. El intento de cumplir con los plazos establecidos sin una planificación adecuada podría resultar en planes incompletos o insostenibles a largo plazo, poniendo en riesgo no solo el éxito del proceso de formalización, sino también la estabilidad financiera y operativa de la institución.

Universidad Surcolombiana	El plazo de 9 meses es exiguo, no se ajusta a la realidad, ya que las reglas de la experiencia nos enseñan que un estudio técnico podría durar su estructuración un año, sumado al tiempo que pueda conllevar a que el Consejo Superior Universitario de la IES se tomen para ajustes, modificaciones, aprobación o improbación.
----------------------------------	--

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue "Lo cambiaría", indique o redacte el cambio propuesto
Universidad de Antioquia	La correcta y ejecución del cronograma depende de los giros efectos y oportunos que financien todo el proceso. Las IES no tienen capacidad de apalancar esta propuesta.
Universidad de la Amazonia	Artículo 2.5.4.5.6. Plazo. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición del presente decreto, en el marco de su autonomía, estructurarán los Planes de Formalización Laboral, e inmediatamente iniciarán los procesos de vinculación del personal, asegurando su implementación en los 5 años siguientes a la aprobación del presente decreto.
Universidad de Caldas	Se debe proponer el cambio cuando se resuelvan las tres dudas estructurales, trasgresión a la autonomía, contravención al principio de mérito y financiación adicional por parte del Gobierno y a la base presupuestal con destinación específica.

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Plazo. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del presente decreto, en el marco de su autonomía, estructurarán los Planes de Formalización Laboral, e inmediatamente iniciarán los procesos de vinculación del personal, asegurando como mínimo un avance del 40% del Plan de Formalización Laboral a 31 de diciembre de 2025, y del 80% a 31 de diciembre de 2026. de conformidad con las fases de implementación propuestas.
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	El plazo propuesto debe considerar las dinámicas institucionales y la interacción con las organizaciones sindicales, las cuales son interesados clave en el proceso de transición.
Universidad Surcolombiana	No se propone texto de cambio, ya que el proyecto de decreto tiene falencia en la semántica jurídica y en la sustentación técnica.

Artículo 2.5.4.5.7. Protección del derecho al trabajo.

En atención al artículo 25 constitucional, las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales desarrollarán los mecanismos necesarios para garantizar este derecho al personal docente y administrativo objeto del presente decreto, que se

encuentre vinculado al momento de la entrada en vigor de este y durante el período de la implementación de los Planes de Formalización, en línea con las políticas de formalización laboral y las normativas vigentes.

Análisis del Impacto:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
Universidad de Antioquia	En el articulado propuesto se hace referencia a personal vinculado, incluyendo en esta categoría justamente al personal provisional, temporal o contratado que no está vinculado con la Institución. De manera adicional lo propuesto del artículo resulta inocuo, pues las Instituciones de Educación Superior oficiales ya cuentan con sistemas especiales de carrera para el personal docente y el administrativo que garantizan la estabilidad de aquellas personas que han ingresado a la carrera, previo un concurso público de méritos.
Universidad de Nariño	El principio de Autonomía universitaria, debe ser consecuente y compatible, con las Constitución Política de 1991, en ese orden de ideas, su regulación interna en el tema de vinculación docente y administrativa, debe propender por garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y de esto hace parte la formalización laboral

Universidad de Caldas	No encontramos viable su adopción en tanto no se resuelva la legalidad del Parágrafo 2 del artículo 25454 y artículo 25457 (merito), sobre lo cual la Universidad de Caldas recomienda que la secretaría jurídica del MEN o quien haga sus veces expida un concepto jurídico formal que demuestre su constitucionalidad, en tanto no se hace referencia en el documento de memoria justificativa a como el proyecto de Decreto no trasgrede el principio de mérito a través de lo que se propone.
Universidad Industrial de Santander	Imponer a las universidades la obligación de garantizar la vinculación de quienes prestan sus servicios bajo modalidades transitorias, en nombre del derecho al trabajo, desconoce o anula el principio del mérito.

**Universidad
Pedagógica y
Tecnológica de
Colombia**

En concordancia con el reconocimiento constitucional del derecho al trabajo, la institución ha establecido mecanismos de formalización docente y de mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes, se extendió la vinculación de profesores ocasionales, para aquellos que sean requeridos durante dos (2) semestres académicos del año.

De esta manera, surge la necesidad de evaluar las modalidades de contratación de docentes temporales y personal bajo contratos de prestación de servicios, la cual ha tenido un impacto significativo en la capacidad de las Instituciones de Educación Superior para responder a los requerimientos del servicio, especialmente en relación con la oferta académica y las dinámicas de las unidades administrativas. Estas modalidades han permitido a las universidades adaptarse rápidamente a cambios en la demanda educativa, a la creación de nuevos programas, y a la gestión de proyectos temporales o específicos que no necesariamente requieren una contratación permanente. Por esta razón, es preponderante definir herramientas de diagnóstico que permitan identificar la incidencia de este tipo de prácticas y su relación con los aspectos misionales de la institución. De esta manera, el impacto financiero de regularizar a los empleados bajo estas modalidades, mediante la implementación de los Planes de Formalización Laboral, debe ser cuidadosamente considerado. Aunque este proceso está fundamentado en el derecho laboral y busca mejorar las condiciones de trabajo, es fundamental que se lleve a cabo en el marco de la sostenibilidad financiera de las universidades. Esto implica no solo una revisión detallada de las dinámicas laborales actuales, sino también una planificación financiera sólida que contemple los costos asociados con la formalización y que garantice la sostenibilidad a largo plazo de la institución. Es esencial que cualquier decisión en este sentido esté respaldada por un análisis riguroso y un concepto de viabilidad financiera emitido por el Ministerio de Educación y otras entidades pertinentes (sobre aquellos gastos que una vez verificadas las rentas propias y transferencias de la institución se identifiquen y estas no sean suficientes para suplir los gastos de la formalización), asegurando que la transición hacia una estructura laboral más formalizada se realice de manera ordenada y sostenible.

Universidad Surcolombiana	La garantización del derecho al trabajo del que trata el proyecto de ley depende de que se tenga segura la financiación suficiente, por parte del gobierno nacional con recursos diferentes a los mencionados en el proyecto de ley, para su ejecución.
----------------------------------	---

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue "Lo cambiaría" , indique o redacte el cambio propuesto
Universidad de Antioquia	No es conveniente. La misma carrera docente y carrera administrativa, dan garantía laboral a quienes, por concurso público de méritos, se vincularon.
Universidad de Caldas	Se requiere un concepto jurídico de la secretaría jurídica del MEN para que las IES comprendamos la razón por la cual consideran que el proyecto de Decreto no transgrede el principio de mérito. Hasta que este tema de fondo no sea resuelto, la Universidad de Caldas considera que, en su integralidad, el proyecto de Decreto no es viable jurídicamente. Se anexa documento de análisis la Universidad de Caldas en el campo de "Documentos complementarios".
Universidad Industrial de Santander	Se eliminaría

"Al respecto del Artículo 2.5.4.5.7. del mencionado proyecto, la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-266 de 2002, ha venido señalando que no puede haber concursos cerrados, ni en el ingreso a los cargos de carrera ni en el ascenso a los mismos, toda vez que los concursos cerrados están proscritos en los cargos de carrera del Estado.



Al respecto señaló en la citada sentencia C-266 de 2002: "El legislador vulneró los derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades y al acceso el desempeño de funciones o cargos públicos, así como el principio de imparcialidad en que se basa la función administrativa cuando escogió el concurso cerrado de ascenso como medio de reconocimiento de las calidades y los méritos a los inscritos en la carrera de la entidad. Es el concurso público, bien sea abierto o mixto, el medio alternativo que debe emplearse para el nombramiento de funcionarios de carrera cuando se trata de proveer cargos de carrera, aún para aquellos de elevada jerarquía.

Por su parte, el Consejo de Estado señaló que esta clase de concursos resultan contrarios a la Carta Política, dado que desconocen lo preceptuado en los artículos 13, 40 y 125, que precisan el derecho a la igualdad; el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, excepto los de elección popular, de libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y demás que determine la ley.

Conforme a la anterior exposición de normas, un concurso cerrado tal y como se plantea en el referido artículo, transgrediría principios constitucionales. Igualmente, no se puede plantear la posibilidad de un concurso mixto para el caso de la planta docente, entendiéndose que unos cargos se ofrecerían en concurso de ascenso interno a los docentes, pues estos están previstos para quienes ya se encuentran en carrera administrativa, lo que no sucede con los profesores ocasionales o catedráticos quienes no se encuentran en carrera, amén de sus años de experiencia en la planta docente y sus evaluaciones satisfactorias, al respecto ha señalado la corte en esta misma sentencia que:

"En cuanto al ingreso, no cabe duda de que - como lo ha sostenido la Corte- los concursos que se efectúen con el objeto de convocar a los aspirantes a un determinado empleo deben otorgar oportunidad abierta e igualitaria a todas las personas, señalando obviamente los requisitos exigidos para el desempeño de aquél, según la ley. Allí, por tanto, no puede haber restricciones que impidan o dificulten a quien no hace parte de la entidad o del conjunto de la Administración, es decir, a la persona particular que no ha accedido al servicio, llegar a él con base en sus méritos y previo concurso."

"No ocurre lo mismo en lo relativo al ascenso, que, como la palabra lo

indica, busca seleccionar para un rango superior a quien, ya estando incorporado, muestre de manera comprobada méritos suficientes para subir en la escala jerárquica del organismo al que pertenece o en otros de la Administración, imponiéndose por sus calidades, aptitudes y preparación sobre otros aspirantes también incorporados al servicio dentro de la institución o grupo de instituciones de que se trate. Por tanto, el concurso, para ascender en la jerarquía de la carrera, se produce, ya no con carácter abierto sino cerrado -es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización del ente respectivo, pretenden acceder a puestos de grado superior-, o mixto, propiciando que en ciertas entidades u organismos sean llamadas a concurso personas no vinculadas a la carrera, junto con las que ya lo están, o permitiendo a aspirantes de varias entidades que puedan participar, bajo ciertas condiciones, aun tratándose de servidores externos a la entidad.

“En otros términos, para ascender dentro de la carrera, puede ser requisito válido, según la ley, el de pertenecer a ella. Obsérvese que, si resultara absoluta la regla del concurso abierto, aplicándola inclusive para los ascensos, ningún valor tendría el mérito ya demostrado en el desempeño de las funciones asignadas, el cumplimiento de las obligaciones y deberes del empleado inscrito en carrera, su esfuerzo por lograr preparación, capacitación y superación, ni las calificaciones obtenidas durante su trayectoria, pues fácilmente podrían resultar descartados todos esos elementos mediante el ingreso de alguien que no ha iniciado la carrera ni ha sido sometido a prueba dentro de la misma. Ello significaría desestimulo y frustraría en buena parte los propósitos del sistema.”

Así las cosas, la suscrita no observa viable la inclusión del citado artículo en el proyecto de decreto estudiado, pues si bien el objeto del mismo es formalizar la situación actual en la carrera administrativa de los docentes ocasionales y supernumerarios, esto debe ser viabilizando los respectivos concursos de mérito en los que pueden participar estos ciudadanos y así acabar con la temporalidad de cargos que por la naturaleza de sus funciones tienen vocación de permanencia.”

**Universidad
Pedagógica y
Tecnológica de
Colombia**

Deberá evaluarse si los mecanismos actuales de vinculación a través de estas modalidades cumplen con las características de formalización, toda vez que la Uptc, en particular asegura una vinculación de mínimo 11 meses para docentes ocasionales que sean requeridos durante los dos semestres académicos del año. Acuerdo 096 de 2019.

Artículo 2.5.4.5.8. Seguimiento.

El Gobierno Nacional, a través de los delegados y delegadas del (la) Ministro (a) de Educación Nacional en los Consejos Superiores y en los Consejos Directivos de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, así como la Subdirección de Inspección y Vigilancia, harán seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización Laboral.

Las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en las respectivas Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales participarán en el seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización de acuerdo con las socializaciones que realizarán las instituciones de educación superior estatales u oficiales y los informes emitidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo. *El proceso de seguimiento anteriormente mencionado no sustituye la competencia que le corresponde al Ministerio del Trabajo en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, en materia de la suscripción de los Acuerdos de Formalización Laboral, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1610 de 2013. Por lo anterior, el proceso de seguimiento acá mencionado implica el desarrollo del principio de coordinación establecido por la Ley 489 de 1998.”*

Análisis del Impacto:

Ministerio de Educación Nacional

Página | 92

Dirección: Calle 43 No. 57 – 14. CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 22 22800

Línea Gratuita: 018000 - 910122

Nombre de la institución de Educación Superior:	Indique los impactos que advierte la IES en caso de aprobarse el artículo, incluyendo la viabilidad jurídica.
--	--

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNA	Desde el punto de vista jurídico, se observa que el parágrafo 1 del Artículo 2.5.4.5.4 y el inciso 2 del artículo 2.5.4.5.8. del proyecto de decreto en comento, exceden la potestad reglamentaria, y contrarían el principio de reserva de ley, en la medida en que, reforman y adicionan los artículos 373 y 374 del Código Sustantivo del Trabajo. Vale recordar, que el derecho de asociación sindical tiene rango constitucional y fundamental en los términos del artículo 39 de la Constitución Política de Colombia. En desarrollo de este, la Segunda Parte del Código Sustantivo del Trabajo establece las disposiciones generales aplicables a los sindicatos, y es así, como los artículos 373 y 374, delimitan sus facultades y funciones. Ahora bien, en virtud del principio de reserva de ley para la expedición y modificación de códigos, el numeral 2 del artículo 150 Superior, estableció que le corresponde al Congreso de la República expedir códigos y modificarlos, y en esa línea, la Corte Constitucional indicó en la sentencia C-507 de 2014, que dicha competencia del legislador “(...) no puede ser delegada al Presidente de la República, mediante facultades extraordinarias, según los preceptúa el numeral 10 del citado artículo.” A su vez, dicha providencia precisó que dicha prohibición aplica a “(...) las disposiciones que de alguna manera afecten la estructura normativa o general de tales estatutos, o se trate de regulaciones sistemáticas e integrales de una determinada área del derecho”. En el caso particular, las normas en comento afectan la estructura normativa, puesto que, adiciona las facultades y funciones atribuidas a los sindicatos por medio del Código Sustantivo del Trabajo, que resulta ser la guía general para la constitución de dichas asociaciones, y al dispersar sus funciones en otras normas, genera inseguridad jurídica en cuanto a su cumplimiento. Vale resaltar, que adicionar y reformar las facultades y funciones de los sindicatos por medio de este decreto en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, de las que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, desborda la potestad reglamentaria concedida, y así ha sido decantado en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, según la cual, la potestad reglamentaria no es absoluta y la delimita la ley, en el sentido de que no es posible modificar, ampliar, adicionar o suprimir disposiciones que el legislador ha consagrado.
---	--

Universidad de Antioquia	Se está proponiendo una coadministración con las organizaciones sindicales cuando les da potestad para participar en el seguimiento del diseño y la implementación de los planes de formalización laboral; desconociendo la autonomía universitaria.
Universidad de la Amazonia	Ninguna.
Universidad de Nariño	Es necesario que, en miras al cumplimiento del objeto de la formalización laboral, existan entes de control, que vigilen, su implementación
Universidad de Caldas	No es viable, sin resolver los problemas jurídicos y financieros que de fondo tiene el proyecto de Decreto
Universidad Industrial de Santander	Se debe respetar las funciones y competencias de cada uno de las autoridades al interior de la IES, el papel de Ministerio y el ejercicio de veeduría a favor de los ciudadanos.

Propuestas de ajuste:

Nombre de la institución de Educación Superior:	Si su respuesta anterior fue "Lo cambiaría", indique o redacte el cambio propuesto
--	---

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNA	Artículo 2.5.4.5.8. Seguimiento. El Gobierno Nacional, a través de los delegados y delegadas del (la) Ministro (a) de Educación Nacional en los Consejos Superiores y en los Consejos Directivos de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, así como la Subdirección de Inspección y Vigilancia, harán seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización Laboral. Parágrafo. El proceso de seguimiento anteriormente mencionado no sustituye la competencia que le corresponde al Ministerio del Trabajo en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, en materia de la suscripción de los Acuerdos de Formalización Laboral, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1610 de 2013. Por lo anterior, el proceso de seguimiento acá mencionado implica el desarrollo del principio de coordinación establecida por la Ley 489 de 1998.”
Universidad de Antioquia	Es inconveniente
Universidad de Caldas	Deben resolverse inicialmente los problemas jurídicos y financieros del proyecto de Decreto antes de indicar cualquier otro lineamiento.

Universidad Pedagógica Nacional	El Ministerio de Educación de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, acompañarán a las IES y diseñarán herramientas de apoyo para el diseño e implementación de los Planes de Formalización Laboral. El Gobierno Nacional, a través de los delegados y delegadas del (la) Ministro (a) de Educación Nacional en los Consejos Superiores y en los Consejos Directivos de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, así como la Subdirección de Inspección y Vigilancia, harán seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización Laboral. Las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en las respectivas Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales participarán en el seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización de acuerdo con las socializaciones que realizarán las instituciones de educación superior estatales u oficiales y los informes emitidos por el Ministerio de Educación Nacional.
--	---

Sobre la memoria justificativa del proyecto de decreto

Nombre de la institución de Educación Superior:	2. SOBRE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO: Indique de manera clara y sintética las reflexiones y recomendaciones de la Universidad sobre el documento "Memoria justificativa" del proyecto de Decreto (máximo 500 palabras).
Universidad de la Amazonia	La intención de la propuesta de acuerdo es sana, sin embargo, no hay claridad presupuestal para su aplicación y puede llevar a las universidades a una inestabilidad financiera.

Universidad de Nariño	El principio de autonomía universitaria, consagrado en artículo 69 superior, permite a las Universidades, regirse por sus propias directivas, y reglamentos, situación que versa de manera directa en materia de vinculación de personal docente y administrativo. Tal como lo plantea la memoria justificativa, los que más se han visto afectados son los Docentes con vinculaciones de carácter transitorio, pues según el insumo, las instituciones de educación superior, están utilizando esta figura de carácter temporal, para cargos con funciones permanentes, mermando las condiciones laborales dignas e igualmente los principios constitucionales como los de igualdad de oportunidades y de estabilidad en el empleo, respondiendo a las necesidades de contratación inmediata, sin considerar las condiciones y el impacto que éstas van a generar en la vida de una persona. Se puede decir entonces que, sobre el principio de autonomía universitaria, priman otros intereses superiores, pues en el obrar, este principio debe ser compatible con prácticas de vinculación de personal formales, con el marco normativo, legal, constitucional y jurisprudencial en materia laboral, de ahí la necesidad de que se fomenten estas políticas de formalización laboral en las Universidades, como exigencia para el desarrollo de su misión institucional. En esa medida el estudio detallado expuesto en la memoria justificativa sobre el tema, da cuenta de que el proyecto propuesto, da respuesta a todas las necesidades y problemáticas que se han venido generando gracias a las malas prácticas en materia de contratación de personal docente y administrativo.
Universidad de Caldas	No incluye el concepto jurídico sobre la viabilidad de contravenir el principio del mérito con la aplicación del proyecto de Decreto especialmente en lo indicado en el Parágrafo 2 del artículo 25454 y artículo 25457. La Secretaría Jurídica del MEN o quien haga sus veces debe incluir un concepto jurídico oficial complementario a la memoria justificativa.

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	1. Para el considerando del Decreto relacionado con "Que en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales existe un elevado número de servidores públicos no adscritos a la planta que están desarrollando actividades misionales permanentes. Estos se encuentran vinculados como profesores ocasionales, profesores catedráticos y otras modalidades temporales, así como personal del orden administrativo en provisionalidad, transitorios y otras modalidades de contratación, respecto de las cuales es necesario organizar un marco normativo que permita armonizar sus condiciones laborales con los principios que se enunciaron en las consideraciones anteriores." Se considera necesario incluir un análisis más cuantitativo del estudio que soporta esta afirmación ya que en este orden de ideas se daría por sentado que en TODAS las IES se presenta un incumplimiento en esta materia tema de manera general y eso no está discriminado por institución en la memoria justificativa, al igual que se considera que no es así, siendo un elemento subjetivo de carácter cualitativo. De igual manera se observó que la mesa que sirvió de sustento para la generación del proyecto de acuerdo no estuvieron presentes ni Rectores ni representantes del SUE que pudieran generar discusiones más profundas en materia de capacidades e incorporación de necesidades de análisis de diagnóstico para determinar el estado del arte de lo que el decreto avala como cierto de manera subjetiva.
Universidad de Nariño	"El principio de autonomía universitaria, consagrado en artículo 69 superior, permite a las Universidades, regirse por sus propias directivas, y reglamentos, situación que versa de manera directa en materia de vinculación de personal docente y administrativo. Tal como lo plantea la memoria justificativa, los que más se han visto afectados son los Docentes con vinculaciones de carácter transitorio, pues según el insumo, las instituciones de educación superior, están utilizando esta figura de carácter temporal, para cargos con funciones permanentes, mermando las condiciones laborales dignas e igualmente los principios constitucionales como los de igualdad de oportunidades y de estabilidad en el empleo, respondiendo a las necesidades de contratación inmediata, sin considerar las condiciones y el impacto que éstas van a generar en la vida de una persona. Se puede decir entonces que, sobre el principio de autonomía universitaria, priman otros intereses superiores, pues en el obrar, este principio debe ser compatible con prácticas de vinculación de personal formales, con el marco normativo, legal, constitucional y jurisprudencial en

materia laboral, de ahí la necesidad de que se fomenten estas políticas de formalización laboral en las Universidades, como exigencia para el desarrollo de su misión institucional.

En esa medida el estudio detallado expuesto en la memoria justificativa sobre el tema, da cuenta de que el proyecto propuesto, da respuesta a todas las necesidades y problemáticas que se han venido generando gracias a las malas prácticas en materia de contratación de personal docente y administrativo."

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Si bien es cierto que la jurisprudencia relacionada con la formalización laboral es pertinente y establece importantes precedentes para garantizar condiciones laborales justas y adecuadas, es necesario reconocer que las cifras establecidas respecto a los incrementos de la base presupuestal de las universidades públicas no son suficientes para cerrar la brecha entre el aumento de los costos asociados con el gasto de personal y la adquisición de bienes y servicios. Esta insuficiencia ha impactado negativamente en la sostenibilidad financiera de las instituciones de educación superior. Además, el crecimiento orgánico de las universidades, que incluye la expansión de programas académicos y el desarrollo de infraestructura física, implica una demanda continua de recursos para su mantenimiento y renovación. Estos factores críticos no pueden ser adecuadamente abordados únicamente con incrementos presupuestales ajustados por la inflación. Simplemente aumentar la base presupuestal en función de la inflación no es suficiente para cubrir las necesidades de expansión y modernización que las universidades enfrentan. Esta situación requiere una revisión exhaustiva de la estabilidad financiera actual de las instituciones y una evaluación cuidadosa del reto que supone asumir un proyecto tan importante como la formalización laboral, el cual es fundamental para garantizar los derechos laborales de los trabajadores. El incremento presupuestal, tal como se menciona en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, ajustado principalmente por el índice de precios al consumidor (IPC), no ha seguido el ritmo del crecimiento real de los costos operativos de las universidades. Como resultado, los recursos actuales de las instituciones son puede que no sean suficientes para cubrir las necesidades derivadas de la implementación de los Planes de Formalización Laboral. A pesar de las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, es imperativo que se garanticen mecanismos adicionales de financiación para la formulación y ejecución de estos planes. Esto es particularmente crucial en aquellos casos donde se determine que los recursos institucionales, ya sea a través de las rentas propias o de las transferencias del gobierno nacional, no sean suficientes para cubrir los nuevos gastos que la formalización laboral conlleva.
---	---

En conclusión, se sugiere revisar cuidadosamente las cifras de incremento establecidas en el artículo 86, junto con los datos de seguimiento de los costos de la educación superior desde la implementación de la Ley 30 de 1993. Esta revisión es necesaria para asegurar que los incrementos presupuestales sean congruentes con las necesidades reales de las universidades y que puedan sostener la carga financiera adicional que la formalización laboral implica. De igual manera, es crucial que esta revisión contemple el impacto del crecimiento orgánico y la expansión de la infraestructura física, asegurando que las universidades cuenten con los recursos necesarios para continuar desarrollándose mientras garantizan los derechos fundamentales de sus trabajadores.

Universidad Pedagógica Nacional	En la primera página, punto "1.1. Problema a resolver o situación a tratar" en el tercer párrafo hay una imprecisión donde dice, "profesores de cátedra, vinculados mediante contratos de prestación de servicios celebrados por periodos académicos". Esto hay que corregirlo, ya no está vigente, pues fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-006 de 1996. En el punto "1.2. Alternativas de intervención que fueron tenidas en consideración (elaboración de una norma, asignación de mayor presupuesto, fortalecimiento de mecanismos de vigilancia, etc.)" al inicio de la página 9, dice "...el marco de la Mesa Sectorial de Educación Capítulo Especial de Educación Superior, llevada cabo en el año 2022 con las Organizaciones Sindicales ASPU, SINTRAUNICOL y UTRADEC..." Hay que corregir, NO fue en 2022, fue en 2023. En la página 11, en el desarrollo del punto "1.5 sobre identificación de entidades..." dice "Con los mencionados actores se adelantaron un conjunto de mesas o sesiones de trabajo entre el 7 de septiembre y el 9 de noviembre de 2023", la fecha de finalización fue el 7 de diciembre de 2023. En la página 12, en el punto "2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO", dice: "La implementación de los planes de formalización beneficia a trabajadores docentes y administrativos de las IES públicas vinculados mediante modalidades provisionales o temporales, quienes podrán postularse a los cargos que disponga cada institución"; aquí es necesario precisar las modalidades que se mencionan, pues en el caso de docentes las figuras son Ocasionales, de Hora cátedra, y en algunos casos OPS aunque están prohibidas por la Corte Constitucional.
--	---

	Respecto al inicio de la página 17, en el punto " 5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere) No aplica aquí se dice que" no hay advertencia de circunstancias jurídicas o fácticas que puedan generar un impacto económico para la expedición del acto". La preocupación central se encuentra alrededor del compromiso de recursos adicionales de aportes de la Nación. Debe existir una propuesta de recursos adicionales y sostenibles, previamente desagregados por institución para los años 2025 y 2026, que permita construir planes financieros realistas que permitan ejecutar los planes de formalización.
Universidad Surcolombiana	Se avizora en la memoria justificativa improvisación, ya que en el Numeral 4 IMPACTO ECONÓMICO expone que la aplicación del Decreto no tendría impacto económico. Este aspecto dista de la realidad, ya que la modificación de la normatividad Decreto 1075 de 2015 tiene un fuerte impacto fiscal y presupuestal a las IES, pues la formalización laboral incrementa ostensiblemente los recursos de funcionamiento. El Gobierno Nacional no establece ningún tipo de apalancamiento presupuestal nuevo a las IES para su funcionamiento.

Sobre los aspectos no incluido en el proyecto de decreto

Nombre de la institución de Educación Superior:	3. ASPECTOS NO INCLUIDOS EN EL ACTUAL PROYECTO DE DECRETO QUE LA UNIVERSIDAD PROPONDRÍA AGREGAR O CONSIDERAR: Indique de manera clara y sintética las reflexiones y recomendaciones de la Universidad sobre aspectos relevantes asociados a los propósitos del proyecto de Decreto y que no fueron incluidos en el proyecto de Decreto (máximo 500 palabras).
Universidad de Antioquia	El Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida” adoptado mediante la Ley 2294 de 2023 establece en el artículo 82 que el Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, liderará el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público. En ese sentido las Instituciones de Educación Superior públicas no tienen competencia para definir el documento técnico denominado como "plan de formalización laboral" ni las metodologías, lineamientos como tampoco las nuevas formas de vinculación.
Universidad de la Amazonia	Hay que dejar de manera clara y precisa las fuentes de financiación para el desarrollo del plan de formalización laboral.
Universidad de Nariño	El capítulo ha adicionar, enmarca todas los factores y circunstancias fácticas, que evidencia la problemática
Universidad de Caldas	El proyecto de Decreto debe cambiarse en toda su integralidad, luego de resueltos los problemas jurídicos y financieros estructurales que posee.
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	"No se incluyen los elementos de instancias de aprobación del plan. ¿Quién debe aprobarlo? Teniendo en cuenta que sería, en caso de aplicación una ampliación de planta, ¿estaría a cargo de los Consejos Superiores? "

Universidad de Nariño	El capítulo a adicionar, enmarca todas los factores y circunstancias fácticas, que evidencia la problemática
------------------------------	--

**Universidad
Pedagógica y
Tecnológica de
Colombia**

Si bien es cierto que la jurisprudencia relacionada con la formalización laboral es pertinente y establece importantes precedentes para garantizar condiciones laborales justas y adecuadas, es necesario reconocer que las cifras establecidas respecto a los incrementos de la base presupuestal de las universidades públicas no son suficientes para cerrar la brecha entre el aumento de los costos asociados con el gasto de personal y la adquisición de bienes y servicios. Esta insuficiencia ha impactado negativamente en la sostenibilidad financiera de las instituciones de educación superior.

Además, el crecimiento orgánico de las universidades, que incluye la expansión de programas académicos y el desarrollo de infraestructura física, implica una demanda continua de recursos para su mantenimiento y renovación. Estos factores críticos no pueden ser adecuadamente abordados únicamente con incrementos presupuestales ajustados por la inflación. Simplemente aumentar la base presupuestal en función de la inflación no es suficiente para cubrir las necesidades de expansión y modernización que las universidades enfrentan. Esta situación requiere una revisión exhaustiva de la estabilidad financiera actual de las instituciones y una evaluación cuidadosa del reto que supone asumir un proyecto tan importante como la formalización laboral, el cual es fundamental para garantizar los derechos laborales de los trabajadores.

El incremento presupuestal, tal como se menciona en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, ajustado principalmente por el índice de precios al consumidor (IPC), no ha seguido el ritmo del crecimiento real de los costos operativos de las universidades. Como resultado, los recursos actuales de las instituciones son puede que no sean suficientes para cubrir las necesidades derivadas de la implementación de los Planes de Formalización Laboral. A pesar de las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, es imperativo que se garanticen mecanismos adicionales de financiación para la formulación y ejecución de estos planes. Esto es particularmente crucial en aquellos casos donde se determine que los recursos institucionales, ya sea a través de las rentas propias o de las transferencias del gobierno nacional, no sean suficientes para cubrir los nuevos gastos que la formalización laboral conlleva.

En conclusión, se sugiere revisar cuidadosamente las cifras de incremento establecidas en el artículo 86, junto con los datos de seguimiento de los costos de la educación superior desde la implementación de la Ley 30 de 1993. Esta revisión es necesaria para asegurar que los incrementos presupuestales sean congruentes con las necesidades reales de las

universidades y que puedan sostener la carga financiera adicional que la formalización laboral implica. De igual manera, es crucial que esta revisión contemple el impacto del crecimiento orgánico y la expansión de la infraestructura física, asegurando que las universidades cuenten con los

recursos necesarios para continuar desarrollándose mientras garantizan los derechos fundamentales de sus trabajadores.

Universidad Pedagógica Nacional	Recomendación - Se requiere la financiación de la formalización laboral con recursos del presupuesto nacional, asumiendo por esta fuente, por lo menos, el 90% del valor de los gastos de personal docente y administrativo.
Universidad Surcolombiana	Consideramos que la norma propuesta se queda corta, carece de validez, ya que debe expedirse una Ley que establezca la posibilidad de crear un régimen de transición que viabilice inaplicar concursos meritocráticos para definir carrera administrativa, tal como hoy lo establece la Ley 909 de 2004, Decreto 1075 de 2015, Decreto 1083 de 2015. La Formalización Laboral planteada debe tener garantizados los recursos necesarios desde el orden nacional, es decir, se deben garantizar los recursos desde el Gobierno Nacional. Se considera que el presente proyecto de Decreto lesiona la Autonomía Universitaria según artículo 69 de la Constitución Política, ya que conmina a las IES a una formalización laboral sin las fuentes de financiación que se requieren.



ANEXO I



Montería, 05 de septiembre de 2024

Doctor

JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLIN

Ministro de Educación Nacional

despachoministro@mineducacion.gov.co

Doctora

GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS

Ministra del Trabajo

solicitudinformacion@mintrabajo.gov.co

Doctor

CÉSAR AUGUSTO MANRIQUE SOACHA

Director Departamento Administrativo de la Función Pública

eva@funcionpublica.gov.co

Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones borrador del decreto titulado "Por el cual se establecen los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales".

Cordial y respetuoso saludo,

Con relación al proyecto de Decreto "Por medio del cual se adiciona un Capítulo al Título 4 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación, y se establecen los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, es preciso indicar los siguientes elementos y observaciones, de acuerdo con el análisis efectuado por parte de la Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE, las cuales serán igualmente incorporadas en el consolidado del Comité Asesor del SUE y en la plataforma SUCOP dispuesta para tal fin:

1. Observación relacionada con el Artículo 2.5.4.5.2. Campo de aplicación:

Artículo 2.5.4.5.2. Campo de aplicación. Este Capítulo está dirigido a las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, es decir, entes universitarios autónomos e Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias, en beneficio del personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa que desarrolla actividades misionales y con vocación de permanencia.





"VIGILADA MINEDUCACIÓN"



Parágrafo. Las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias estatales u oficiales deberán tener en cuenta, para la vinculación del personal administrativo, además de lo establecido en este decreto, las disposiciones de la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015 "Único Reglamentario del Sector de la Función Pública" y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Sobre esta propuesta de artículo, se deben tener en cuenta las diferencias jurídicas y presupuestales entre las Universidades Públicas y las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Oficiales ITTUs, en atención a que las ITTUs son establecimientos públicos y las Universidades son entes autónomos universitarios, a los cuales se les efectúa una transferencia, la cual a la fecha financia sólo el 55% de sus gastos. Adicionalmente, se presentan diferencias entre las mismas Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Oficiales.

Por lo anterior, *"el proyecto de Decreto desconoce las diferencias entre establecimientos Públicos y entes autónomos universitarios, la cual no es menor, pues los primeros hacen parte de la estructura de la rama del poder ejecutivo y están bajo la tutela administrativa del órgano al que están adscritos; mientras que los entes autónomos universitarios o universidades, no hacen parte de ninguna rama del poder público, por lo cual en asuntos administrativos o presupuestales asimilar a los entes autónomos universitarios como establecimientos públicos desconoce la autonomía universitaria¹".*

El Proyecto de Decreto "asimila y determina un mismo tratamiento para todas las IES Públicas, y excede el alcance que el Ejecutivo, a través de sus ministerios y organismos, puede adoptar en materia administrativa y presupuestal ordenándoles a las Universidades disponer de su base presupuestal recursos para la financiación de los planes de formalización, delimitándole de dónde tiene que disponer de los recursos, y estableciéndoles metas en el tiempo para estructurar los planes de formalización laboral y a su vez ordenándole iniciar procesos de vinculación de personal académico y administrativo, entre otros aspectos incluidos en el Proyecto de Decreto"²³, que desconocen el carácter de los Entes Autónomos Universitarios y su régimen especial amparado bajo la garantía de la autonomía universitaria, de origen constitucional establecido en el artículo 69 de la Carta Política, reiterado en los artículos 28 y 57 de la Ley 30 de 1992 y reafirmado y aclarado en las diferentes sentencias, entre ellas la C-220 de 1997, C-768 de 2010, y las más recientes C-346 de 2021 y C-505 de 2023. De las cuales se resaltan los siguientes apartes:

¹ Sentencia C-220 de 1997, Sentencia C-346 de 2021.

² Apartes en cursiva tomados del Concepto de la Dirección Jurídica Nacional de la Universidad Nacional de Colombia. Agosto 30 de 2024 [N.1.008-1-0536-

³]



Sentencia C-346 de 2021:

"105. Con base en lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autodirigirse («designar sus directivas») y autorregularse («regirse por sus propios estatutos»)[107]. Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación»[108]. En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley[109]. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad»[110].

Sentencia C-768 de 2010:

"La autonomía presupuestal de las universidades públicas implica «la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado». De allí que la vinculación de las universidades estatales al Ministerio de Educación Nacional sea solo «en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo»¹⁸.

2. Observación relacionada con el Artículo 2.5.4.5.5. Fuentes de financiación.

Artículo 2.5.4.5.5. Fuentes de financiación. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de los recursos financieros necesarios para la implementación total o gradual de los Planes de Formalización Laboral, de acuerdo con el análisis del que trata el literal c del artículo 4 del presente decreto, considerando las diferentes fuentes de recursos recurrentes que conforman sus presupuestos (recursos propios, aportes de la nación, aportes de las entidades territoriales, entre otras), previo aval o concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución.

Para la financiación de los planes de formalización laboral las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de la base presupuestal de funcionamiento generada por:

a) Los recursos adicionales asignados por el Gobierno nacional desde 2019.

- b) Aquellos que se incorporen atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan, y,
- c) Los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", previo concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución que permita asegurar la cobertura de los planes de formalización de los que trata el presente decreto, así como los demás gastos recurrentes de la institución.

Este propuesta de artículo carece de soporte y fundamento legal y presupuestario, en atención a que los recursos que mencionan en el literal a) hacen parte de un acuerdo nacional, sobre el cual se asignaron recursos puntuales (en el período 2019-2024) a la base presupuestal de funcionamiento de las Universidades para atender los déficits de cada vigencia fiscal para dicho período, producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente (que tiene incrementos en más de 3 puntos anuales por encima del IPC) y de los incrementos salariales efectuados por el Gobierno Nacional vía decreto (que tiene incrementos en más de 1,6 puntos anuales por encima del IPC); razón por la que es contrario a la lógica presupuestal, financiar con recursos asignados en vigencias anteriores, tres obligacionales de carácter salarial y

³ Apartes en cursiva tomados del Concepto de la Dirección Jurídica Nacional de la Universidad Nacional de Colombia. Agosto 30 de 2024 [N.1.008-1-0536-24]

prestacional creciente, las cuales a la fecha no tienen fuente de financiación, en atención a que no se ha efectuado la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30, que permita solucionar los problemas de financiamiento estructural de las Universidades Públicas.

En este punto, vale la pena recordar la situación actual de las Universidades Públicas, en donde de acuerdo a un estudio de ejecución presupuestal de gastos de los últimos años, se obtienen los siguientes datos:

Incremento en los costos de Educación Superior Pública superiores al IPC, años 2012-2022



"VIGILADA MINEDUCACIÓN"



CONCEPTO/ VIGENCIA	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	PROMEDIO 2012-2022 sin 2020	PROMEDIO 2017-2022 sin 2020
Incremento Gastos Funcionamiento e Inversión Universidades SUE	11,82%	7,04%	6,03%	10,20%	8,42%	5,63%	16,03%	-2,76%	9,85%	14,61%	9,96%	11,53%
Incremento Gastos Funcionamiento Universidades SUE	8,55%	6,11%	6,70%	8,92%	8,77%	8,22%	16,29%	-1,20%	7,79%	12,42%	9,31%	11,18%
Incremento Gastos de Personal Universidades SUE	10,26%	7,33%	8,10%	10,16%	10,38%	9,17%	8,27%	3,66%	8,56%	14,28%	9,61%	10,07%
IPC vigencia anterior	2,44%	1,94%	3,66%	6,77%	5,75%	4,09%	3,18%	3,80%	1,61%	5,62%	3,90%	3,63%
% por encima del IPC en Gastos Funcionamiento e Inversión	9,38%	5,10%	2,37%	3,43%	2,67%	1,54%	12,85%	-6,56%	8,24%	8,99%	6,06%	7,90%
% por encima del IPC en Gastos Funcionamiento	6,11%	4,17%	3,04%	2,15%	3,02%	4,13%	13,11%	-5,00%	6,18%	6,80%	5,41%	7,55%
% por encima del IPC en Gastos de Personal	7,82%	5,39%	4,44%	3,39%	4,63%	5,08%	5,09%	-0,14%	6,95%	8,66%	5,72%	6,44%

Incrementos
superiores al
IPC no
financiados en
la Ley 30.

Fuente: Vicerrectoría Administrativa y Financiera UTP - Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE.
Información suministrada por 33 de las 34 Universidades Estatales para reporte de diciembre 2022 con fecha de corte: octubre de 2023. Libro
Avances y Retos en la Financiación de las Universidades Públicas en Colombia 2024

Del estudio anterior, se puede evidenciar que en los últimos 5 años, las Universidades Estatales presentan crecimientos en sus gastos de personal de 6,4 puntos adicionales al IPC, NO Financiados por el Estado con la norma actual; sobre lo cual resulta antijurídico y antieconómico agregar una nueva obligación de la magnitud que se plantea en este borrador de decreto a las Universidades Públicas, sin que exista una NUEVA FUENTE DE FINANCIACIÓN ESPECÍFICA y acorde a las dimensiones de la apuesta nacional.

Es preciso recordar, que el Estado tiene la obligación de financiar los impactos producto de las leyes y normas en materia salarial y prestacional, y al respecto toda ley, decreto o norma que tenga impacto en los presupuestos debe estar debidamente financiada por el Gobierno Nacional, razón por la cual se exige la financiación por parte del Estado de las siguientes normas:

Decreto 1279 de 2002, norma que lo modifique o sustituya
Decretos anuales sobre incrementos salariales a los funcionarios públicos
Cualquier Ley o Decreto que tenga impacto en los presupuestos de las Universidades Públicas

Con relación a los recursos mencionados en el literal b) "Aquellos que se incorporen atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan", como se ha mencionado los recursos del actual artículo 86 de la Ley 30 son insuficientes para atender las necesidades de las Universidades públicas, por tanto el deber legal es primero ajustar el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 incorporando los recursos por parte del Estado para financiar esta iniciativa.



Con respecto al literal c) Los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", este artículo establece una posibilidad de asignación de recursos más no precisa una fuente permanente de recursos, como se requiere para la implementación de lo dispuesto en este borrador de decreto.

Los recursos recibidos por las Universidades y demás IES Públicas en virtud del art. 124 del Plan Nacional de Desarrollo, obedecen a los recursos para ampliación de cobertura, los cuales tienen un plan de aprobación específico por parte del MEN, para atender los compromisos derivados de la ampliación de nuevos cupos de estudiantes, lo que representa contratación docente y administrativa adicional, infraestructura física y tecnológica, equipos, materiales, virtualización de currículos, desplazamiento a las regiones, entre otros gastos requeridos para garantizar la nueva oferta con calidad. Sobre los cuales, es conveniente mencionar que se ha asignado un 2% de recursos a la base presupuestal de las Universidades públicas en cada semestre, lo cual es una apuesta importante más no financia el costo total por estudiante.

Sobre este artículo sólo se entregan recursos nuevos a la base a las demás IES Públicas territoriales que no tienen asignación de presupuesto a la fecha.

Vale la pena reiterar en este punto, que no pueden asignarse nuevas obligaciones a las Universidades Públicas, desconociendo que la transferencia de la Nación a la fecha, sólo financia el 55% de sus gastos.

En razón de lo anterior, y si es política del Estado la aprobación de esta iniciativa, **se exige por parte de las Universidades Públicas, la modificación PREVIA de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992**, la cual contenga y **garantice** además de los recursos a la base presupuestal para atender esta nueva obligación, los recursos que hace más de 15 años se vienen solicitando por parte de las Universidades Públicas para atender el Decreto 1279 de 2002 o norma que los sustituya y las demás que afecten el costo salarial de las Universidades, los Decretos anuales sobre incrementos salariales a los funcionarios públicos, los recursos para ampliación de cobertura reconociendo el costo real por estudiante, los recursos adicionales orientados al Fortalecimiento de plantas profesoras y administrativas y el presupuesto derivado de las nuevas disposiciones del legislativo que afecten su sostenibilidad financiera.

3. Observaciones generales sobre el proyecto de Decreto.

Es necesario mencionar que los requerimientos de docentes de planta deben guardar estricta relación con las necesidades académicas, la oferta de programas y el número de estudiantes. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la reglamentación para proveer



"VIGILADA MINEDUCACIÓN"



empleos del estado, en especial lo contemplado en la Constitución Política Colombiana, establece en su artículo 125 que: "Los empleos en los órganos del Estado son de carrera... 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".

En este sentido, no puede desconocerse que en las Universidades Públicas por efecto propio del desfinanciamiento estructural, existe un número importante de docentes y administrativos que llevan amplios períodos de tiempo vinculados en modalidades distintas a la carrera, y es por ello, que al momento de aplicación del modelo propuesto por el SUE para el fortalecimiento de las plantas y/o de la implementación del presente decreto (*con los ajustes a los que haya lugar de acuerdo con la extralimitación actual de sus alcances y el requerimiento de fuente de financiación*) se requerirá además de los recursos señalados anteriormente; de una evaluación por parte del Estado sobre la posibilidad de expedir una norma especial transicional, que permita que esta experiencia y tiempo laborado en la Instituciones sea un factor diferenciador y con una alta ponderación en el concurso de méritos de acuerdo con la viabilidad presupuestal con la que se cuente para los mismos.

Consideramos adicionalmente que el proyecto de Decreto debe definir adecuadamente el término "formalización" en atención a que todas las figuras o formas de vinculación contenidas en la Ley 30 de 1992 son lícitas y reglamentarias; y debe entenderse su razonabilidad de acuerdo con los requerimientos institucionales, como se muestra a continuación:

ARTÍCULO 70. Para ser nombrado profesor de universidad estatal u oficial se requiere como mínimo poseer título profesional universitario. Su incorporación se efectuará previo concurso público de méritos cuya reglamentación corresponde al consejo superior universitario.

El consejo superior universitario reglamentará los casos en que se pueda eximir del título a las personas que demuestren haber realizado aportes significativos en el campo de la técnica, el arte o las humanidades.

ARTÍCULO 71. Los profesores podrán ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra.

La dedicación del profesor de tiempo completo a la universidad será de cuarenta horas laborales semanales.

ARTÍCULO 72. Los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están amparados por el régimen especial previsto en esta ley y aunque son empleados públicos, no son



de libre nombramiento y remoción, salvo durante el período de prueba que establezca el reglamento docente de la universidad para cada una de las categorías previstas en el mismo.

ARTÍCULO 73. Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales.

ARTÍCULO 74. Serán profesores ocasionales aquellos que con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año.

Los docentes ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios serán reconocidos mediante resolución

Lo anterior, teniendo en cuenta que las Universidades Públicas necesitan de las diferentes figuras o modelos de vinculación para atender sus necesidades académicas, lo que debe mejorar es su proporción, la cual se ha desconfigurado por falta de la reforma estructural al sistema de financiación.

Con relación al Parágrafo 1 del Artículo 2.5.4.5.4. y al Artículo 2.5.4.5.8 que plantean lo siguiente:

Parágrafo 1. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales garantizarán la participación de las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en la respectiva Institución, en el proceso de elaboración y ejecución de los planes de formalización laboral.

Artículo 2.5.4.5.8. Seguimiento. El Gobierno Nacional, a través de los delegados y delegadas del (la) Ministro

(a) de Educación Nacional en los Consejos Superiores y en los Consejos Directivos de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, así como la Subdirección de Inspección y Vigilancia, harán seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización Laboral.

Las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en las respectivas Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales participarán en el seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización de acuerdo con las socializaciones que realizarán las instituciones de educación superior estatales u oficiales y los informes emitidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Frente a este articulado, es necesario mencionar que *“la implementación de los planes de formalización laboral debe atender a la estructura orgánica y funcional de las Universidades, donde están claramente delimitadas las funciones de sus autoridades y dependencias. Si*



"VIGILADA MINEDUCACIÓN"



uno de los elementos de los planes de la formalización es un diseño o propuesta de creación e incorporación de empleos, cada Universidad tiene establecido quiénes intervienen en dichos actos. Razón por la que, el proyecto de decreto no debe modificar la composición para la toma de dichas decisiones en materia de actualización del Plan de Cargos de las Universidades, ni desconocer que ya existen autoridades definidas en materia de vinculación o creación de cargos al interior de la institución"⁴, donde hay participación de representantes docentes y administrativos en los órganos de dirección, de comisiones de carrera que cuentan igualmente con estas participaciones.

De igual forma, las Universidades siempre han estado abiertas a las socializaciones de los planes, programas, políticas y lineamientos que se formulen a su interior con los miembros de sus comunidades universitarias y múltiples grupos de interés (sindicatos, asociaciones, y demás organizaciones), por lo que no es necesaria la inclusión de esta obligación en el decreto en mención a grupos en particular, más aún cuando la misma se atiende desde las disposiciones propias de las Universidades y de los Consejos Superiores Universitarios que cuentan con representaciones de los docentes y administrativos, elegidos por su propios estamentos; así como las veedurías y auditorías aplicables a las Universidades Públicas.

Agradecemos de antemano la atención y estamos atentos a profundizar o aclarar cualquier inquietud.

Universitariamente,

JAIRO MIGUEL TORRES OVIEDO

Presidente Sistema Universitario
Estatel Rector Universidad de
Córdoba

Copia: Rectores Universidades Públicas
Vicerrectores Administrativos y Financieros Universidades Públicas

Proyectó: Tatiana Rincón Laverde – Secretaria Técnica Comisión de Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE
Revisó: Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE



ANEXO II

Artículo 2.5.4.5.4. Contenido de los planes de formalización. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, en el marco de su autonomía, establecerán los planes de formalización laboral para sus docentes y administrativos, que incluirán como mínimo los siguientes componentes:

a) Cronograma proyectado para su etapa de alistamiento, diseño e implementación, que incluya tiempos y responsables.

b) Las necesidades de personal docente y administrativo, acordes con:

- 1. Análisis de las actividades misionales desempeñadas por docentes ocasionales, catedráticos y otras denominaciones temporales, identificando la proporción frente a los docentes de planta.*
- 2. Análisis de las actividades, procesos y procedimientos desempeñados de manera permanente, por personal administrativo vinculado como provisional, temporal o mediante contratos de prestación de servicio, identificando la proporción de estos frente a los cargos de carrera administrativa.*
- 3. Los empleos de la planta que se encuentran en vacancia definitiva o transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.*
- 4. Propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles requeridos, tanto para docentes como administrativos. Los perfiles deben contener, como mínimo, formación, competencias requeridas para el cargo y experiencia relacionada.*

c) Análisis de impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar el Plan de Formalización Laboral.

d) Plan de implementación de la propuesta de creación e incorporación de los empleos, donde se establezcan las fases y porcentajes de avance; especialmente en los casos en que se opte por un mecanismo gradual.

OBSERVACIONES UNAD

En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán establecer sus propias tipologías de vinculación del personal docente diferente a la contemplada en el decreto 1279, garantizando su permanencia productiva, estableciendo procesos de ascenso de acuerdo a sus propias necesidades (escalafón propio acorde con la necesidades de la universidad y no un escalafón generalizado).

Lo anterior, teniendo en cuenta que el decreto 1279 por el sistema de puntos y sin ningún tipo de topes, genera incrementos presupuestales a las universidades que están muy por encima del IPC, el crecimiento es incremental en cada vigencia y así sucesivamente en las subsiguientes, el presupuesto que la nación otorga a las universidades es lineal de acuerdo con el IPC, con el plan de formalización acogiendo el decreto 1279 genera un riesgo financiero que las universidades no tendrían la capacidad financiera para asumirlo.

Artículo 2.5.4.5.5. Fuentes de financiación. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de los recursos financieros necesarios para la implementación total o gradual de los Planes de Formalización Laboral, de acuerdo con el análisis del que trata el literal c del artículo 4 del presente decreto, considerando las diferentes fuentes de recursos recurrentes que conforman sus presupuestos (recursos propios, aportes de la nación, aportes de las entidades territoriales, entre otras), previo aval o concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución. Para la financiación de los planes de formalización laboral las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales dispondrán de la base presupuestal de funcionamiento generada por:

- a) Los recursos adicionales asignados por el Gobierno nacional desde 2019.*
- b) Aquellos que se incorporen atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y de las normas que lo modifiquen o sustituyan, y, c) Los recursos del artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", previo concepto de viabilidad financiera del área competente de la institución que permita asegurar la cobertura de los planes de formalización de los que trata el presente decreto, así como los demás gastos recurrentes de la institución.*

OBSERVACIONES UNAD

Desde la autonomía universitaria, este texto presenta varias observaciones importantes relacionadas con la gobernanza y la gestión financiera de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales (IES). Aquí se identifican algunas posibles preocupaciones e inconveniencias:

1. Autonomía Universitaria:

- **Injerencia Estatal:** La autonomía universitaria implica que las universidades tienen la capacidad de autogestionarse en temas administrativos, financieros y académicos. Sin embargo, el texto parece imponer una estructura financiera dependiente de la viabilidad financiera, lo cual podría interpretarse como una intervención externa en la toma de decisiones autónomas de las universidades.
- **Condicionamiento de Recursos:** Al vincular la implementación de los planes de formalización laboral con la disponibilidad de recursos que dependen principalmente del Gobierno Nacional, se limita la capacidad de la universidad para decidir de manera autónoma sobre sus prioridades y estrategias financieras.

2. Dependencia de Recursos Externos:

- **Recursos Adicionales Asignados por el Gobierno:** El texto menciona que las universidades dependerán de recursos adicionales asignados por el Gobierno Nacional desde 2019. Sin embargo, esta dependencia puede ser problemática si los recursos no son asignados de manera oportuna o suficiente, lo que pondría en riesgo la implementación de los planes de formalización laboral.
- **Normas y Leyes Externas:** La referencia al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y al artículo 124 de la Ley 2294 de 2023 indica que las universidades estarán sujetas a modificaciones legislativas que podrían afectar la estabilidad de su financiación. Esto introduce incertidumbre en la planificación financiera de las instituciones.
- El Gobierno Nacional deberá revisar la asignación de recursos a la universidades y así determinar a partir de un análisis percapita de acuerdo al número de estudiantes el presupuesto asignado y lograr su coherencia con la implementación del plan de formalización, ya que la base presupuesta corresponde a la matrícula del años. Xxxx, esta variable está directamente relacionada con las necesidades de personal docentes y administrativo.

3. Viabilidad Financiera:

- **Carga Administrativa:** El requisito de obtener un "concepto de viabilidad financiera" del área competente de la institución añade una carga administrativa adicional. Esto podría ralentizar la toma de decisiones y complicar la ejecución de los planes de formalización laboral, además podría darse que dicho concepto de viabilidad tenga que tener avales de instancias como el ministerio de educación lo cual afectaría la agilidad en estos procesos.
- **Impacto en Otros Gastos:** El texto menciona que la implementación de los planes de formalización no debe comprometer los demás gastos recurrentes de la institución. Esto puede generar tensiones entre las prioridades de formalización laboral y otros aspectos esenciales de la operación de las universidades, como la

inversión en infraestructura, investigación y docencia, y en si la financiación de los Planes de Desarrollo Institucionales.

4. Sostenibilidad Financiera:

- **Escenario de Recursos Limitados:** La presupuestación para la formalización laboral debe competir con otros compromisos financieros de la institución. En un escenario de recursos limitados, podría generar un conflicto entre los objetivos de formalización y otros proyectos estratégicos.
- **Planificación a Largo Plazo:** La sostenibilidad de los planes de formalización a largo plazo puede verse comprometida si los recursos externos, como los aportes de la Nación o las entidades territoriales, no son garantizados de manera continua y suficiente. Esto introduce riesgos en la estabilidad laboral del personal formalizado.

5. Flexibilidad Institucional:

- **Restricciones a la Flexibilidad:** Las universidades pueden perder flexibilidad para gestionar sus recursos en función de sus necesidades específicas. La imposición de fuentes de financiación predeterminadas para la formalización laboral podría restringir la capacidad de las universidades para adaptar sus estrategias financieras a circunstancias cambiantes.

Desde la perspectiva de la autonomía universitaria, el texto podría ser visto como una limitación al autogobierno de las instituciones, ya que introduce una dependencia significativa de recursos externos y una carga administrativa adicional para garantizar la viabilidad financiera de los planes de formalización laboral. Esto puede comprometer la capacidad de las universidades para manejar de manera autónoma sus prioridades y recursos financieros.

Artículo 2.5.4.5.6. Plazo. Las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, dentro de los nueve (9) meses siguientes a la expedición del presente decreto, en el marco de su autonomía, estructurarán los Planes de Formalización Laboral, e inmediatamente iniciarán los procesos de vinculación del personal, asegurando como mínimo un avance del 40% del Plan de Formalización Laboral a 31 de diciembre de 2025, y del 80% a 31 de diciembre de 2026. La implementación del Plan de Formalización Laboral se desarrollará de manera gradual de acuerdo con lo establecido en el plan de implementación indicado en el literal d del artículo 4 del presente decreto.

OBSERVACIONES UNAD

En consideración el plazo establecido es prematuro (año 2025), teniendo en cuenta que se deben garantizar los recursos necesarios para la formalización, la responsabilidad financiera como principio fundamental del plan de formalización debe estar contemplado y no generar riesgos financieros, jurídicos y laborales.

A partir del documento técnico se debe realizar el análisis presupuestal integral y así poder determinar el tiempo en el corto, mediano y largo plazo necesario para ejecutar el plan de formalización.

Artículo 2.5.4.5.8. Seguimiento. El Gobierno Nacional, a través de los delegados y delegadas del (la) Ministro (a) de Educación Nacional en los Consejos Superiores y en los Consejos Directivos de las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, así como la Subdirección de Inspección y Vigilancia, harán seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización Laboral

Las organizaciones sindicales que cuenten con afiliados sindicales en las respectivas Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales participarán en el seguimiento al diseño e implementación de los Planes de Formalización de acuerdo con las socializaciones que realizarán las instituciones de educación superior estatales u oficiales y los informes emitidos por el Ministerio de Educación Nacional. Parágrafo. El proceso de seguimiento anteriormente mencionado no sustituye la competencia que le corresponde al Ministerio del Trabajo en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, en materia de la suscripción de los Acuerdos de Formalización Laboral, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1610 de 2013. Por lo anterior, el proceso de seguimiento acá mencionado implica el desarrollo del principio de coordinación establecido por la Ley 489 de 1998.”

OBSERVACIONES UNAD

Desde el punto de vista jurídico, se observa que el parágrafo 1 del Artículo 2.5.4.5.4 y el inciso 2 del artículo 2.5.4.5.8. del proyecto de decreto en comento, exceden la potestad reglamentaria, y contrarían el principio de reserva de ley, en la medida en que, reforman y adicionan los artículos 373 y 374 del Código Sustantivo del Trabajo.

Vale recordar, que el derecho de asociación sindical tiene rango constitucional y fundamental en los términos del artículo 39 de la Constitución Política de Colombia. En desarrollo de este, la Segunda Parte del Código Sustantivo del Trabajo establece las disposiciones generales aplicables a los sindicatos, y es así, como los artículos 373 y 374, delimitan sus facultades y funciones.

Ahora bien, en virtud del principio de reserva de ley para la expedición y modificación de códigos, el numeral 2 del artículo 150 Superior, estableció que le corresponde al Congreso de la República expedir códigos y modificarlos, y en esa línea, la Corte Constitucional indicó en la sentencia C- 507 de 2014, que dicha competencia del legislador “(...) *no puede ser delegada al Presidente de la República, mediante facultades extraordinarias, según los preceptúa el numeral 10 del citado artículo.*”

A su vez, dicha providencia precisó que dicha prohibición aplica a “(...) *las disposiciones que de alguna manera afecten la estructura normativa o general de tales estatutos, o se trate de regulaciones sistemáticas e integrales de una determinada área del derecho*”. En el caso particular, las normas en comento afectan la estructura normativa, puesto que, adiciona las facultades y funciones atribuidas a los sindicatos por medio del Código Sustantivo del Trabajo, que resulta ser la guía general para la constitución de dichas asociaciones, y al dispersar sus funciones en otras normas, genera inseguridad jurídica en cuanto a su cumplimiento.

Vale resaltar, que adicionar y reformar las facultades y funciones de los sindicatos por medio de este decreto en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, de las que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, desborda la potestad reglamentaria concedida, y así ha sido decantado en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, según la cual, la potestad reglamentaria no es absoluta y la delimita la ley, en el sentido de que no es posible modificar, ampliar, adicionar o suprimir disposiciones que el legislador ha consagrado.

ANEXO III

UNIVERSIDAD DE CALDAS
ANÁLISIS JURÍDICO – ACCESO CARRERA DOCENTE
- DOCENTES OCASIONALES

El artículo 125 de la Constitución Política estableció la carrera administrativa como la regla general para la vinculación laboral con el Estado con el fin de garantizar que quienes ingresen al servicio público sean los mejores, los más idóneos y eficaces; así:

“**ARTÍCULO 125.** 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.”

En tal sentido el fundamento de los concursos para el acceso a la carrera administrativa es el **MÉRITO** y la capacidad del funcionario para ejercer sus funciones, criterios que determinan **NO SOLO SU INGRESO**, sino su permanencia y retiro del servicio.

La carrera administrativa, como norma y principio constitucional cuyo valor normativo limita la actuación política, busca la consecución de intereses superiores como son i) la selección del mejor personal para la función pública; ii) la realización de los principios de eficiencia y eficacia; iii) garantizar la igualdad entre quienes aspiren a acceder al ejercicio público; iv) la conformación de una planta de personal en pro del interés general; y v) la estabilidad laboral de los servidores.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido que

De esta manera, el concurso público «se dirige a comprobar las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos» de suerte que la selección del personal no obedezca a favoritismos, caprichos del nominador y se erradique el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo.⁴

Respecto de la función del concurso público como garantía de cumplimiento del mérito, la Corte Constitucional afirmó que:

"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 solo de esta manera se da cumplimiento al precepto superior conforme al cual ‘el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “A” Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-25-000-2015-01035-00(4501-15)

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 origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante’.”²

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia constitucional se debe indicar que, en nuestro ordenamiento jurídico la carrera administrativa se organiza en tres categorías: (i) el sistema general de carrera; **(ii) los sistemas especiales de carrera de origen constitucional**; y (iii) los sistemas especiales de carrera de creación legal^[76]. El *sistema general de carrera* se deriva del artículo 125 de la Constitución y está previsto para la gran mayoría de empleos públicos en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado, siendo regulado por la Ley 909 de 2004. **Los sistemas especiales de carrera de origen constitucional** tienen fundamento directo en el texto superior y comprenden entre otros a **los entes universitarios autónomos**; arista frente a la cual el artículo 69 de la Constitución Política establece que:

“**ARTICULO 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.”

Ahora bien, a pesar que las los entes universitarios autónomos y otras entidades el estado cuenten con sistemas especiales de carrera, esta circunstancia no es óbice para desatender los criterios dispuesto en el artículo 125 Superior y consecuencia se debe afirmar que estas entidades se encuentran ligadas a los mismo principios que se predicán respecto al sistema general de carrera administrativa; puntualmente, deben de respetar en todo caso el axioma del mérito en cualquiera de las disposiciones jurídicas en las cuales se pretender regular los aspectos relacionados con su proceso especial de ingreso a carrera; así mismo lo ha expresado el máximo órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo; el cual señalo:

En todo caso, los sistemas específicos no son regímenes autónomos, independientes de la carrera administrativa general; en realidad son una «derivación del régimen general de carrera en cuanto que, debiendo seguir sus principios y postulados básicos, solo se apartan de éste en aquellos aspectos puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades»⁵

Sobre la posibilidad de tener en cuenta elementos externos o ajenos al mérito en el marco de concursos públicos para al acceso a la carrera administrativa, es prudente traer a colación el acto legislativo 001 de 2008 “, *“por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”*; disposición jurídica a través de la cual se pretendía variar la naturaleza jurídica de los funcionarios provisionales convirtiéndolos en funcionarios de carrera administrativa sin la necesidad de que mediara concurso público. Esta norma fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional con base en que

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00202-00(2437)

² Corte Constitucional. Sentencia C 588 de 2008. M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

se violentaba flagrantemente el principio constitucional de la carrera administrativa y en ese orden de ideas desarrollo el siguiente análisis que vale la pena citar in extenso:

“El artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2008 no modifica ninguna de las excepciones al régimen de carrera previsto en el artículo 125, pero introduce, una excepción al régimen general de carrera administrativa, pues permite una inscripción en carrera, distinta de la que claramente surge del contenido del artículo 125 superior que, se repite, en cuanto regla general, guía los otros sistemas de carrera, sean especiales o específicos.

La introducción de esa excepción afecta algunos otros elementos del régimen de carrera que el Constituyente Originario plasmó en el artículo 125 superior, pues el criterio del mérito que, según lo visto, tiene también carácter de regla general es desplazado por los requisitos que, conforme al precepto acusado, dan derecho a la inscripción extraordinaria en carrera, es decir, por la circunstancia de ocupar, a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, cargos de carrera definitivamente vacantes en provisionalidad o en encargo, de cumplir “las calidades y requisitos exigidos para su desempeño” al momento de comenzar a ejercer el respectivo cargo y de ocuparlos a la fecha de la inscripción extraordinaria.

La excepción al principio del mérito le otorga carácter prevalente a otros criterios que bien podrían ser la experiencia o la duración en el ejercicio del cargo de carrera, lo que, de conformidad con la interpretación que la Corte ha hecho del artículo 125 superior, no es indicativo de la existencia del mérito personal, pero ni siquiera un factor decisivo o determinante de su evaluación.

Desplazado el mérito, es obvio que también queda desplazado el concurso público que sólo tiene sentido cuando se trata de evaluar el mérito y las distintas calidades de los eventuales aspirantes. Expresamente el artículo demandado señala que la inscripción extraordinaria en carrera administrativa opera “sin necesidad de concurso público” y, de otra parte, suspende “todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo”.

Cabe destacar, entonces, que, una vez más, se establece una excepción a una regla general, puesto que el concurso público, en tanto componente esencial del sistema de carrera administrativa tiene, en la concepción del Constituyente de 1991, el carácter de regla general para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado.

La regulación cuestionada se convierte, entonces, en un factor que da lugar a la existencia de dos grupos: los que permanecen en cargos de carrera del sector público, ya sea como provisionales o encargados y los que están por fuera del sector público sin ninguna opción para aspirar a ocupar esos cargos, precisamente porque son externos, a los cuales se suman quienes, aún hallándose incardinados en el sector público no ocupan ninguno de los cargos definitivamente vacantes y no pueden pretender ocuparlos, así estén en carrera por largos años, con méritos, al superar sus evaluaciones y, por ende, con derecho de ascender participando en el respectivo concurso abierto.

Desde la perspectiva del derecho a la igualdad una situación como la descrita ha sido calificada por la Corte con una expresión que hace pensar, de inmediato, en lo inadmisibile de la misma. En efecto, la Corporación ha considerado que a quienes se les permite ejercer el derecho extraordinario a la inscripción automática en carrera, sin que medie proceso de selección y por la simple circunstancia de ocupar un cargo de carrera en calidad de provisionales o de encargados, en realidad se les reconoce un **privilegio**.

Así, en la Sentencia C-901 de 2008^[163], haciendo eco de jurisprudencia anterior, la Corte indicó que, cuando se propician situaciones como la descrita, “se establece un privilegio a favor de una persona consistente en eximirlo del cumplimiento de requisitos que le son exigidos a otros posibles concursantes por la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera”, siendo de aclarar que la cuestión es más grave en el supuesto ahora analizado, debido a que no hay

“otros posibles concursantes”, por la sencilla razón de que no se prevé concurso alguno.”⁶

Sobre el mismo tópico, la Corte Constitucional nuevamente reitero lo expuso con anterior de la siguiente forma:

“todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran”, por lo cual **“todos los requisitos y acreditaciones para el concurso deben exigirse en condiciones de igualdad para todos los aspirantes”**⁵

(Subraya y negrilla fuera de texto)

- **CONCLUSIONES**

Conforme a lo anterior y a manera de síntesis se debe decir que no es viable llevar a cabo un concurso de méritos destinados a docentes ocasionales en virtud a las siguientes razones:

- i. Se desconocería el principio al merito y la igualdad al tener en consideración elementos externos que no son propios de un concurso público de méritos, como la condición de docente ocasional de la institución.
- ii. Implicaría la realización de un concurso de ingreso a la carrera docente cerrado, el cual se encuentra rotundamente prohibido, conforme a la jurisprudencia constitucional referenciada.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 588 de 2008. M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-733 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

ANEXO IV

Bogotá D.C., 30 de agosto de 2024

[N.1.001.274-24]

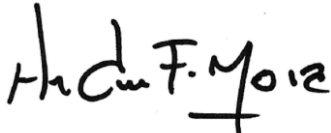
Doctor
JAIRO TORRES
Presidente
Sistema Universitario Estatal

Asunto: Concepto sobre la propuesta de formalización docentes y administrativos IES públicas

Respetado Doctor Torres:

Encontrándonos dentro del término otorgado para la consulta pública señalada en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 para la presentación de observaciones frente al proyecto de decreto "Por medio del cual se adiciona un Capítulo al Título 4 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 – Único Reglamentario del Sector Educación, y se establecen los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales", nos permitimos allegar oficio con las observaciones y comentarios al mismo.

Cordialmente,



ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS
Vicerrector General



Bogotá D.C, 30 de agosto de 2024

[N.1.008-1-0536-24]

Profesor

LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

Rector

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA rectoriaun@unal.edu.co

Profesor

ANDRES FELIPE MORA

Vicerrector General

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Asunto: MEMORANDO No. 2473-24 DE RECTORÍA (RADICADO 3629 - 2024)
SOLICITA CONCEPTO SOBRE LA PROPUESTA DE FORMALIZACIÓN
DOCENTES Y ADMINISTRATIVOS IES
PÚBLICAS
Reparto 410 de 2024

Respetado Profesor:

Mediante memorando 2473 con número No. Radicado 3629 de 2024 del 20 de agosto de 2024, la Rectoría solicitó concepto jurídico sobre una propuesta de norma que recibió, en la cual se relaciona un vínculo

<https://www.sucop.gov.co/entidades/mineducacion/normativa?IDNorma=16283> y
se adjuntan los siguientes documentos:

- El Proyecto de un Decreto, por medio del cual se adicional un capítulo al Título 4 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015- Único Reglamentario del Sector de Educación, y se establecen los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales.
- La Memoria Justificativa, Versión 03 del Proyecto de Decreto ya mencionado del Ministerio de Educación.

Conforme a las funciones asignadas a la Dirección Jurídica Nacional en el artículo 15 del Acuerdo CSU 113 de 2013, el artículo 1 de la Resolución 113 de 2015, especialmente su numeral 1 relacionada con asesorar al Rector y las instancias de gobierno del Nivel Nacional de la Universidad y a los directores de Sedes de Presencia Nacional, en los asuntos jurídicos de interés para el desarrollo de sus funciones; y observando las funciones del Rector de la

institución⁷, esta Dirección está habilitada para presentar observaciones de carácter jurídico a sobre el asunto.

[Página 1 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar– Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero Archivo: Reparto 4

10 de 202- Asesora4

Carrera 45 # 26-85
Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5
(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-
18204 Bogotá, D. C., Colombia
dirjn_nal@unal.edu.co

⁷ En especial las consignadas en el artículo 13, el literal j del artículo 14 del Decreto Ley 1210 de 1993, así como la consignada en el numeral 19 del artículo 16 del Acuerdo CSU 11 de 2005.

Adicionalmente, se recomienda tener presente que el análisis jurídico es una parte de la revisión del contenido del proyecto de norma, el cual amerita un análisis de tipo técnico-financiero⁸, y académico, que permita tener una visión integral de sus posibles implicaciones.

En ese marco, a continuación, se presentarán consideraciones de orden formal y de fondo, advirtiendo además que se adjunta un proyecto de observaciones en formato Word, en caso de requerirse como insumo por parte de la dependencia solicitante.

1. Formales

1.1 De trámite

Una vez consultado el link remitido en la documentación⁹, se observa que el Proyecto de Decreto – en adelante el Proyecto- y su memoria justificativa fue publicado el 16 de agosto de 2023, se encuentra **en período de consulta y publicidad** con fecha de **cierre 31 de agosto de 2024**, atendiendo lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 del CPACA¹⁰ y el artículo el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 del Presidente de la República¹¹.

1.2. Carácter reglamentario

El Proyecto que busca adicionar un Capítulo al Título 4 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 Único del Sector de Educación, de su lectura y de la norma que adiciona se comprende que se trata de una norma de carácter reglamentario⁶; por lo cual, su expedición debe atender parámetros de supremacía constitucional, reserva legal y jerarquía normativa¹², para no exceder las facultades por las cuales se emite y para atender el principio de juridicidad de los actos administrativos.

1.3. Problema que busca resolver el Proyecto

Según la memoria justificativa del Proyecto: “(...) el problema que se busca intervenir en el presente decreto es el de un porcentaje significativo de empleos que en las instituciones de educación superior públicas se están utilizando, siendo de carácter temporal, para funciones o actividades permanentes, soslayando el imperativo de garantizar empleos dignos y estables”.

⁸ Por estar directamente relacionado con el tema, se conoció que en el Sistema de Gestión Financiera Quipu y Regalías, únicas fuentes de información del componente de Adquisiciones del Área de Gestión Estratégica de la GNFA, que la cantidad de órdenes de prestación de servicios (OPS) celebradas, por vigencia, son las siguientes: - 2022: 4.808 - 2023: 5.015 - 2024: 2.561 (a 30 de junio), información que refiere a información de contratos, pero no de contratistas, que tiene como referente las sedes, el Nivel Nacional y Unisalud.

⁹ <https://www.sucop.gov.co/entidades/mineducacion/normativa?IDNorma=16283>

¹⁰ El cual prevé entre otros temas, que los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, se publicarán con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Sin embargo, señala que “en todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general”.

¹¹ “Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República.” ⁶ A expedirse en ejercicio del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

¹² Modificado por el Artículo 2.1.2.1.4. del Decreto 1609 de 2015, del Presidente de la República, en el que se modifican la directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República.

[Página 2 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

1.4. Principales elementos reglamentados:

El Proyecto busca incluir en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación los “*elementos para el diseño e implementación de planes de formalización laboral en las IES estatales y oficiales para el personal que esté por fuera de la carrera docente y administrativa*

que desarrolla actividades misionales con vocación de permanencia, con la finalidad de mejorar sus condiciones laborales, atendiendo los parámetros constitucionales y legales en materia laboral”-Artículo de Objeto del Proyecto (2.5.4.5.1).

Las disposiciones del Proyecto desarrollan a grandes rasgos: 1) Los Planes de Formalización Laboral -en adelante PFL-para la IES Estatales Oficiales, con su definición, componentes mínimos, cronograma, propuesta de creación de cargos, análisis de impacto fiscal e institucional, plan de implementación, entre otros aspectos; 2) Las fuentes de Financiación para la implementación de los PFL, con la delimitación de un plazo; 3) El seguimiento del Gobierno Nacional de los PFL.

2. De fondo

2.1. Elementos positivos a destacar

El Proyecto de Decreto-en adelante Proyecto- es resultado de un esfuerzo intersectorial del Ministerio de Educación Nacional -MEN, Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- que procura introducir dentro del Sector Educación, y específicamente en el nivel de la Educación Superior Pública mecanismos para materializar la estabilidad laboral mediante la formalización laboral del personal que está por fuera de la carrera docente y administrativa, pero que desarrolla actividades misionales y con vocación de permanencia en las IES públicas.

Propósito que es acorde en términos generales con los artículos 25 y 53 de la Constitución Política al referirse al derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, el principio de la estabilidad del empleo (Sentencia T-141 de 2016), el mandato de uso racional de las figuras legales de profesor ocasional y de profesor catedrático (Sentencia C-006 de 1996), y se alinea con el ODS 8 sobre Trabajo Decente.

2.2. Preocupaciones de orden jurídico generales:

2.2.1. El Proyecto de Decreto desconoce el carácter de Entes Universitarios Autónomos de las Universidades Públicas.

De conformidad con los artículos de *Objeto* y *Campo de Aplicación* del Proyecto, (2.5.4.5.1. y 2.5.4.5.2.) la norma aplica a las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, lo que implica que obligará a los entes universitarios autónomos -Universidades- e Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias. Sin embargo, preocupa que el Proyecto desconozca

[Página 3 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

que una regulación que conlleve por parte del Ejecutivo -a través del MEN, MinTrabajo y DAFP- la distribución o priorización de los gastos de los recursos de los entes autónomos universitarios y el establecimiento de un límite a su potestad de autorregularse resulta ser un mecanismo totalmente ajeno a su naturaleza, y manifiestamente contrario a la Constitución por afectar el núcleo esencial de su autonomía-.

En este punto, cabe hacer un breve repaso frente a la clasificación o tipología de las IES en Colombia:

- Según el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, las Instituciones de Educación Superior son: a) Las Instituciones Técnicas Profesionales, b) las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y c) las Universidades.
En esa línea, el MEN¹³ atendiendo el carácter académico de las IES y el campo de acción que en lo académico les permite ofertar y desarrollar programas de educación superior, ha señalado que la IES pueden ser: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Universidades.
- De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 30 de 1992 y según el origen, las IES pueden ser: "Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria".
- Adicionalmente, las IES Estatales u Oficiales de acuerdo con su naturaleza jurídica y administrativa se pueden clasificar en Establecimientos Públicos y Entes Universitarios Autónomos.
- Los establecimientos Públicos están bajo la tutela administrativa del órgano al cual están adscritas, por ejemplo, la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, creada por la Ley 19 de 1958, es un establecimiento público del orden nacional de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Los entes universitarios autónomos corresponden a las Universidades del Estado, los cuales están cobijados por el artículo 113 de la Constitución Política, según el cual son órganos autónomos o independientes del Estado que tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente con los órganos del Estado para la realización de sus fines. Estos no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, y gozan de prerrogativas de orden constitucional, legal y producto del desarrollo jurisprudencial.

Además, las Universidades del Estado u Oficiales tienen un régimen especial de origen constitucional establecido en el artículo 69 de la Carta Política, el cual a su vez consagra la garantía de la autonomía universitaria. En este sentido, el Legislador ha dispuesto que las universidades públicas son entes autónomos y se sujetan al régimen jurídico especial compatible con la autonomía universitaria, reiterando sus características en artículos como el 28 y 57 de la Ley 30 de 1992.

Así, con fundamento en el artículo 69 de la Constitución Política, las Universidades del Estado tienen un régimen especial desarrollado por la Ley. Dicho régimen para las Universidades del Estado se encuentra en la Ley 30 de 1992, y para el caso de la Universidad Nacional de Colombia, esta consignado en su Régimen Orgánico

¹³ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Sistema-de-Educacion-Superior/231240:Instituciones-de-Educacion-Superior>
[Página 4 de 22]

Especial de rango legal desarrollado mediante el Decreto Ley 1210 de 1993, cuya aplicación prevalece frente a la Ley 30 de 1992 en razón al artículo 135 de dicha normatividad¹⁴.

A partir de la clasificación de las IES públicas en Colombia es pertinente destacar que la distinción entre establecimientos Públicos y entes autónomos universitarios no es menor, los primeros hacen parte de la estructura de la rama del poder ejecutivo, y están bajo la tutela administrativa del órgano al que están adscritos; mientras que los entes autónomos

universitarios o universidades -en adelante- no hacen parte de ninguna rama del poder público, por lo cual en asuntos administrativos o presupuestales asimilar a los entes autónomos universitarios como establecimientos públicos desconoce la autonomía universitaria¹⁵.

Para ilustrarlo, es pertinente citar el siguiente extracto de la Sentencia C-346 de 2021:

103. El título III de la Ley 30 de 1992 materializa el mandato de regulación previsto en el inciso dos del artículo 69 de la Carta, a cuyo tenor «[l]a ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado». El artículo 57 precisa, respecto de su naturaleza jurídica, que las universidades públicas son entes universitarios autónomos, por lo que tienen estas características: «[p]ersonería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden».

104. El párrafo 1 de este mismo artículo aclara que las instituciones estatales de educación superior que no tengan el carácter de universidad, es decir, las instituciones técnicas profesionales, las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y las instituciones tecnológicas[105], deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Las instituciones públicas de educación superior que no son universidades son titulares de la garantía de la autonomía universitaria en el ámbito académico, en concordancia con lo prescrito en el artículo 29 de la Ley 30 de 1992. No obstante, debido a su naturaleza jurídica, no se encuentran autorizadas a «establecer» sus recursos. Esta característica solo se predica de las universidades oficiales y responde a su condición de órganos autónomos[106].

En cuanto al cambio que representó para las IES en su calidad de Universidades, el hecho de no ser establecimientos públicos adscritos al MEN, la Corte en Sentencia C-505 de 2023 señaló lo siguiente:

¹⁴ C-109 de 1994. Entre otros aspectos en esta sentencia se indica: “Al separarse el Gobierno en el Decreto 1210 de 1993, del régimen general de las universidades estatales establecido por el Congreso a través de la Ley 30 de 1992, para regular la inspección y vigilancia por parte del Gobierno de las instituciones encargadas del servicio público de la educación superior, no se vulnera el artículo 150, numeral 8, de la Carta Política, ya que el mismo Congreso de la República, en el artículo 135 de la citada Ley 30 de 1992, estableció que: "La Universidad Nacional de Colombia se regirá por las normas de la presente ley, SALVO EN LO PREVISTO EN SU RÉGIMEN ORGÁNICO ESPECIAL.”

¹⁵ Sentencia C-220 de 1997, Sentencia C-346 de 2021.

[Página 5 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

(...) estas “dejaron de ser establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Educación y se convirtieron en órganos autónomos”^[17]. (...) sobre la base de la autonomía universitaria el

Estado les reconoce a las instituciones de educación superior diversos derechos y facultades, (...) para concluir que “la dimensión positiva de la autonomía universitaria comprende dos de sus facetas principales: la autonomía universitaria en materia presupuestal y la autonomía universitaria en materia administrativa”^[19].

Contrario a lo anterior, el Proyecto de Decreto asimila y determina un mismo tratamiento para todas las IES, y excede el alcance que el Ejecutivo, a través de sus carteras ministeriales, puede adoptar en materia administrativa y presupuestal ordenándoles a las Universidades disponer de su base presupuestal recursos para la financiación de los planes de formalización, delimitándole de dónde tiene que disponer de los recursos, y lo que es más preocupante, estableciéndoles metas en el tiempo no sólo para estructurar los planes de formalización laboral sino también ordenándole iniciar procesos de vinculación de personal académico y administrativo, proponiendo un avance del 40% para 2025 y un 80% de avance para el 2026, por sólo mencionar algunos aspectos que del Proyecto llaman la atención por su claro desconocimiento al carácter de los Entes Autónomos Universitarios, y su régimen especial amparado bajo la garantía de la autonomía universitaria.

En ese sentido, citar como fundamento la vinculación de las Universidades Públicas al MEN retomando lo establecido en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, no habilita a dictar un Proyecto

de Norma Reglamentaria, que excede, a través de los mecanismos que consagra, la autonomía de las Universidades Públicas.

Pues si bien, es deseable establecer una regulación específica para que el sector educación en su nivel de educación superior logre alcanzar los objetivos de la política de trabajo decente, no obstante, las medidas que se están proponiendo van mucho más allá del alcance de dicha vinculación. En este punto cabe adicionar, que la vinculación de estos entes al MEN se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, pero de ninguna manera esta vinculación puede afectar la autonomía presupuestal de la que gozan los citados entes autónomos universitarios¹⁶.

2.2.2. El Proyecto de Decreto afecta el núcleo esencial de la autonomía universitaria:

Aunado a lo anterior, preocupa que el Proyecto desconozca no sólo que las Universidades son órganos autónomos de origen constitucional, sino además que afecte el núcleo esencial de la autonomía universitaria, cuyo contenido ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, a propósito del cual se cita la Sentencia C-346 de 2021 por ser un referente reciente que reitera y presenta una citación expresa de lo que la autonomía comprende:

¹⁶ Sentencia C-346 de 2021 y Sentencia 505 de 2023.

[Página 6 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

105. Con base en lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autogestionarse («designar sus directivas») y autoregularse («regirse por sus propios estatutos»)[107]. Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación»[108]. En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley[109]. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad»[110].

(Subrayado fuera del texto original)

De esta misma manera, la Sentencia C-346 de 2021 retoma lo dicho en la Sentencia C-768 de 2010 donde la Corte manifestó que:

la autonomía presupuestal de las universidades públicas implica «la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado». De allí que la vinculación de las universidades estatales al Ministerio de Educación Nacional sea solo «en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo»
(Subrayado fuera del texto)”

A la luz de los anteriores parámetros, no resulta constitucionalmente aceptable que el Proyecto de Decreto opte por: i) Establecer en el contenido de los planes de formalización “la propuesta de cargos de planta que se van a crear, tanto para docentes como para administrativos”

(numeral 1 del literal b del artículo 2.5.4.5.4); ii) incluir criterios específicos de valoración de experiencia para el personal a vincular por parte de las IES (párrafo 2 ibid.); iii) establecer una destinación específica de los recursos que conforman el presupuesto de las universidades - recursos propios, aportes de la nación, aportes de las entidades territoriales, entre otras- (inciso primero del artículo 2.5.4.5.5.); iv) ordenar la estructuración en 9 meses, tras la expedición del Decreto, de los Planes de Formalización laboral acompañándolo con la orden de que “inmediatamente iniciarán con los procesos de vinculación de personal” (artículo 2.5.4.5.6), y fijándole unos planes de cumplimiento para dichos mecanismos con el avance “del 40% del Plan de Formalización Laboral a 31 de diciembre de 2025, y del 80% a 31 de diciembre de 2026” (ibid.), Pues todo lo anterior, desconoce de forma manifiesta:

- La capacidad de autorregulación de las Universidades Públicas y la facultad de emisión de sus propios estatutos amparados bajo su régimen especial, derivados del ya reiterado artículo 69 constitucional y artículos 28 y 57 de la Ley 30 de 1992, a lo cual se suma, que, en el caso de la Universidad Nacional de Colombia, dicha autonomía está amparada por las disposiciones de orden legal, fijadas en el artículo 1, 3, 4, y 8 del Decreto Ley 1210 de 1993 -sobre su naturaleza, régimen de autonomía, autonomía académica, y autonomía presupuestal, respectivamente-.

[Página 7 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

Cabe aclarar que, ni aún el legislador le puso un término o plazo para emitir las regulaciones propias de la vinculación del personal académico y administrativo, las cuales, para el caso de la Universidad Nacional se han desarrollado por el Consejo Superior Universitario mediante Estatutos -tanto para el Personal Académico¹⁷, como para el Personal Administrativo¹⁸- y normativa expedida por el Consejo Académico -en materia de concursos profesoraes- y de la Rectoría.

= La autonomía académica de las Universidades Públicas, pues el Proyecto incluye criterios de experiencia a valorar para el ingreso a la carrera especial que le rige, aspecto que se ve agravado cuando además ordena una vinculación inmediata de personal, olvidando por ejemplo que el ingreso a la carrera profesoral y al ejercicio de la docencia¹⁹ tiene unas dinámicas académicas y procedimientos propios desarrollados al interior de las Universidades. Lo cual incluso hace parte de la capacidad de las IES de establecer su orientación filosófica.

Para efectos de ilustrarlo, y sin ser un recuento exhaustivo de la vulneración a la autonomía académica es posible presentar las siguientes anotaciones: El inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 establece que “el carácter especial del régimen de las universidades estatales

u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo(...)”; por su parte, el régimen especial orgánico aplicable a la Universidad Nacional de Colombia en su artículo 4 -Decreto Ley 1210 de 1993- establece como parte de la autonomía académica la plena independencia que goza la institución para definir sus condiciones de ingreso, dentro de las cuales está inmerso las condiciones de ingreso a la carrera; el ingreso mediante concurso abierto y publico a la carrera profesoral de la Universidad Nacional de Colombia está establecido por disposición de orden legal -literal a del artículo 24 del Decreto Ley 1210 de 1993- para ser incluido dentro del Estatuto de Personal Académico; las premisas del mérito y la excelencia académica, en el caso del ingreso a la carrera profesoral está completamente vinculada a la dinámica académica de la Universidad,

¹⁷ Acuerdo CSU 123 de 2013, adoptado por el Consejo Superior Universitario en ejercicio de sus funciones legales y estatutarias, y en especial las consagradas en los artículos 12, literal b, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Ley 1210 de 1993 y en el Estatuto General de la Universidad.

¹⁸ Acuerdo CSU 67 de 1996, adoptado por el Consejo Superior Universitario en desarrollo de la autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y en uso de sus atribuciones legales, en especial de las que le confieren los artículos 3o, 12, literal b) y 26 del Decreto 1210 de 1993.

¹⁹ En la Universidad Nacional de Colombia, los profesores ocasionales sólo pueden desarrollar actividades de docencia -literal b del Artículo 27 del Acuerdo CSU 123 de 2013, se garantiza las prestaciones sociales de conformidad con lo establecido en la Sentencia C-006 de 1996, y sus actividades se realizan hasta por una dedicación equivalente a la Cátedra 0.7., aclarando en este aspecto, que la Cátedra al interior de nuestra institución no es una forma de vinculación temporal, sino una de las dedicaciones de los profesores de carrera - numeral 2 del párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo CSU 123 de 2013-.

[Página 8 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

tanto así que el mismo Consejo Superior Universitario puso en cabeza del Consejo Académico²⁰ la reglamentación de los concursos²¹.

Cabe añadir en este tema que, figuras como las que expone el Proyecto en materia de docentes ocasionales y de hora cátedra, no son aplicables en estricto sentido – bajo el concepto que les da la Ley 30 de 1992- a la Universidad Nacional de Colombia, pues en su régimen especial, por sólo citar un ejemplo, los profesores de hora cátedra en nuestra institución pertenecen a la carrera profesoral -se trata de una de las dedicaciones de los profesores de planta²². Ahora bien, el Proyecto de Decreto sin asumir dicho rigor en materia de régimen especial, asume que este tipo de vinculación debe variar, lo cual puede terminar afectando la naturaleza en que la institución concibe su carrera profesoral, las categorías y dedicación de sus profesores.

- La autonomía universitaria proyectada al ámbito administrativo que tienen las universidades para decidir sobre su funcionamiento, "que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejarse por sí mismas"²³, se ve expresado en cuanto al personal en por lo menos los siguientes puntos:

iii) La carrera administrativa se divide en tres categorías: a) el régimen general, b) los regímenes especiales de origen legal, denominados también «sistemas específicos de carrera administrativa» y c) los regímenes especiales de origen constitucional. iv) De conformidad con la garantía de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 Superior, y lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, las universidades tienen la potestad para designar sus autoridades académicas y administrativas y determinar cuáles son los cargos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción.

v) Las universidades públicas u oficiales tienen un régimen de carrera administrativa especial de origen constitucional y diferente al régimen de carrera general, sujeto a lo que establezcan sus estatutos generales y dentro del marco señalado en la Ley 30 de 1992.

vi) A pesar de lo anterior, no pueden desconocer los principios fundamentales de la carrera administrativa establecidos en el artículo 125 Superior. Dentro de este marco, deben tener en cuenta, entre otros, los principios de igualdad, mérito y estabilidad.

vii) Quienes laboran en las universidades públicas se dividen en tres grandes grupos: a) miembros directivos, b) personal docente y c) personal administrativo.

viii) Los docentes de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están sometidos al régimen especial previsto en la Ley 30 de 1992 y tienen la calidad de empleados públicos. Su incorporación debe hacerse a través de un concurso público de méritos. ix) Los profesores de cátedra y ocasionales no son considerados empleados públicos ni trabajadores oficiales. Por lo tanto, su vinculación es de naturaleza laboral especial y se rigen por las reglas

²⁰ De conformidad con el artículo 15 del Decreto Ley 1210 de 1993, "el Consejo Académico es la máxima autoridad académica de la institución"

²¹ El Estatuto de Personal Académico -Acuerdo CSU 123 de 2013, estableció en su artículo 8 que los concursos profesoriales son reglamentados por el Consejo Académico, autoridad académica que así lo reglamentó mediante Acuerdo CA 01 de 2024.

²² De conformidad con el numeral 2 del parágrafo 1 del artículo 6 del Estatuto de Personal Académico, Acuerdo CSU 123 de 2013.

²³ Sentencia C-220 de 1997.

[Página 9 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

contractuales establecidas por las partes, de acuerdo con las normas internas de cada universidad.

x) La regulación y administración de la carrera del personal administrativo corresponde a los entes universitarios.

xi) La Ley 30 de 1992 establece las calidades, elección y periodo de permanencia de los órganos directivos, como el Consejo Superior y el rector. Asimismo, consagra el régimen especial de los profesores de dedicación exclusiva, de cátedra, ocasionales y del personal administrativo²⁴.

A partir de lo anterior, se comprende que las Universidades deben atender las garantías constitucionales relacionadas con el trabajo digno, guiándose por los principios de igualdad, mérito y estabilidad consagradas en la Constitución y la Ley. No obstante, dichas atribuciones no pueden pasar por alto el régimen de carrera especial de origen constitucional de la Universidades, ordenando procesos de vinculación inmediata que no toman en consideración sus estatutos internos, en donde se definen las fases, autoridades, requisitos y articulación al momento de definir la forma en que ingresa su personal administrativo y académico.

- El Proyecto afecta de manera evidente el ámbito presupuestal de la autonomía, desconociendo la prerrogativa que las universidades, en el marco de la Constitución y la Ley, tienen para ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, al respecto se ahondará en los comentarios que se presentan frente al artículo 2.5.4.5.5. Fuentes de financiación del Proyecto de Decreto.

2.2.3. Impacto Fiscal:

En contraste con lo que establece la memoria justificativa del Proyecto de Decreto, cuando señala “4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere) No hay advertencia de circunstancias jurídicas o fácticas que puedan generar un impacto económico para la expedición del acto” y “5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere) No aplica”; se advierte que la norma tiene impacto fiscal. Incluso desde las mismas órdenes que el Proyecto establece es claro que requiere recursos no sólo para la formulación de los Planes de Formalización Laboral, sino también para la vinculación de personal; órdenes como la de analizar el impacto fiscal y el contemplar las fuentes de financiación, con unos periodos de cumplimiento delimitados, claramente implican la destinación de recursos. En ese sentido, desde el punto de vista jurídico el Proyecto no atiende:

- El mandato de sostenibilidad fiscal que orienta el ejercicio de las competencias de las ramas y órganos del poder público, contemplado en el art. 334 de la Constitución Política.

²⁴ Consejo de Estado. Respuesta a la consulta presentadas por el MEN a la Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación Número 11001-03-06-000-2021-00079-00(2468) del 31 de agosto de 2021

[Página 10 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

- El inciso segundo del artículo 82 de la Ley de Plan 2294 de 2023, que indica “Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios, estará sujeta a las

disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.”

- La normativa de rango de ley aplicable a la Universidad Nacional de Colombia, cuando desde su Régimen Orgánico Especial establece que corresponde al CSU a propuesta del Rector, establecer “un sistema global y flexible de plantas de personal académico y administrativo, que tenga en cuenta las estrategias de desarrollo de las sedes en el contexto del plan global de desarrollo de la Universidad, así como crear, suprimir o modificar cargos de acuerdo con dicho sistema y de conformidad de los recursos disponibles. Para el sistema de planta de personal académico se requerirá concepto previo del Consejo Académico” -literal “I” del artículo 12 del Decreto Ley 1210 de 1993.

Al respecto, es necesario resaltar que la Universidad Nacional de Colombia tiene una apuesta seria frente a la estabilidad laboral y el fortalecimiento de su planta global docente y administrativa, por lo cual aún desde el Acuerdo 365 del 2021 del CSU -PGD- hace recuento del esfuerzo normativo y presupuestal de orden nacional que ello significa:

Con relación a las transferencias presupuestales de la nación, la UNAL ha liderado en los últimos dos años el diseño y formulación de un Nuevo Modelo de Financiación Estructural para la educación superior pública, que nos permita eliminar el faltante presupuestal de funcionamiento de todas las universidades estatales, gestionar el crecimiento paulatino de las plantas docentes y, a la vez, ampliar la cobertura en condiciones de máxima calidad. Ello mediante el reconocimiento y aplicación del Índice de Costos de la Educación Superior en reemplazo del Índice de Precios al Consumidor, el reconocimiento por parte del presupuesto nacional de los costos derivados de la asignación de puntos salariales para docentes, así como de los costos y gastos de la formalización de docentes ocasionales y el personal administrativo, y otros costos de funcionamiento necesarios para dar cumplimiento a nuevas leyes y decretos que impongan nuevas funciones o programas gubernamentales que deban ser llevados a cabo por las universidades estatales.”

Pese a la necesidad apremiante de un modelo de financiación estructural que permita gestionar el crecimiento paulatino de las plantas docentes, el reconocimiento por parte del presupuesto nacional de los costos derivados de la asignación de puntos salariales para docentes, así como de los costos y gastos de la formalización de docentes ocasionales y el personal administrativo, por el momento el marco normativo general no lo ha otorgado. Y en ese sentido, se considera que los planes de Formalización Laboral que el Proyecto de Decreto plantea son una oportunidad para a partir de un diagnóstico objetivo tomar medidas de orden nacional al respecto, no obstante, este esfuerzo debe ir acompañado de un análisis riguroso de impacto fiscal que permita a las IES alcanzar su cumplimiento.

Por lo anterior se reitera que es necesario establecer un camino que facilite a las IES la construcción de planes de formalización, bajo la premisa de trabajo decente para las personas

[Página 11 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

que desempeñan actividades con carácter misional y de forma permanente; pero para ello se requiere tener como presupuestos: la diferencia entre las mismas IES públicas, la garantías de la autonomía universitaria y que los Planes de Formalización Laboral deben atender a unas fases para su implementación y a un análisis riguroso del impacto de las medidas que se adopten. Esto, sin dejar de lado el impulso de una estructura normativa sólida para la financiación de los recursos que dichos cambios requieren.

2.3. Observaciones jurídicas específicas al texto del Proyecto de Decreto.

2.3.1. Sobre el aparte de competencia:

El artículo 57 de la Ley 30 de 1992, citado como fundamento de la competencia, hace referencia a que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al MEN en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo. Precisamente, este artículo establece que las universidades se caracterizan por tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, además de gozar de patrimonio independiente. A partir de este marco normativo resulta claro que la vinculación de las Universidades con el MEN en materia de políticas del sector educativo no implica que este, ni ningún otro órgano del ejecutivo pueda ordenar a los citados entes la manera y los tiempos en que debe invertir sus recursos.

Cabe advertir que la Corte Constitucional en Sentencia C-346 de 2021 y la Sentencia C-768 de 2010 manifestó:

la autonomía presupuestal de las universidades públicas implica «la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado». De allí que la vinculación de las universidades estatales al Ministerio de Educación Nacional sea solo «en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo» (Subrayado fuera del texto)”

Adicional a ello, es pertinente reiterar algunas de las facetas de la autonomía universitaria, de las cuales a continuación se destacan la autonomía presupuestal y autonomía orgánica, las cuales fueron sintetizadas por la Corte Constitucional en Sentencia C-346 de 2021, retomando las Sentencias C-137 de 2018, C-491 de 2016, C-768 de 2019 y C-162 de 2008, así como las Sentencias C-1019 de 2012 y C-507 de 2008:

161. Al respecto, es importante reiterar que la autonomía otorgada por el artículo 69 constitucional a las universidades no se agota en la capacidad para decidir sobre la destinación de los recursos que integran su presupuesto. En el caso de las universidades públicas, la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de la autonomía orgánica, la cual implica que estas instituciones académicas no formen parte de ninguna de las ramas del poder público ni dependan en ningún sentido de cualquiera otra entidad estatal, especialmente del Ejecutivo. (...)

Por lo cual, no se encuentra del todo ajustado que para emitir una norma que ordena gasto a cargo del presupuesto de las universidades públicas, el MEN se fundamente en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, pues esta no le confiere potestad para establecer dichas materias a las

[Página 12 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

Universidades Públicas. Esto no quiere decir que no sea posible emitir una norma que opte por la formalización laboral en el Sector Educativo aplicable a las IES, pues de hecho se considera necesario, no obstante, con los mecanismos de financiación, plazo y orden de vinculación inmediata que el Proyecto incluye en sus disposiciones se excede el marco de competencias que tiene el MEN frente a la emisión de Políticas del Sector Educativo y su planeación.

Al respecto, la Corte ha sido clara al precisar que "la Ley 30 de 1992 hizo un reconocimiento expreso de esta circunstancia cuando definió que "las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo"²⁵.

2.3.2. Sobre las disposiciones relacionadas con el objeto y campo de aplicación (Artículos 2.5.4.5.1. y 2.5.4.5.2):

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 30 de 1992 y según el origen, las IES pueden ser: "Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria". Adicionalmente, las IES Estatales u Oficiales de acuerdo con su naturaleza jurídica y administrativa se pueden clasificar en Establecimientos Públicos y Entes Universitarios Autónomos.

No es posible asemejar el tratamiento que se les otorga en el plan de formalización a todas las IES, máxime cuando se comprende que el alcance de las decisiones del Ejecutivo respecto de las IES que son establecimientos públicos y de las IES que son entes universitarios autónomos, difiere sustancialmente. Para el caso de los Entes Autónomos Universitarios o Universidades, se debe partir de la base de que no hacen parte de ninguna rama del poder público, por lo cual en asuntos administrativos o presupuestales asimilar los Entes Autónomos Universitarios a los establecimientos públicos desconoce la autonomía universitaria²⁶. **La Corte Constitucional ha destacado por ejemplo que la autonomía presupuestaria solo se predica de las universidades públicas u oficiales y responde a su condición de órganos autónomos** y en esa la condición de órganos autónomos es un rasgo que caracteriza tanto a las universidades públicas u oficiales del orden nacional como a las del orden territorial²⁷.

Por otro lado, el artículo 2.5.4.5.1. de objeto usa la expresión "*personal que esté por fuera de la carrera administrativa que desarrolla actividades misionales y con vocación de permanencia*" para hacer referencia a profesores ocasionales o de hora cátedra. Al respecto, se advierte que esta expresión puede incluir a personal con vinculaciones diferentes a la prestación de servicios, docencia ocasional, o de cátedra²⁸, por lo cual, su uso puede reñir con

²⁵ Sentencia C-505 de 2023.

²⁶ Sentencia C-220 de 1997, Sentencia C-346 de 2021.

²⁷ Sentencia C-505 de 2023.

²⁸ En el Régimen Especial de la Universidad Nacional, el Estatuto de Personal Académico -Acuerdo CSU 123 de 2013- usa la expresión "Personal académico no vinculado a la carrera", para referirse por ejemplo a profesores vinculados en período de prueba, expertos, profesores visitantes, entre otros. ²⁴ En el mismo sentido, el Estatuto de Personal Administrativo (Acuerdo CSU 67 de 1996) indica que los empleos administrativos en la Universidad Nacional de Colombia son de carrera, con excepción [Página 13 de 22]

categorías de personal adoptadas al interior de las Universidades mediante sus Estatutos de Personal Académico y Administrativo²⁴. Situación, que en últimas afecta la concepción académica y administrativa adoptada por el Consejo Superior Universitario²⁹ para el personal de estos entes universitarios autónomos.

En ese sentido, el uso de la expresión personal “*que esté por fuera de la carrera docente y administrativa*”, resulta para el caso particular de las universidades públicas confuso, por cuanto atendiendo las disposiciones normativas existentes en materia de formalización laboral y los instrumentos técnicos elaborados por el Departamento Administrativo de la Función

Pública, esta política se encamina al despliegue de actividades puntuales tales como adelantar las actuaciones requeridas para suplir las vacantes, la ampliación de planta, el establecimiento de planta temporal y el análisis y justificación de la necesidad en la vinculación de personas mediante la modalidad de prestación de servicios; actividades que no son aplicables en estricto sentido para la mayoría del personal de la Universidad Nacional que no se encuentra en la carrera docente o administrativa, de acuerdo a lo normado en los estatutos.

2.3.3. Sobre los Planes de Formalización Laboral PFL (Artículos 2.5.4.5.3. y 2.5.4.5.4.)

Con relación a la definición contemplada en el Proyecto sobre los PFL, se destaca lo positivo de contar con un estudio objetivo técnico de las necesidades de planta de las IES incluidas las Universidades, bajo los criterios de implementación gradual y responsable de la formalización del empleo público. Sin embargo, preocupa que dichas características definitorias del PFL se desdibujan con los plazos y fuentes de financiación contemplados en el mismo Proyecto (Artículos 2.5.4.5.4. y 2.5.4.5.5). Adicionalmente, se extraña que la definición no mencione que dichos PFL atenderán, además, el régimen especial y las disposiciones estatutarias de las Universidades Públicas.

En cuanto al contenido propuesto para los PFL, si bien, se menciona que las IES estatales en el marco de su autonomía los establecerán, preocupa que en el literal b del artículo 2.5.4.5.4. no se tengan en cuenta las características de vinculación propias del régimen especial en las Universidades. Es imprescindible incluir que en el marco de su autonomía y con pleno respeto a sus procedimientos internos establecerán planes de formalización laboral para personal docente y administrativo.

En este punto es clave tener presente que las figuras de docente ocasional y profesor de cátedra son de origen legal, y su uso racional ha sido avalado por la Corte Constitucional (C-006 de 1996), pues sin duda la docencia es una función misional en estas IES, adicionalmente, para el caso de la Universidad Nacional de Colombia, es necesario tener en cuenta que los

de los de dirección académico – administrativa, los de periodo fijo, los de libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales-.

²⁹ Al interior de la Universidad Nacional de Colombia, por disposición de rango de Ley, es el Consejo Superior Universitario quien aprueba los estatutos de personal académico y administrativo (literal b del artículo 12 del Decreto Ley 1210 de 1993).

[Página 14 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

profesores de hora cátedra en nuestra institución pertenecen a la carrera profesoral³⁰; aspectos que sin embargo, se pasan por alto, partiendo así de establecer un diagnóstico que para el caso de la Universidad Nacional de Colombia no responde ni a su régimen especial ni a las características de su personal docente.

De ahí la importancia, de que la regulación propuesta por el Proyecto permita formular un marco más general, donde las IES y, en especial, las Universidades Públicas sean quienes definan los conceptos y condiciones bajo las cuales formularán el contenido de los PFL a partir de un diagnóstico que les permita atender los propósitos de la política de trabajo decente con la finalidad de mejorar las condiciones laborales de su personal

Por otro lado, la formulación de los PFL hace referencia a que estos se harán únicamente de conformidad con las disposiciones laborales aplicables, pero se deja de lado el criterio de disponibilidad de recursos. Si el objetivo de la norma es permitir el avance en materia de trabajo decente, es deseable que su formulación incluya premisas que le permitan su realización acorde a los recursos financieros disponibles para de esta forma garantizar su eficacia.

Aunado a lo anterior, es crítico que el Proyecto proponga que desde el contenido del PFL (numeral 4 del literal b del artículo 2.5.4.5.4) se incluya "la propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles". Esta disposición resulta problemática porque: 1) desdibuja la definición del PFL consagrada en el artículo 2.5.4.5.3 del proyecto, cuando se habla, por un lado, de un estudio técnico con un proceso gradual y responsable de implementación y, del otro lado, se ordena incluir la propuesta de los cargos de planta desde el comienzo; y 2) omite el régimen especial de las Universidades y los estatutos que se han derivado de su autonomía universitaria respecto de cómo definir el ingreso, las calidades, las etapas y las competencias de las autoridades académico administrativas que intervienen tanto en la modificación de las plantas como en la realización de concursos de ingreso a la carrera especial. Esto contradice a todas luces los parámetros ya expuestos, relacionados con el carácter de los entes autónomos universitarios, el núcleo esencial de la autonomía universitaria y las consideraciones de impacto fiscal. De esta manera, el PFL que debería ser por definición un modelo sistemático para dirigir y encauzar las actuaciones de los entes regulados³¹, termina por instaurar reglas que impiden su diseño e implementación de conformidad con las reglas aplicables a dichas instituciones.

Adicionalmente, la disposición afecta materias reguladas por el Legislador e invade competencias que la Ley otorgó a los Consejos Superiores de las Universidades, los cuales tienen la facultad expresa en materia de definición de la planta global del personal académico y administrativo³².

³⁰ De conformidad con el numeral 2 del párrafo 1 del artículo 6 del Estatuto de Personal Académico, Acuerdo CSU 123 de 2013.

³¹ Diccionario de la Real Academia Española, connotación 3 de la palabra "plan".

³² Para el caso de la Universidad Nacional, el literal l del artículo 12 del Decreto Ley 1210 de 1993 [Página 15 de 22]

Por otro lado, se considera que si bien “la propuesta de los cargos de planta que se van a crear y los perfiles” puede ser el resultado de la política de formalización laboral, no es necesariamente la única medida que se puede adoptar a partir de los PFL, los cuales pueden por ejemplo desembocar en la realización de concursos de méritos que permitan la provisión definitiva de los cargos que se encuentren vacantes y la exigencia de una justificación técnica y jurídica que permita la reducción de las contrataciones por prestación de servicios para temas de carácter misional, de allí que resulte improcedente la orden de incluir desde un inicio en los PFL “la propuesta de ampliación de planta con perfiles”, ya que esta es solo una de las alternativas que se pueden plantear como resultado del ejercicio de formalización.

Con relación a los párrafos 1 y 2 de la disposición 2.5.4.5.4, las observaciones son las siguientes:

Que vía Decreto reglamentario se afecte disposiciones de orden legal, como la consagrada en el literal l del artículo 12 del Decreto Ley 1210 de 1993, variando la competencia y el procedimiento para adelantar la creación, supresión o modificación de cargos en la institución. Cabe mencionar, que dicha disposición otorga competencia funcional al CSU a propuesta del Rector, para establecer un sistema global y flexible de plantas de personal académico y administrativo, que tenga en cuenta las estrategias de desarrollo de las sedes en el contexto del plan global de desarrollo de la Universidad, así como crear, suprimir o modificar cargos de acuerdo con dicho sistema y de conformidad de los recursos disponibles; requiriendo para el sistema de planta de personal académico concepto previo del Consejo Académico.

Que, vía Decreto reglamentario, mediante la consagración de la valoración específica de experiencia, se afecten los criterios para el acceso a la carrera docente y administrativa especial de las Universidades, desarrollados en virtud de la autonomía que las ampara³³. Incluir criterios ajenos a la carrera especial definida al interior de la normativa universitaria, podría generar desigualdad y afectación a la premisa de mérito, la cual ha regido para el ingreso a perfiles y cargos al interior de las Universidades³⁴.

³³ La Universidad Nacional de Colombia en el marco de la autonomía es quien define qué calidades exige para el ingreso a su carrera especial docente. Esto se ve amparado por su régimen especial, el cual desde el Acuerdo CSU 11 de 2005 - Estatuto General- estableció en el numeral 14 del artículo 4 “que las personas que se vinculen a la institución cumplan con los requisitos establecidos para el cumplimiento idóneo de las funciones para las cuales se vinculan”, a su vez, el Consejo Académico expidió el Acuerdo 1 de 2024, en cuyo numeral 4 del artículo 6 ya contempla la experiencia como criterio reglado a ser valorado.

³⁴ Sumado a lo mencionado, en las normas internas de la Universidad Nacional de Colombia ya se incluyen criterios de experiencia relacionada para el ejercicio de ciertos cargos.

[Página 16 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

2.3.4. Sobre las Fuentes de financiación. (Artículo 2.5.4.5.5.)

Con relación al artículo 2.5.4.5.5 del Proyecto surgen inquietudes como: ¿Cuál es el fundamento constitucional y legal para que el poder ejecutivo ordene la forma específica en que se destinaran los recursos de las Universidades del Estado? y ¿Cuál es el plan de inyección de recursos por parte del Estado para viabilizar esta orden?

Tal como está formulado, este artículo riñe con la autonomía universitaria y el régimen especial de las universidades, por las siguientes razones:

- Esta disposición contradice abiertamente los artículos 69 y el 113 de la Constitución Política, por ir en contra de la autonomía universitaria y la existencia de órganos autónomos e independientes, para el cumplimiento de las funciones del Estado.
 - El Poder Ejecutivo no tiene atribución constitucional ni legal de ordenar la destinación específica de los recursos a las Universidades del Estado, precisamente el artículo 113 de la Constitución los define son órganos autónomos e independientes.
 - Si bien, el MEN frente a estas instituciones tiene una relación de colaboración armónica para la realización de sus fines, esto no le confiere potestad alguna para ordenar la destinación de los recursos propios, los provenientes de la nación y los aportes de las entidades territoriales, entre otros.
 - Uno de los rasgos de la autonomía universitaria es la autonomía presupuestal. Para el caso de la Universidad Nacional de Colombia, en virtud del artículo 135 de la Ley 30 de 1992, sus disposiciones son prevalentes frente al régimen especial aplicado a la generalidad de las Universidades Públicas del Estado, por lo cual es necesario tener presente los términos en que su autonomía financiera ha sido definida como una garantía para “usar, gozar y disponer de los bienes y rentas que conforman su patrimonio, para programar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto” (art. 8 del Decreto Ley 1210 de 1993).
 - La Universidad Nacional, en razón de su misión y de su régimen especial, es una persona jurídica autónoma, con gobierno, patrimonio y rentas propias y con capacidad para organizarse, gobernarse y designar sus propias autoridades (artículo 3 del Decreto Ley 1210 de 1993).
-
- Hace parte de su autonomía académica definir las condiciones de ingreso, incluidas las condiciones de vinculación de su personal docente y administrativo (Artículo 4 del Decreto Ley 1210 de 1993). Esto no riñe de ninguna forma con la garantía de las prestaciones sociales o derecho al trabajo.
 - La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar, mediante las Sentencias C220/1997 y C-346 del 2021 que, el régimen presupuestal de las universidades del Estado “es el ordenado por las normas de la Ley 30 de 1992, y aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P”.
 - Tal es la importancia de la autonomía presupuestal y financiera, que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-346 de 2021, ordenó crear una sección en la Ley de Presupuesto para las Universidades Públicas, determinando que la apropiación de los recursos a favor de las universidades públicas, por su condición de entes

[Página 17 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

autónomos, no debe darse dentro del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional, donde se incluían los recursos destinados para la universidades como parte de la inversión, porque ello implicaba estar sujetos a tiempos y condiciones propias de esa cartera.

161. Al respecto, es importante reiterar que la autonomía otorgada por el artículo 69 constitucional a las universidades no se agota en la capacidad para decidir sobre la destinación de los recursos que integran su presupuesto. En el caso de las universidades públicas, la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de la autonomía orgánica, la cual implica que estas instituciones académicas no formen parte de ninguna de las ramas del poder público ni dependan en ningún sentido de cualquiera otra entidad estatal, especialmente del Ejecutivo. (...)

- En la misma Sentencia 346-2021, la Corte Constitucional retomó lo dicho en la C-768 de 2010, donde manifestó sobre la autonomía presupuestal que gozan las Universidades Públicas:

la autonomía presupuestal de las universidades públicas implica «la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado». De allí que la vinculación de las universidades estatales al Ministerio de Educación Nacional sea solo «en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo»

A partir de lo anterior, se encuentra que el artículo propuesto como fuentes de financiación es manifiestamente inconstitucional, y se aparta incluso del artículo 57 de la Ley 30 de 1993, que el Proyecto cita como fundamento competencial para expedir la norma. Toda vez que como lo ha explicado la Corte Constitucional, la vinculación de las Universidades Públicas con el MEN es en Políticas del Sector Educativo, pero esta no se extiende a la definición de cómo distribuir o priorizar el uso de sus recursos.

Con relación al literal “a” del artículo, es necesario indicar:

- No es clara la fuente legal a la cual se refiere este literal, por medio el cual el Proyecto ordena canalizar y destinar los recursos que les llegan a las IES.
- ¿Se refiere a los recursos establecidos en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019? De ser así, es pertinente tener en cuenta la Sentencia C-346 de 2021 que aclaró ciertos puntos de estos recursos:

97. Artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. Esta disposición, que corresponde al PND 20182022, «tiene por objeto disponer recursos adicionales en el presupuesto general de la Nación, “para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país”»[95]. El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que en la ley anual de presupuesto se «asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 [4,5 y 4,65] puntos a los recursos de transferencia ordinaria [para el 2020, 2021 y 2022, respectivamente]»[96]. Como lo expuso la Corte en la Sentencia C-315 de 2021, los recursos dispuestos por este artículo también responden al acuerdo suscrito entre el Gobierno nacional y los usuarios del servicio

[Página 18 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

de educación superior pública y beneficia tanto a universidades oficiales como a las ITTU. Estos recursos «son distribuidos entre las IES públicas a partir de metodologías basadas en indicadores, que valoran la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes componentes y dimensiones relacionadas con sus actividades misionales»[97].

- A partir de lo anterior, la pregunta adicional que surge es ¿cómo se sustenta la destinación de recursos en el presente?, puesto que no se aclara si se hará con recursos que originalmente se concibieron y se destinaron para anualidades pasadas (2020, 2021 y 2022).
- Esta observación, conlleva adicionalmente a preguntarse sobre cuál es el estudio de impacto fiscal adelantado para sustentar que este Proyecto de Decreto de formalización cumple con el inciso tercero del artículo 82 de la Ley 2294 de 2023, que indica “estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.”

Sobre el literal b de la disposición de financiación del Proyecto:

- Estos recursos, por la forma en que están establecidos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, “son liquidados «teniendo en cuenta el presupuesto asignado en el año 1993 y actualizado con el índice de precios al consumidor (IPC); por lo tanto, la asignación de estos recursos no está condicionada a la definición de metodologías específicas»” -Sentencia C-346 de 2021-.
- A partir de lo anterior, surgen las siguientes inquietudes: ¿Cómo se busca ampliar el horizonte de formalización en las Universidades públicas con la misma fuente que viene otorgándole recursos desde hace 31 años? ¿Se ha considerado que el cálculo de los recursos determinados por esta disposición no admite definición de metodologías específicas, que por ejemplo tengan en cuenta la ampliación de personal de carrera?.
- Por otro lado, ¿se ha considerado que variar la forma de vinculación y destinar recursos de funcionamiento de forma permanente para sostenerla, puede desconocer la dinámica que implica desarrollar actividades de extensión, investigación e incluso docencia para atender asuntos específicos³⁵ al interior de las Universidades?
- Además, en el caso de las Universidades Públicas del Estado, el Ejecutivo no tiene atribución constitucional o legal alguna que les permita ordenar la distribución o priorización de los gastos de los recursos de los entes autónomos universitarios. Tanto la autonomía universitaria, como el régimen especial que las cubre, hacen que esta disposición sea manifiestamente contraria a la Constitución, aunque su fin sea

absolutamente imperioso (propender por la formalización laboral), no es el camino jurídicamente idóneo para realizarlo.

Sobre el literal c de la disposición de financiación del Proyecto:

³⁵ La vinculación de profesores ocasionales, cuya creación es de orden legal y cuya figura en su uso racional es constitucional - C-006 de 1996-, puede atender necesidades como una situación administrativa o académica temporal que amerite dicha forma de vinculación que también temporal.

[Página 19 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

La preocupación esencial de la fuente contemplada en el literal c del artículo de financiación, cuando hace referencia al artículo 124 de la Ley 2294 de 2023, que es una fuente facultativa por cuanto está redactada en los siguientes términos:

ARTÍCULO 124. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS. En cada vigencia, la nación podrá asignar recursos adicionales a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas, sujeto a la disponibilidad presupuestal.

Desde el Presupuesto General de la Nación anualmente se asignarán recursos de funcionamiento a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello el Ministerio de Educación Nacional establecerá con estas instituciones los mecanismos de distribución. La nación podrá transferir o distribuir recursos adicionales de inversión a las Instituciones de Educación Superior Públicas sujetos a la disponibilidad presupuestal, y orientados a financiar proyectos de inversión que promuevan el fortalecimiento de la calidad, de acuerdo con las líneas que sean definidas por el Ministerio de Educación Nacional, incluidos proyectos de infraestructura física y tecnológica, entre otros. Estos recursos no constituirán base presupuestal para las Instituciones de Educación Superior Públicas.

PARÁGRAFO. Las Instituciones de Educación Superior Públicas que reciban recursos provenientes de lo previsto en este artículo presentarán, al Ministerio de Educación Nacional, los planes y seguimientos correspondientes al uso de los recursos recibidos en cada vigencia. (Subrayado fuera del texto original).

A partir de lo anterior, cabe señalar la fuente prevista en el artículo 124 de la Ley 2294 de 2023 depende de la disponibilidad presupuestal de los recursos de la nación, está redactada en forma facultativa, indica frente a recursos adicionales de inversión que pueden financiar a IES -que no son establecimientos públicos- serán destinados a inversión, no a funcionamiento, aclarando que estos no constituyen base presupuestal para las IES Públicas.

Por lo anterior, la mención a esta norma no otorga una base jurídica ni financiera clara para la financiación de los planes de formalización propuestos en el Proyecto.

2.3.5. Sobre el Plazo (Artículo 2.5.4.5.6.)

Esta disposición presenta inconsistencias al interior del mismo proyecto y presenta un diseño que contradice disposiciones constitucionales y legales.

2.3.5.1. Inconsistencias internas:

- Establecer un plazo no solo para la implementación sino también para la vinculación de personal, es contradictorio con la posible gradualidad que el mismo Proyecto prevé para la implementación de los Planes de Formalización Laboral previstos en el primer inciso del artículo 2.5.4.5.5.
- Además, la disposición es contradictoria con la disposición del literal c del artículo 2.5.4.5.4. del Proyecto en su literal c, que implica contar con un análisis de impacto financiero de la propuesta y capacidad institucional para implementar el Plan de Formalización Laboral.

[Página 20 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

- ¿Qué sucederá si el análisis de impacto fiscal concluye que el plan de formalización excede la capacidad institucional y, aun así, el Decreto le concede plazos expeditos para cumplir con obligaciones como iniciar inmediatamente con los procesos de vinculación?
- ¿Se ha considerado que esto puede conllevar a la desfinanciación de procesos de orden misional que aseguran el cumplimiento de actividades de formación, extensión e investigación de las Universidades?

2.3.5.2. Desconocimiento de parámetros constitucionales y legales.

La disposición sobre plazo desconoce la atribución constitucional y legal de las Universidades Públicas para autorregularse -ya reseñada previamente-, y con ello desconoce la normativa que integra y desarrolla el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia:

- Los procesos de vinculación del personal al interior de la Universidad Nacional de Colombia hacen parte de la autonomía para organizarse, gobernarse y para dictar sus normas y reglamentos conforme a su Régimen Orgánico Especial consignado en el Decreto Ley 1210 de 1993, específicamente amparado a través de sus artículos 3, 4 y 8 (sobre autonomía, autonomía académica, y autonomía financiera y presupuestal).
- El CSU en virtud del artículo 3, del literal b del artículo 12, 24 y 26 del Decreto Ley 1210 de 1993, es quien adopta el estatuto de personal académico y el estatuto de personal administrativo. A partir de dicha atribución legal la Universidad cuenta con los Acuerdos del CSU 67 de 1996 (Estatuto de Personal Administrativo) y el Acuerdo CSU 123 de 2013 (Estatuto de Personal Académico).
- Tanto en el Decreto Ley 1210 de 1993, como en el Estatuto General de la Universidad se establecen los parámetros fundantes para la caracterización del personal, sus dedicaciones, responsabilidades, las condiciones de ingreso a la carrera especial, entre otros aspectos, que a su vez han sido reglamentados³⁶.

Del entramado institucional y normativo que la Universidad ha desarrollado internamente, se colige que la vinculación de personal implica un desarrollo de etapas, destinación de tiempos, recursos, realización de análisis, toma de decisiones y ejecución de responsabilidades y actividades en cabeza de autoridades y dependencias de la Universidad. En ese marco, no es compatible que la disposición de plazo consagrada en el Proyecto ordene una forma de vinculación exprés o al menos sujeta a plazos expeditos, so pena de atentar con el régimen especial aplicable a la carrera profesoral y académica de la Universidad y desestabilizar la dinámica académicoadministrativa que se ha desarrollado al interior de la Universidad para la vinculación de personal.

Para hacerse una idea de la magnitud que implica el desarrollo de un concurso profesoral puede observarse el Acuerdo 01 del 2024 del Consejo Académico, en el cual se prevé por ejemplo que, las autoridades convocantes de un concurso profesoral

³⁶ Mediante el Acuerdo 01 del 2024 del Consejo Académico para el caso de los concursos profesorales, y mediante la Resolución 07 de 2024 de la Rectoría.

[Página 21 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

en la Universidad son las decanaturas de las facultades, las direcciones de los institutos de investigación de sede o las direcciones de las sedes de presencia nacional; por su

parte es el Consejo de Facultad o cuerpo colegiado que hace sus veces quien revisa, propone y avala los requisitos mínimos que constituyen el perfil de las dedicaciones a convocar en concordancia con las perspectivas y necesidades de desarrollo del área del conocimiento y desempeño, su articulación con el plan de desarrollo institucional, las políticas de gestión de planta docente y los principios de ingreso a la carrera profesoral.

2.3.6. El mecanismo de protección (Artículo 2.5.4.5.7.)

Asunto similar ocurre con el personal administrativo, con regulación específica sobre concursos mixtos destinada a garantizar el acceso a la carrera especial administrativa de la Universidad, bajo parámetros de mérito e igualdad³⁷.

De ahí que, la orden de vincular en los plazos establecidos por el Proyecto de Decreto, que indica “iniciar inmediatamente con los procesos de vinculación del personal” sin agotar las etapas de selección por mérito, afecta materialmente el régimen especial de las carreras profesoral y administrativa al interior de la Universidad Nacional de Colombia, y desconoce los parámetros contemplados en el Decreto Ley 1210 de 1993 y sus estatutos.

En otras palabras, los plazos establecidos por el Proyecto de Decreto no se armonizan con las disposiciones de acceso a la carrera administrativa ni de personal académico de la Universidad Nacional de Colombia, cuyos procesos de concurso para acceder a estas involucran la toma de decisiones de los actores académicos y autoridades de gobierno de la institución, fases y etapas que deben ser agotadas, y la disponibilidad de recursos para ser sustentadas.

En síntesis, si bien la definición y el contenido de los PFL incluyen varios elementos como un cronograma, análisis de las actividades, propuesta de los respectivos cargos con sus perfiles e impacto fiscal; con la disposición del plazo contemplada en el Proyecto se pierde de vista:

- La autonomía de autorregulación en el tiempo de la que gozan las Universidades Públicas. Siendo esta una atribución y garantía amparada desde el artículo 113 constitucional, en concordancia con el artículo 69 constitucional y las disposiciones de autonomía consagradas en la Ley 30 de 1992 y el Decreto Ley 1210 de 1993.
- Que es la Universidad Nacional de Colombia quien tiene la competencia para expedir sus disposiciones en torno a la carrera docente y administrativa aplicable a su institución.
- La posible gradualidad que requieren las instituciones para implementar los PFL.

³⁷ Las normas relevantes en esta materia son, entre otras, el Acuerdo CSU 346 de 2021 que modificó el art. 17 del Acuerdo CSU 67 de 1996, así como la Resolución 07 de 2024, en donde se reglamentó el concurso de méritos mixtos para proveer cargos de carrera administrativa en la UN.

- El tiempo que requiere la realización de concursos de carrera, lo cual implica la decisión de autoridades académico administrativas y la destinación de recursos, pero además agotar unas fases y tiempos para lograr implementarlas.
- Que para llegar a la etapa de vinculación se requieren agotar fases propias del régimen especial de las Universidades Públicas, la destinación de recursos para realizar los concursos, pero aún más determinante los recursos para sostener en el tiempo los cargos de los nuevos vinculados, sin afectar las actividades misionales de la IES.

2.3.7. Sobre la protección (Artículo 2.5.4.5.7)

Frente a la protección del derecho al trabajo planteada en el Proyecto, se observa que es una disposición con un fin loable, sin embargo, respecto de su contenido deben hacerse las siguientes claridades: la expedición del Decreto tiene el alcance de variar la naturaleza o carácter del vínculo que las IES públicas tienen con personas que prestan servicios mediante contratos de prestación de servicios o profesores ocasionales. No obstante, se recuerda que el ingreso a la carrera profesoral y la carrera administrativa especial requieren previamente haber surtido el proceso de concurso, pues esta es la vía para adquirir la calidad de personal de carrera³⁸.

2.3.8. Sobre el seguimiento (Artículo 2.5.4.5.8)

La implementación de los PFL debe atender la estructura orgánica y funcional de las Universidades, donde están claramente delimitadas las funciones de sus autoridades y dependencias. Si uno de los elementos de los planes de la formalización es una propuesta de creación e incorporación de empleos, la Universidad Nacional de Colombia tiene claramente delimitado quiénes intervienen en dichos actos. Sin embargo, la disposición del Proyecto de Decreto parece variar la composición para la toma de dichas decisiones³⁵. De esta manera, incluso cuando es fundamental el acompañamiento que realizan los sindicatos en materia de los planes de formalización, la intervención que plantea el Decreto desconoce que ya existen autoridades definidas en materia de vinculación o creación de cargos al interior de la institución.

En los anteriores términos se absuelve la solicitud presentada a esta Dirección Jurídica mediante memorando No. 2473-24 de Rectoría con número de radicado 3629 - 2024.

Adicionalmente, es preciso advertir que, de conformidad con la publicidad que el MEN le ha dado al Proyecto de Decreto del asunto, se encuentra disponible el enlace

³⁸ Consejo de Estado. Respuesta a la consulta presentadas por el MEN a la Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación Número 11001-03-06-000-2021-00079-00(2468) del 31 de agosto de 2021 ³⁵

La normativa interna ha asignado funciones a las autoridades académico administrativas en esta materia, en el caso del personal administrativo incluso cuenta con los Comités de Carrera Administrativa de las Sedes e incluso una Comisión Nacional de Carrera Administrativa (Resolución de Rectoría 7 de 2024).
[Página 23 de 22]

Aprobó: María Angélica Sánchez Álvarez- Directora

Revisó: Leidy Janneth Salazar- Jefe de Grupo

Elaboró: Sharita Rosero - Asesora

Archivo: Reparto 410 de 2024

Edificio Uriel Gutiérrez Piso 5 Carrera 45 # 26-85

(+57 1) 3165075 - (+57 1) 3165000 EXT: 18167-18204

Bogotá, D. C., Colombiadirjn_nal@unal.edu.co

<https://www.sucop.gov.co/entidades/mineducacion/normativa?IDNorma=16283>, donde se pueden presentar observaciones públicas al mismo.

Finalmente se advierte que, las observaciones realizadas en este concepto tienen un carácter orientador y de recomendación, cuyo propósito no es generar deberes ni obligaciones, ni conceder ningún tipo de derechos. Estas consideraciones son preliminares, por cuanto el texto revisado puede tener variaciones en su trámite. Las consideraciones presentadas no eximen ni condicionan el cumplimiento de las funciones y competencias que las normas universitarias asignan a las áreas responsables, y constituyen un documento de análisis interno de la institución.

Cordialmente,



MARÍA ANGÉLICA SÁNCHEZ ÁLVAREZ

Directora
DIRECCIÓN JURÍDICA NACIONAL