UNIVERSIDAD DE PAMPLONA
COLOMBIA

UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO INICIAL

Proceso de Fortalecimiento y Modernización Institucional

Febrero 2024

Formando líderes para la construcción de un nuevo país en paz

Contenido

1. Introducción....3

2. Consideraciones y planeación para la elaboración del Diagnóstico 4

3. Análisis preliminar del Marco Normativo que da forma al proceso de modernización y fortalecimiento Institucional....11

3.1 Normas Constitucionales, Legales y Reglamentarias que regulan la autonomía universitaria y la carrera de la planta administrativa de las Universidades Estatales. 11

3.2 Reglamento Interno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. 20

3.3 Consideraciones Jurídicas pertinentes para el Fortalecimiento y Modernización Institucional. 24

4. Análisis preliminar de información básica 27

4.1 Situación Actual de la Planta Administrativa 27

4.1.1 El proceso para adoptar un estatuto de personal y sistema de carrera. 32

4.1.2 Situación de las relaciones de trabajo respecto de los contratos de prestación de servicios 35

4.1.3 Dispersión de responsabilidades, roles y funciones entre dependencias 38

4.2 Bibliografía....44

1. Introducción

La propuesta de fortalecimiento y modernización institucional se plantea a partir de las diferentes causas internas o externas que se presentan en la gestión de la Universidad que afectan la articulación, eficiencia y eficacia en el logro de sus objetivos, respondiendo a los criterios de igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia

En función de los antecedentes, capacidades y restricciones para cumplir con los ejes misionales y afrontar las tendencias de la educación superior y los retos nacionales y regionales, este análisis preliminar sobre el diagnóstico situacional, tiene como objetivo presentar una revisión inicial sobre las situaciones internas y externas de la institución para trazar la hoja de ruta para el fortalecimiento institucional.

En razón de la misión y régimen especial establecido en el artículo 69 de la Constitución Política, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, es un ente universitario autónomo de carácter estatal del orden Distrital, con capacidad para organizarse, gobernarse, designar sus propias autoridades y dictarse sus propias normas y reglamentos.

Los artículos 28 y 57 de la Ley 30 de 1992, concordantes con el artículo 69 del ordenamiento superior, consagran la autonomía universitaria, atribuyendo un régimen legal especial a las universidades del Estado, autonomía universitaria para darse y modificar sus estatutos, regular los aspectos académicos, administrativos y financieros de la institución.

Mediante la Resolución 010 “Por la cual se define la ruta de trabajo para la actualización y redimensionamiento del Plan Estratégico de Desarrollo 2018-2030 de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, en el artículo primero determinó: “Declarar asunto de primer orden la actualización y el redimensionamiento del Plan Estratégico de Desarrollo 2018-2030 de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas con el fin de definir la ruta de trabajo que permitan la superación de las tareas criticas detectadas en el deficiente funcionamiento institucional” como lo son:

- La pertinencia de los cargos de la planta administrativa con las funciones asignadas y las necesidades del servicio
- Número de personas existentes en la planta respecto de la dimensión y necesidades crecientes de la institución, particularmente por el crecimiento del número de estudiantes y profesores en los últimos años.
- Volumen y complejidad de los procesos.
- El cambio tecnológico.
- Y la diversidad de actividades agregadas y diferenciadas que hacen que las cargas laborales existentes en la actualidad no se correspondan con el número de personas, niveles y grados que se requieran para el desarrollo de las actividades misionales y de apoyo.
- La necesidad de ajustar el modelo de operación por procesos de la Universidad.

2. Consideraciones y planeación para la elaboración del Diagnóstico

Con el fin de obtener una visión precisa de la situación actual, se dió inicio a esta etapa con reuniones y talleres de sensibilización para la preparación y requerimiento de las bases conceptuales y documentos claves tales como: Estatutos, planes estratégicos institucionales, informes de autoevaluación institucional, resultados de auditorías internas y externas, entre otros, que permitirán realizar la revisión de antecedentes, capacidades y restricciones en relación a la estructura, procesos, planta administrativa, que afectan el logro de los objetivos institucionales.

Tabla 1 Requerimiento inicial de información / inventario de documentos

REQUERIMIENTO	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1. INFORMACIÓN ESTRATÉGICA	**1.** Estatuto General, Estatuto Administrativo	SECRETARIA GENERAL
	2. Plan de Desarrollo, planes de acción y/o gestión **3.** Plan indicativo (2022 – 2025) **4.** Resultado de seguimiento a la gestión institucional (vigencias 2022 y 2023) **5.** Informes de revisión por la Dirección (vigencias 2022 y 2023) **6.** Informe de rendición de cuentas y las observaciones al mismo (vigencias 2022 y 2023) **7.** Informe de resultados de la medición y análisis de los Indicadores de Gestión (vigencias 2022 y 2023) **8.** Informe de funcionamiento de MIPG e informes de resultados del FURAG. (vigencia 2022) **9.** Estudios técnicos de modernización y rediseño institucional anteriores.	PLANEACIÓN
2. ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL	**1.** Informe de resultados de los procesos de acreditación institucional y recomendaciones.	**VICERRECTORÍA ACADÉMICA**
	2. Plan de mejoramiento resultado de las recomendaciones e informe sobre el estado de avance.	
	3. Plan de mejoramiento del proceso de autoevaluación e informe sobre el estado de avance.	
3. GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	**1.** Acto administrativo de adopción de Estructura Orgánica	**OFICINA DE TALENTO HUMANO**

	2. Acto administrativo de adopción de Manual de Funciones y Competencias Laborales. **3.** Acto administrativo de Escala Salarial. **4.** Acto administrativo de adopción de Planta de Personal **5.** Caracterización de la planta actual - Relación de cargos por dependencia y procesos que atiende. **6.** Empleos en oferta pública de empleos de carrera y situación administrativa. **7.** Cargos en vacancia definitiva sin ofertar **8.** Costo anual de la planta de las últimas 3 vigencias, con el fin de estimar el costo de la ampliación de la planta. **9.** Estado de los Acuerdos de ampliación y reducción de planta de personal, y que la planta de personal provista corresponda a esos decretos. **10.** Informe reten social vigente. **11.** Informe sobre los beneficios remunerados de manera adicional. **12.** Informe sobre el trabajo de construcción de las 40 horas con los sindicatos. **13.** Actos administrativos sobre conformación y funcionamiento de la Comisión de Personal	
4. CONTRATACIÓN	**1.** Número de personas naturales con contratos de prestación de servicios de las tres últimas vigencias. **2.** Número de personas vinculadas a los contratos vigentes suscritos con personas jurídicas que prestan servicios profesionales de las tres últimas vigencias.	**CONTRATACIÓN**

	3. Tercerizados (Las sentencias de la Corte Constitucional han desvirtuado la relación del Estado con el prestador de servicio, si terceriza servicios de carácter misional).	
5. PRESUPUESTO	**1.** Presupuesto de funcionamiento asociado a la nómina. **2.** Presupuesto de funcionamiento asociado a la contratación de personal de las tres últimas vigencias.	**DSAQ**
6. CONTROL DE LA GESTIÓN	**1.** Informes de auditorías internas de calidad vigencias 2022 y 2023. **2.** Informes de evaluaciones especificas realizadas por la oficina de Control Interno de Gestión y recomendaciones. **3.** Informes de seguimiento, avance y/o cumplimiento de los planes de mejoramiento derivados de procesos de auditoría. **4.** Informes de entes de control (relacionados con el tema)	**CONTROL INTERNO**
	5. Informe instruccional detallado de peticiones, quejas y reclamos (PQRS), incluidas denuncias. **6.** Informe detallado de medición de la percepción de las partes interesadas y/o medición de satisfacción del cliente.	**PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS**
	7. Informe de rendición de cuentas vigencia 2022	**PLANEACIÓN**
7. OPERACIÓN POR PROCESOS	**1.** Acto (s) administrativo de adopción de (los) sistemas de gestión implementados. **2.** Manual de procesos y procedimientos o documento equivalente (caracterizaciones, procedimientos vigentes, listado control de documentos). **3.** Mapa de procesos vigente y acto administrativo de adopción.	**PLANEACIÓN**

8. CAPACIDADES TECNOLÓGICAS	**1.** Sistemas de información institucionales, detalles específicos de cada sistema. **2.** Infraestructura tecnológica (red de datos, centro de datos, seguridad informática). **3.** Recursos digitales y herramientas educativas. **4.** Servicios de apoyo tecnológico.	**OFICINA ASESORA DE TECNOLOGÍA E INFORMACIÓN**

A partir de la revisión y análisis de este inventario de documentos se iniciará la construcción y determinación de orientaciones para fortalecer las capacidades organizacionales mediante la alineación entre la estrategia institucional y el modelo de operación por procesos, la estructura y la planta de personal, de manera que contribuyan a la generación de mayor valor público en la prestación de bienes y servicios, aumentando la productividad.

Tabla 2 Desarrollo del Diagnóstico

FASE	ACTIVIDAD	PARTICIPANTES	PRODUCTO	RESPONSABLES
Estrategia de Gestión del Cambio	Socialización y retroalimentación de los lineamientos estratégicos (con el personal directivo de la institución)	Directivos y Líderes de Procesos	Sesión de trabajo colaborativo y participativo. Presentación de las acciones planeadas para facilitar la comprensión, la cooperación, el sentido de identidad y la participación de los equipos de trabajo en el proceso de transformación institucional	Rectoría Oficina de Talento Humano Equipo de comunicaciones Equipo Consultor Universidad de Pamplona
Análisis de las condiciones externas (amenazas y oportunidades)	Sesiones de trabajo del Equipo Consultor que realizará el análisis del contexto y tendencias globales de la	Directivos y Líderes de Procesos	Documento de diagnóstico de la Educación Superior a nivel Nacional, Regional e Internacional	Oficina de Talento Humano Oficina de Planeación

	educación superior con el propósito de identificar los aspectos más relevantes que inciden en el crecimiento desarrollo de la Universidad.			Equipo Consultor Universidad de Pamplona
Análisis de las condiciones internas (fortalezas y debilidades)	Sesiones de trabajo con Directivos y Lideres de Procesos que facilitarán la elaboración del diagnóstico situacional interno en función de los antecedentes, capacidades y restricciones en relación a la estructura, la operación por procesos, la capacidad de la planta de personal para cumplir con los ejes misionales y afrontar las tendencias de la Educación Superior: 1. Evaluación de la prestación de los servicios: - Marco de competencias administrativas - Productos y servicios por mejorar 2. Análisis de procesos para su optimización: - Cadena de valor y procesos actuales - Análisis de la eficiencia operacional	Directivos y Lideres de Procesos	Documento diagnóstico de la Institución en función de los desafíos y capacidades para el cumplimiento de las funciones sustantivas	Oficina de Talento Humano Oficina de Planeación Equipo Consultor Universidad de Pamplona

	3. Análisis de capacidades: - Estructura - Personal (Situación planta y contratistas) - Gestión de Tiempos Laborados con procesos optimizados - Tecnológicas - Presupuestales			

3. Análisis preliminar del Marco Normativo que da forma al proceso de modernización y fortalecimiento Institucional

3.1 Normas Constitucionales, Legales y Reglamentarias que regulan la autonomía universitaria y la carrera de la planta administrativa de las Universidades Estatales.

Además de garantizarse las *libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra* como derechos fundamentales en el Ordenamiento Jurídico Nacional[1], la normativa constitucional nacional otorga a las Universidad del Estado un régimen de autonomía que les permite autorregular los aspectos académicos, administrativos y financieros de la institución. En palabras de la Constitución en su artículo 69, en Colombia "*se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley*".[2]

Este precepto constitucional ha sido desarrollado mediante la Ley 30 de 1992, "*por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*" que en su artículo 28 reconoce el derecho que le asiste a las Universidades de:

> *"(D)erecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.[3]"*

[1] Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 27.
[2] Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 69.
[3] Ley 30 de 1992. Artículo 28.

De conformidad con la disposición normativa del artículo 29 siguiente, esta autonomía universitaria se verá ejercida por las Instituciones de Educación Superior al momento de;

"a) Darse y modificar sus estatutos.

b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.

c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.

d) Definir y organizar sus laborales formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.

e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.

f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.

g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.[4]*"*

Por su parte, el artículo 57 de la misma norma, al momento de definir la naturaleza jurídica de las Universidades Estatales u Oficiales manifiesta que estas "*deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*[5]*"*

Con respecto a las características que revisten esta autonomía universitaria, la norma ha señalado la facultad de gozar de *"personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente",* al igual que *"elaborar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden".* Así mismo, el texto consagra la posibilidad de *"organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades*

[4] Ley 30 de 1992. Artículo 29.
[5] Ley 30 de 1992. Artículo 57.

estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley" [6].

En palabras de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la autonomía universitaria "*comprende el ejercicio pleno de potestades para determinar su funcionamiento y lograr el desarrollo de sus objetivos, no solo en la transmisión del conocimiento, sino para organizar y definir los instrumentos administrativos de orden humano y material que los hagan posible"*[7].

Como se observa, la norma superior prevé que las universidades públicas organizadas para la prestación del servicio de educación superior gozan de la autonomía que les otorga el régimen especial para el cual fueron consagradas. Así lo confirmó la Corte Constitucional en la Sentencia C220 de 1997[8]:

> "*El Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y posmodernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la* ***libertad jurídica*** *que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades,* ***para autogobernarse y auto determinarse****, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. La regla general aplicable con fundamento en la C.P. es la de reconocer y respetar la* ***libertad de acción*** *de estas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. La universidad a la que*

[6] Ibidem.
[7] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1906. 31 de julio de 2008.
[8] Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1997.

aspira la sociedad contemporánea es aquélla que esté presente siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...guetos cerrados...campos de concentración del saber..." Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales. (…)

Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia ***no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo****, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía;* ***eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado,*** *o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimento de sus objetivos y misión. El control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos no es aplicable a las universidades en tanto son instituciones autónomas*".

De acuerdo con la normatividad en cita y en concordancia con el caso que nos ocupa, es decir, el fortalecimiento y modernización institucional, es claro que a las Universidades Oficiales o Públicas, dentro de sus facultades de la autonomía universitaria, les asiste la posibilidad de organización y elección de directivas, personal docente y administrativo.

Para la Corte Constitucional, dentro de la autonomía universitaria, es facultad de la Universidad Estatal la de vincular a dos tipos de empleados, personal docente y personal administrativo, que pro expresa disposición de la Ley 30 de 1192, está amparado por el régimen especial previsto en ella. Al respecto la alta corporación manifiesta:

> *"En el caso del personal administrativo, que es el que interesa en esta oportunidad a la Sala, el artículo 79 de la Ley 30 de 1992 dispone "que el estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo." […] Por lo tanto, de las consideraciones jurisprudenciales anteriores se concluye que las universidades públicas, en ejercicio de la autonomía universitaria, están facultadas para determinar el sistema de designación de sus miembros directivos, del personal docente y administrativo, así como la facultad de precisar cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción y de carrera. Se entiende que todos sus cargos deben estar contemplados en sus estatutos, planta de personal y tener sus funciones, así como que deben estar previstos los recursos para los gastos que ellos demanden[9]."*

En este sentido, en una primera aproximación, no serán cobijados bajo las normatividades generales de la función administrativa y del acceso al empleo público los cargos directivos, docentes y personal administrativo de las Universidades Estatales. En palabras de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

> *"(U)na visión sistemática de los artículos 28, 57 y 79 de la Ley 30, permite sustentar la existencia de la facultad que tienen las universidades públicas para regular la carrera de su personal administrativo, como función que se desprende necesariamente de la definición de autonomía contenida en el artículo 28 en el cual se precisa que uno de los alcances de dicha autonomía universitaria es la de "darse y modificar sus estatutos" y "adoptar sus correspondientes regímenes", atribuciones que luego se concretan en el tercer inciso del artículo 57 de la ley 30 de 1992, donde se advierte con claridad que el régimen especial de las universidades comprende la organización y elección de sus directivas, la organización y elección del personal docente,* ***la organización y elección del personal administrativo,*** *conceptos que en su sentido lato conllevan la facultad de*

[9] Corte Constitucional. Sentencia T-007 de 2008.

señalar los sistemas de ingreso, selección, retiro, etc. es decir el sistema de carrera. Por su parte , el artículo 79, en forma coincidente índica los temas mínimos que en asuntos de personal administrativo debe contener el estatuto general, temas mínimos que se refieren a derechos, obligaciones, inhabilidades, prohibiciones, situaciones administrativas etc. de acuerdo, con las normas vigentes en cada uno de esos asuntos"[10]. Negrilla en texto original.

Ahora bien, la Constitución Política establece en su artículo 209 que la función administrativa, es decir, aquel "*conjunto de actividades y funciones que cumplen las entidades estatales en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la Ley"*[11], deberá ser desarrollada conforme a una serie de principios como lo son la "*de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*.[12]"

En este mismo orden de ideas, en el artículo 125 constitucional se establece que:

"*Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. (…) [13]"

[10] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1906. 31 de julio de 2008.
[11] Portal Web Departamento Administrativo de la Función Pública. Glosario. https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Funci%C3%B3n+Administrativa
[12] Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 209.
[13] Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 125

En desarrollo del anterior precepto constitucional, fue expedida por el Congreso de la República

la Ley 909 de 2004, norma que derogó la Ley 443 de 1998, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y gerencia pública. Norma que en su artículo 3, sobre su campo de acción, señala que las disposiciones contenidas en esta ley son aplicables al "*personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos*." De igual forma serán aplicables, "*con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que rige los servidores públicos de carreras especiales como (…) Entes Universitarios autónomos.*"[14]

En este orden de ideas, sin ningún perjuicio de la autonomía universitaria consagrada en la normatividad constitucional, misma que le permite a las universidades oficiales, entre otras cosas, la organización y selección del personal administrativo, si debe ser aplicable para estos casos la normatividad de la Ley 909 de 2004, como se pasa a explicar.

Si bien es cierto, le compete a los Consejos Superiores Universitarios, con base a la Ley 30 de 1992, la posibilidad de regular la carrera administrativa propia de la institución, hay que anotar que de acuerdo a lo manifestado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, dicha regulación debe fundamentarse en parámetros legales y la Ley 30 aunque establece las normas detalladas para la regulación de carrera del personal docente, no contempla las especificaciones propias del personal administrativo. En efecto, el artículo 79 de esta norma señala unos contenidos mínimos que deberá tener el estatuto general, sin embargo, no fijó los parámetros concretos para orientar el estatuto de la carrera administrativa. De esta forma, deberá ser utilizada como fuente supletoria la normatividad contenida en la ley 909 de 2004 para que el órgano máximo de la universidad expida citado estatuto.

En palabras de la Alta Corporación:

> *"(…) una situación es que se permita a las universidades gozar de autonomía en los asuntos del personal administrativo y otra distinta es que se desconozca el marco*

[14] Ley 909 de 2004. Artículo 3.

constitucional de la obligatoriedad y naturaleza de la carrera administrativa. Por lo tanto, los estatutos no podrán desconocer el artículo 125 de la Constitución que ordena que los empleos públicos deben ser provistos por concurso de méritos y teniendo en cuenta las demás normas vigentes sobre las especificidades del régimen de dichos empleados públicos"[15].

Como todo empleo ofrecido en las entidades del Estado, el régimen de carrera del personal administrativo de las Universidades Públicas, deberá respetar el precepto establecido por el Artículo 125 Constitucional que, de conformidad con el desarrollo jurisprudencial, contempla las siguientes reglas:

"i) El concurso público es la regla general para aquellos cargos en los que ni la Constitución ni la ley han fijado el sistema de nombramiento. A través de la carrera administrativa se busca que el ingreso, permanencia y ascenso de los empleados públicos se realice a través de criterios objetivos, de tal forma que la selección del personal del Estado no sea el resultado de favoritismos o caprichos del nominador, sino de la consideración de las calidades académicas, la experiencia y las competencias necesarias para el desempeño del empleo público.

ii) El ingreso y ascenso al interior de la carrera administrativa se realiza previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

iii) La filiación política no puede ser utilizada para nombrar, ascender o remover a un ciudadano de la carrera administrativa."[16]

[15] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1906. 31 de julio de 2008.
[16] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2468 del 31 de agosto de 2021. Citando a Corte Constitucional. Sentencia C-093/20.

Esta Carrera administrativa considerada entonces un principio de rango constitucional, le permite al Estado, en este caso, a las Universidades Públicas:

> *"a) la selección del mejor talento humano para la función pública, b) la realización de los principios de eficiencia y eficacia, así como de igualdad entre aquellos que aspiran acceder la función pública, c) la conformación de una planta de personal dirigida a la satisfacción del interés general y d) la estabilidad de los empleados públicos, al garantizar su permanencia en el empleo hasta el momento en que proceda su retiro por las causales legales.[17]"*

De acuerdo con lo anterior, y conciliando los preceptos constitucionales que regulan la autonomía universitaria con los que contemplan la carrera administrativa y el acceso al empleo público, se tiene que, "aunque el régimen de carrera administrativa de las universidades públicas es de naturaleza especial, no puede desconocer los principios fundamentales de la carrera administrativa establecidos en el artículo 125 Superior"[18].

Las personas que laboran en las universidades públicas tienen, con algunas excepciones, la calidad de servidores públicos, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política. Así, se ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional al manifestar que:

> *"Las universidades estatales u oficiales, no obstante, su naturaleza jurídica autónoma, son entonces parte del Estado y, por tanto, las personas que en ellas prestan sus servicios (directivo docente, docentes y administrativo) tienen la calidad de servidores públicos. Tales funcionarios, incluidos los de las Universidades estatales, están al servicio del*

[17] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2468 del 31 de agosto de 2021. Citando a Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 12 de marzo de 2020. Radicación número: 25000-23-25-000-2011-00849-01(3592-16) y Corte Constitucional Sentencia C984 de 2010.
[18] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2468 del 31 de agosto de 2021. Citando a Corte Constitucional. Sentencia C-777/05.

Estado y de la comunidad, por lo que deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.[19]*"*

En el caso del personal administrativo de las universidades públicas, la Ley 30 de 1992 se limita a establecer en su artículo 79 que el estatuto general de la universidad debe consagrar, de acuerdo con las normas vigentes, lo relativo a los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario de dicho personal. Por tanto, en aplicación del artículo 125 de la Constitución Nacional, se dará aplicación de las normas contenidas en la Ley 909 de 2004 en la elaboración de los estatutos generales de las universidades públicas sobre la carrera del personal administrativo de la institución.

Para la organización y elección del personal administrativo, las Universidades Estatales deberán observar los lineamientos estipulados en el Decreto 1083 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública", el Decreto 415 de 2016, "por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del sector de la Función Pública", así como la Guía de rediseño Institucional de las entidades públicas expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

3.2 Reglamento Interno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, nace con Acuerdo 10 de 1948 expedida por el Concejo de Bogotá, iniciando como Colegio Municipal de Bogotá. De la misma manera, fue ratificada su creación como Universidad Municipal Francisco José de Caldas con la expedición del Decreto 88 de 1952 de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Con la Expedición de la Constitución de 1991, la institución adquiere el estatus de Ente Autónomo Universitario de carácter estatal del orden Distrital de Santa Fe de Bogotá D.C., con Personaría Jurídica, gobierno, rentas y patrimonio

[19] Corte Constitucional. Sentencia T-007/08.

propio e independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes o por el producto de impuestos, tasas o contribuciones y venta de servicios.

Como Ente Universitario Autónomo, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se rige en la actualidad por una norma estatutaria propia, el Acuerdo No. 003 del 08 de abril de 1997 expedida por el Consejo Superior Universitario.

Norma que ha sido modificado mediante Acuerdo No. 006 del 01 de agosto de 2003, Acuerdo No. 011 del 26 de julio de 2006, Acuerdo No. 01 del 02 de febrero de 2007, Acuerdo No. 008 del 12 de diciembre de 2007, Acuerdo No. 008 del 01 de diciembre de 2011, Acuerdo No. 001 del 23 de febrero de 2012, Acuerdo No. 02 del 01 de agosto de 2013, y Acuerdo No. 09 del 19 de diciembre de 2013. Modificaciones al Estatuto General realizados por el Consejo Superior Universitario.

Con respecto a la planta de personal administrativo, el Estatuto General de la Universidad Distrital en su Título VII, Artículo 49, establece lo que a continuación se cita:

> *"ARTÍCULO 49° DEFINICIÓN. Los servidores públicos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas son empleados públicos; sin embargo, las personas que desempeñan labores de aseo, mantenimiento y jardinera, son trabajadores oficiales.*
>
> *Los servidores públicos de la Universidad Distrital, se rigen por la constitución política, las leyes, los reglamentos y demás normas legales pertinentes.*
>
> *Se clasifican en: Empleados públicos de carrera docente, carrera administrativa, periodo fijo, libre nombramiento y remoción.*
>
> *Los profesores de planta de la Universidad son empleados públicos de carrera docente.*
>
> *Los profesores de cátedra y ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales. El reconocimiento de sus servicios y prestaciones se hará mediante resolución.*
>
> *Son empleados públicos de carrera administrativa los definidos en la ley y normas aplicables.*

El Rector de la Universidad es empleado público de periodo fijo.

Son empleados públicos de libre nombramiento y remoción los que desempeñen cargos de dirección, confianza, supervisión y manejo".

Con respecto a la planta de personal administrativo de la Universidad Distrital, lo primero a considerar es que la Constitución Política de 1991 definió el núcleo básico de la función pública, el empleo público, cuando determina en su artículo 122: "*No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente*". Así mismo en el ordenamiento Superior se establece que, *No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento*." [20]

Para el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el primer antecedente se sitúa en la Resolución 010 del 23 de febrero de 2012 del Consejo Superior Universitario con la cual se da cumplimiento a la Circular Conjunta 006 de 2011 del Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, y ordenó a la administración realizar el reporte de información de plantas administrativas y de contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, señalando en su artículo 5 que "*Hasta tanto el Consejo Superior Universitario resuelva de fondo lo relacionado con la formalización de las relaciones laborales en la Universidad, la administración no proveerá los empleos vacantes de la planta administrativa*".

Con ocasión a la expedición de dicha orden, desde ese momento hasta la expedición del Acuerdo 015 de 2023 la Universidad dejó de cubrir las vacantes en la planta de personal administrativo, razón por la cual, en los últimos once años, el número de vacantes ha ascendido, lo que ha implicado que las funciones asignadas a dichos cargos tuvieran que ser cubiertas a través de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Tenemos entonces, que para regular esta materia de la Planta de Personal fue expedido el Acuerdo No. 013 del 15 de junio de 2023, por el cual se adoptó, de forma transitoria entro de la

[20] Artículo 122 Constitución Política

estructura organizacional de la Universidad oficinas de nivel directivo y asesor. Mediante este acto administrativo, fueron creadas para Cargos de nivel directivo de libre nombramiento y remoción del rector, las Oficinas de Investigaciones, Talento Humano, Financiera, de Contratación, de Infraestructura, de Bienestar Universitario, Asesora de TICs, y de Registro y Control Académico. A cada uno de estos cargos de nivel directivo le fueron asignadas una lista de competencias.

Mediante este acto administrativo, se facultó al rector de la Universidad para que expidiera, con el fin de definir, ajustar y modificar funciones, procesos y procedimientos a cargo de divisiones, secciones, oficinas y grupos de trabajo existentes en la actual estructura de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas[21].

Este acto administrativo adopta de forma transitoria la estructura organizacional de la Universidad, toda vez que en su parte considerativa dispone *"establecer en la ruta de trabajo dentro de las acciones en el corto plazo, la elaboración y prestación por la Rectoría de un plan de atención inmediata, para el estudio de la planta de personal administrativo y plan para ocupar los cargos vacantes en un término de seis (6) meses.[22]"*

De la misma manera, fue expedido por el Consejo Superior Universitario el Acuerdo No. 015 del 23 de junio de 2023 por el cual se fija la planta de cargos administrativos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, subrogándose la anterior disposición, el Acuerdo No. 012 de 2023.

En este acto administrativo se fijaron los empleos del nivel ejecutivo de la planta global de cargos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, definidos en el artículo 3 del Acuerdo 005 del 21 de julio de 1999, deberán desaparecer de la planta de personal, bien sea transformándose en cargos de nivel directivo, o asimilándose los mismos a cargos de nivel profesional conforme la definición de competencias y funciones determinada en el artículo 4 del Decreto Ley 785 de

[21] Acuerdo No. 013 de 2023. Consejo Superior Universidad Distrital. Artículo 10.
[22] Acuerdo No. 013 de 2023. Consejo Superior Universidad Distrital. Consideraciones.

2005 norma que al texto define los niveles jerárquicos de la planta discriminándolos en nivel directivo, el nivel asesor, el nivel profesional, el nivel técnico y el nivel asistencial.

Para dar cumplimiento a la reglamentación del Decreto Ley 785 de 2005, se suprimieron, se actualizaron y se crearon los cargos que conformarían la planta de personal administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con su código, grado salarial y número de cargos.

Por último, se expidió por la Rectoría de la Institución la Resolución No. 242 del 28 de junio de 2023, por medio de la cual se adoptó el manual específico de funciones para los cargos en la planta global de personal administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el cual contemple y establezca las funciones de los empleos que conforman la planta de personal, así como los requisitos exigidos para el desempeño de los mismos.

3.3 Consideraciones Jurídicas pertinentes para el Fortalecimiento y Modernización Institucional.

Los actos administrativos que establecen la estructura orgánica y administrativa la planta de personal y el manual de funciones y requisitos ya reseñados, no se encuentran ajustados a la realidad y necesidades institucionales en cuanto al principio de flexibilidad administrativa, como lo requiere el crecimiento institucional. Existen actos administrativos que, aunque fueron expedidos recientemente, establecen compromisos a la dirección institucional con respecto a la expedición de un Estatuto de Personal Administrativo, así como la convocatoria de un posterior concurso de méritos para suplir las vacantes en la planta. Otra realidad a considerar es que en la planta administrativa actual ha mostrado ser insuficientes para el cumplimiento de las tareas misionales y no misionales de la institución.

No existe norma especial en materia de modernización y fortalecimiento institucional para las Universidades autónomas, ni regulación específica frente a los criterios y determinaciones para adelantar estos procesos actualización y mejora institucional, que permita fortalecer las

capacidades organizacionales mediante la alineación entre las estrategias institucionales y el modelo de alineación por procesos, la estructura y la planta de personal, de manera que contribuyan a la generación de mayor valor público en la prestación de bienes y servicios.

Frente a este vacío se plantea dar aplicabilidad a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 909 del 2004, en relación a la aplicación de esta ley, de forma supletoria en los casos de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales, para el caso concreto de los entes Universitarios Autónomos.

Norma que en el numeral 2 de su artículo 17 señala que todas las entidades y organismos a las cuales se les aplica la referida ley, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleos necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, para lo cual deben tener en cuenta las medidas de racionalización del gasto.

Para adelantar el proceso de formalización laboral mediante la reforma de planta de personal el estudio técnico a entregar deberá estar sustentado y validado de acuerdo con los parámetros establecidos en el Decreto 1083 de 2015 (artículos 2.2.12.1, 2.2.12.2 y 2.2.12.3) validados por la Oficina de Gestión del Talento Humano teniendo en cuenta que la reforma debe estar adecuadamente motivada y contener como mínimo, los elementos ocupacionales y metodológicos que soporten la propuesta de ampliación o modificación de la planta de personal.

Así mismo, siguiendo los lineamientos normativos nacionales frente a los entes autónomos podemos acudir a los parámetros establecidos por la Ley 909 de 2004 reglamentado parcialmente por Decreto 1083 de 2015 Sector de Función Pública, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- en relación al estudio técnico que soporta las propuestas de las reformas administrativas.

Sin perjuicio de la autonomía que a la universidad le otorga su régimen especial, es necesario ajustar los parámetros normativos de estructura orgánica y administrativa, escala salarial, planta de personal, manual de funciones y de competencias laborales alineados a las necesidades institucionales que se justificarán en el desarrollo del presente proyecto tomando los referentes normativos, guías y referencias técnicas mencionadas.

La firmeza del proceso de fortalecimiento institucional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas exigirá poner a tono las capacidades institucionales frente al medio o contexto en el que actúa de acuerdo con los objetivos y el componente misional, en búsqueda de la sostenibilidad en el tiempo, siempre y cuando se logre la generación de capacidades institucionales que soporten los procesos para producir resultados.

Dentro del desarrollo y ejecución del proyecto podrán tenerse otras consideraciones normativas que darán lugar a una actualización del presente documento.

4. Análisis preliminar de información básica

4.1 Situación Actual de la Planta Administrativa (información suministrada por la Universidad Francisco José de Caldas)

La planta global de la entidad está conformada por 239 cargos, de los cuales, 181 se encuentra provistos; de los 181 cargos provistos, 108 corresponden a cargos en provisionalidad, 49 a cargos de carrera y 24 a cargos de libre nombramiento y remoción y de periodo fijo, u ocupados por docentes en comisión, a continuación, la situación del personal activo en la planta.

Del total de la planta global actual, el 58% corresponde a cargos del nivel asistencial, el 21% son cargos del nivel profesional y el 8% corresponde a cargos del nivel técnico, lo que evidencia el desequilibrio en el número de cargos por niveles, dadas las necesidades actuales de la institución para cumplir administrativamente de manera profesional las actividades misionales, lo anterior se debe matizar bajo la precisión de que con los Acuerdos 013 y 015 de 2023 se crean nuevas vacantes en los niveles directivo, profesional y técnico que orientan fortalecer capacidades de algunas dependencias en la Universidad, no obstante, es marcada la carencia de perfiles en los niveles profesional y técnico respecto de las acciones misionales y de apoyo que debe asumir la institución cotidianamente:

Tabla 3. Ocupación cargos planta global por niveles.

Nivel Jerárquico	Funcionarios
Directivo	20
Asesor	4
Profesional	38
Técnico	15
Asistencial	104
Total general	**181**

Fuente: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Gráfico 1. Ocupación cargos planta global por niveles.

Fuente: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

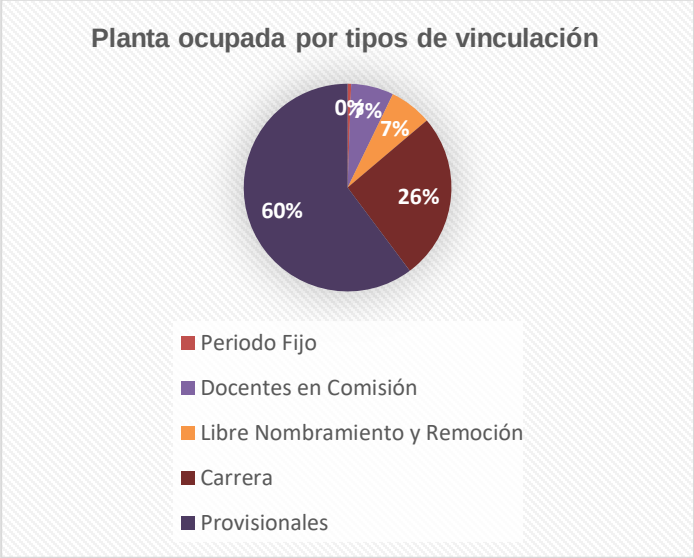
Revisada la composición de la planta por tipos de vinculación, se refleja como dato crítico que, del total de los 181 cargos ocupados actualmente, el 60% se encuentra ocupado por funcionarios en provisionalidad, esto como consecuencia de las situaciones que por más de 20 años han ocurrido respecto de la carrera administrativa, por el hecho de no contar con un estatuto de personal que precise las condiciones de ingreso, permanencia, evaluación del desempeño, concursos y por supuesto las situaciones administrativas que han implicado que los nominadores a lo largo de los años hayan acudido a la figura de la provisionalidad como un mecanismo para suplir las necesidades de personal en la planta:

Tabla 4. Ocupación cargos planta global por tipos de vinculación.

Tipo de Vinculación	Planta Total
Periodo Fijo	1
Docentes en Comisión	12
Libre Nombramiento y Remoción	12
Carrera	47
Provisionales	109
Total general	**181**

Fuente: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Gráfico 2. Ocupación cargos planta global por tipos de vinculación.



Fuente: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

El estado de la planta de personal administrativo anteriormente relacionada se resume en la siguiente tabla:

Tabla 5. Resumen composición planta administrativa.

Planta administrativa								
Niveles jerárquicos	**Total Cargos**	**Ocupados**	**Carrera Administrativa**	**Provisionalidad**	**Periodo Fijo**	**Libre Nombramiento y Remoción**	**Docentes en Comisión**	**Vacantes definitivas**
Directivo	20	20	1	0	1	7	11	0
Asesor	4	4	0	0	0	3	1	0
Profesional	75	38	13	23	0	2	0	37
Técnico	21	15	5	10	0	0	0	6
Asistencial	119	104	28	76	0	0	0	15
Total	**239**	**181**	**47**	**109**	**1**	**12**	**12**	**58**

Fuente: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Como otros aspectos de análisis se evidencia que el total de cargos de libre nombramiento asciende a 25, correspondientes a 19 cargos del nivel directivo (el cargo de Rector es periódico fijo), 4 cargos del nivel asesor y 2 cargos del nivel profesional, lo anterior se potencio con los Acuerdos 013 y 015 de 2023, en donde se avanzó en fortalecer el equipo directivo como una premisa de gestión que se requiera a efectos de construir equipos competentes, en aplicación del principio de confianza institucional. No obstante, el equipo asesor se reduce a un (1) cargo en el despacho de la Rectoría y tres (3) Oficinas Asesoras correspondientes a Tecnologías de la Información, Jurídica y Planeación, sin embargo, es de destacar que la falta de recursos en el proceso no permitió materializar las oficinas de docencia y evaluación docente y comunicaciones, las cuales son estratégicas para el funcionamiento de la Universidad.

Tabla 6. Estado de pre-pensión del personal en la planta.

	Retiro Forzoso	Edad Cumplida	Prepensión	Total
Trabajadores oficiales	4	7	6	17
Asistencial	2	30	20	52
Ejecutivo	1	6	2	9
Profesional Universitario	1	8	6	15
Empleado Público (Conductor)	0	1	1	2
Técnico	0	6	2	8
Total	8	58	37	103

Fuente: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

En igual sentido es sintomático que el paso de los años ha conllevado al envejecimiento del personal, lo que en parte ha mermado la dinámica de la fuerza laboral, puesto que se evidencian una cantidad significativa de colaboradores con edad cumplida para pensión o en estado de pre-pensión, aspecto que debe afrontarse de manera inmediata.

Análisis complementario inicial (análisis Universidad de Pamplona)

La estructura organizacional y la gestión del talento en la institución juegan un papel fundamental en su capacidad para cumplir eficazmente con las actividades misionales y de apoyo. Este análisis se centra en la revisión de la información inicial suministrada por la Institución con el fin de examinar la composición de su planta global, los tipos de vinculación laboral y los desafíos asociados con la gestión del talento humano. Perspectivas iniciales:

Composición de la Planta Global:

La planta global actual de la institución revela un desequilibrio significativo en la distribución de cargos por niveles. Según los datos proporcionados, el 58% de los cargos corresponden al nivel asistencial, el 21% al nivel profesional y el 8% al nivel técnico. Esta disparidad evidencia

una posible brecha entre la estructura de personal y las necesidades administrativas y operativas de la institución, particularmente en lo que respecta a la profesionalización de sus actividades misionales.

Impacto de los Acuerdos 013 y 015 de 2023:

Los Acuerdos 013 y 015 de 2023 han tenido un impacto significativo en la creación de nuevas vacantes en los niveles directivo, profesional y técnico. Si bien esto puede interpretarse como un esfuerzo por fortalecer capacidades en ciertas dependencias, persiste una carencia notable de perfiles profesionales y técnicos adecuados para las actividades misionales y de apoyo de la institución.

Tipos de Vinculación Laboral:

Un aspecto relevante es la alta proporción de cargos ocupados por funcionarios en provisionalidad, que representa el 60% de los cargos ocupados actualmente. Esta situación, más la ausencia de un estatuto de personal actualizado que regule las condiciones laborales, ha llevado a los nominadores a recurrir a la provisionalidad como un mecanismo para cubrir las necesidades de personal en la planta. Esta falta de estabilidad laboral puede impactar negativamente en la eficiencia y la calidad del trabajo realizado.

Envejecimiento de la Fuerza Laboral:

Otro desafío importante es el envejecimiento de la fuerza laboral, con una cantidad significativa de trabajadores que han alcanzado la edad de jubilación o están en estado de pre-jubilación, esta situación requiere una atención inmediata para garantizar la renovación y la dinámica de la fuerza laboral, así como para gestionar el conocimiento y la experiencia que estos empleados pueden aportar.

El análisis ratifica la necesidad apremiante de revisar y reformar la estructura organizacional y la gestión del talento en la institución; se requiere un enfoque estratégico y proactivo para abordar el desequilibrio en la distribución de cargos, mejorar la estabilidad laboral, fortalecer

las capacidades profesionales y técnicas, gestionar eficazmente el envejecimiento de la fuerza laboral. Estas medidas son esenciales para garantizar el cumplimiento eficaz de las actividades misionales y de apoyo, y para promover el éxito a largo plazo de la institución universitaria.

4.1.1 El proceso para adoptar un estatuto de personal y sistema de carrera (información suministrada por la Universidad Francisco José de Caldas)

Una vez aprobados los Acuerdos 013 y 015 de 2023, fue requerido reflexionar sobre el artículo 17 que establece: *"DISPOSICIONES TRANSITORIAS. Con el objetivo de dar cumplimiento a los principios constitucionales de mérito en el acceso al servicio público en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Administración tendrá a partir de la publicación del presente acto un plazo de seis (6) meses para presentar la propuesta de modificación al estatuto de personal administrativo, que al amparo del principio de autonomía universitaria, regule el sistema especial de carrera del personal administrativo del ente universitario, regule el acceso al servicio público, los tipos de nombramientos, la evaluación de desempeño, el registro y actualización de carrera administrativa, los concursos de ascenso, mixtos y/o abiertos, entre otros aspectos de la carrera administrativa".*

En atención a esta disposición y otros elementos derivados de los Acuerdos, la administración dispuso la creación de una comisión de seguimiento que pudiese dar alcance al desarrollo de los documentos y requerimientos a efectos de configurar los elementos que faciliten el cumplimiento de los compromisos con el CSU.

Previamente es importante aclarar las situaciones y acciones que se han presentado justo luego de la aprobación del Consejo Superior de los mencionados actos administrativos, esto es:

1. La incorporación del personal a la nueva planta
2. La adopción de un manual de funciones actualizado y que incorpore los cambios estructurales establecidos.

3. La definición del proceso de transición para el control de cambios

4. La definición de las comisiones de trabajo para el desarrollo del estatuto.

Las situaciones que se registraron entre junio y julio establecieron las actuaciones estratégicas, las cuales se han venido desarrollando desde entonces y se enfocan en una comisión de seguimiento formalizada mediante Resolución 380 de julio de 2023 compuesta por tres mesas de trabajo como son:

a. Mesa de trabajo, modificación al manual de funciones.

b. Mesa de trabajo, mecanismo de provisión de cargos creados con ocasión de los acuerdos.

c. Mesa de trabajo, estatuto de personal administrativo.

Tanto el ajuste al manual de funciones que se genere de los análisis de la mesa de trabajo y la identificación de opciones de mejora a los macro procesos allí identificados, así como la provisión de los cargos aplicando el derecho preferencial de encargos al personal de carrera, y posteriormente la provisionalidad y comisión, serán requeridos para movilizar la planta y ajustar la dinámica institucional en lo referido a los procesos y procedimientos.

Posterior a ello, el proceso de elaboración del proyecto de estatuto de personal y sistema de carrera deberá establecer los contenidos mínimos sobre el funcionamiento de la carrera administrativa en la entidad y precisar los parámetros para una eventual ampliación de la planta que consolide el cubrimiento de las necesidades mínimas del funcionamiento de la Universidad.

Mientras se materializan dichos productos, los cuales responden a la dinámica de construcción con las agremiaciones sindicales y la aprobación de las instancias del Consejo Superior Universitario, se deben tener como referente aspectos de ajuste y control de cambios que van a afectar la distribución de las cargas laborales y que permitirán en el camino ajustar el diagnóstico de requerimientos de una oficina en materia de recursos físicos, financieros y humanos para el desarrollo y cumplimiento de su misión, es así que se vienen adelantando las siguientes acciones,

que a la postre serán el punto de partida de estudios más acabados sobre la carga laboral, los procesos, la eficiencia y eficacia organizacional.

Análisis complementario inicial (análisis Universidad de Pamplona)
El proceso de modernización institucional en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se ha visto impulsado por la aprobación de los Acuerdos 013 y 015 de 2023, los cuales establecen disposiciones cruciales para promover el mérito en el acceso al servicio público y mejorar la gestión del personal administrativo. El análisis detallado del texto oficial proporcionado revela una serie de acciones y disposiciones tomadas por la universidad en respuesta a estos acuerdos, que están intrínsecamente ligadas al fortalecimiento institucional. En primer lugar, se ha establecido una Comisión de Seguimiento, como lo establece el artículo 17 de los acuerdos, con el propósito de supervisar y dirigir el desarrollo de los documentos necesarios para implementar las modificaciones requeridas. Esta comisión actúa como un mecanismo centralizado para garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos con el Consejo Superior Universitario (CSU). Además, se han emprendido acciones estratégicas inmediatas, tales como la incorporación del personal a la nueva planta y la adopción de un manual de funciones actualizado. Estas medidas son fundamentales para establecer una base sólida sobre la cual construir los cambios estructurales necesarios para modernizar la gestión del personal administrativo. La creación de mesas de trabajo especializadas, enfocadas en áreas específicas como la modificación del manual de funciones y la elaboración del estatuto de personal administrativo, demuestra un enfoque detallado y meticuloso hacia la implementación de los cambios requeridos, esta estructura permite un análisis profundo y exhaustivo de cada aspecto relevante, asegurando una implementación efectiva y bien fundamentada. Es importante destacar que todas estas acciones están alineadas con el objetivo general de mejorar la eficiencia y la eficacia organizacional de la universidad. El enfoque en la revisión de procesos y procedimientos, así como en la optimización de recursos, refleja un compromiso

con la excelencia y la transparencia en la gestión institucional, estas medidas no solo cumplen con los requisitos establecidos en los Acuerdos 013 y 015 de 2023, sino que también sientan las bases para una gestión más eficiente con miras al futuro.

4.1.2 Situación de las relaciones de trabajo respecto de los contratos de prestación de servicios (información suministrada por la Universidad Francisco José de Caldas)

La Corte Constitucional en las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012, estudió la situación de los contratos de prestación de servicios en Entidades Públicas, bajo la óptica constitucional, en especial frente al derecho al trabajo.

En la primera de estas sentencias estudió la constitucionalidad del inciso final del artículo primero del Decreto Ley 3074 de 1968, norma que prohibía la celebración de contratos de prestación de servicios para atender las funciones de carácter permanente al interior de las entidades estatales; en ella, la Corte exhorta a la Contraloría General, a la Procuraduría y al Ministerio del Trabajo para que adelanten estudios sobre la situación de la contratación por prestación de servicios en el sector público para atender funciones que debían encontrarse en cabeza de funcionarios en propiedad.

Al respecto indicó la citada sentencia:

> *"A pesar de la prohibición de vincular mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública, en la actualidad se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de "nóminas paralelas" o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados out soursing, por lo que la realidad fáctica se muestra en un contexto distinto al que la norma acusada describe, pues se ubica en una posición irregular y abiertamente contraria a la Constitución, desviación práctica que desborda el control de*

constitucionalidad abstracto y su corrección corresponde a los jueces contencioso administrativos, o, excepcionalmente, al juez constitucional por vía de la acción de tutela; práctica ilegal que evidencia una manifiesta inconstitucionalidad que la Corte Constitucional no puede pasar inadvertida, pues afecta un tema estructural en la Carta de 1991, cual es el de la carrera administrativa como instrumento esencial para que el mérito sea la única regla de acceso y permanencia en la función pública, por lo que se insta a los órganos de control a cumplir el deber jurídico constitucional de exigir la aplicación de la regla prevista en la norma acusada y, en caso de incumplimiento, imponer las sanciones que la ley ha dispuesto para el efecto, y se conmina a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Protección Social a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válida[s.]"

De conformidad con la interpretación dada a las normas legales y lo dispuesto en la *ratio decidendi* de las sentencias reseñadas, el ejercicio de las funciones de carácter permanente y misional en las entidades públicas, debe desarrollarse a través de empleos adscritos a sus plantas de personal, pues lo contrario puede, como viene aconteciendo, traducirse en un riesgo alto para las entidades por el reconocimiento judicial del contrato realidad, es decir, de las relaciones contractuales como verdaderos vínculos laborales generadores de responsabilidad patrimonial para las entidades públicas.

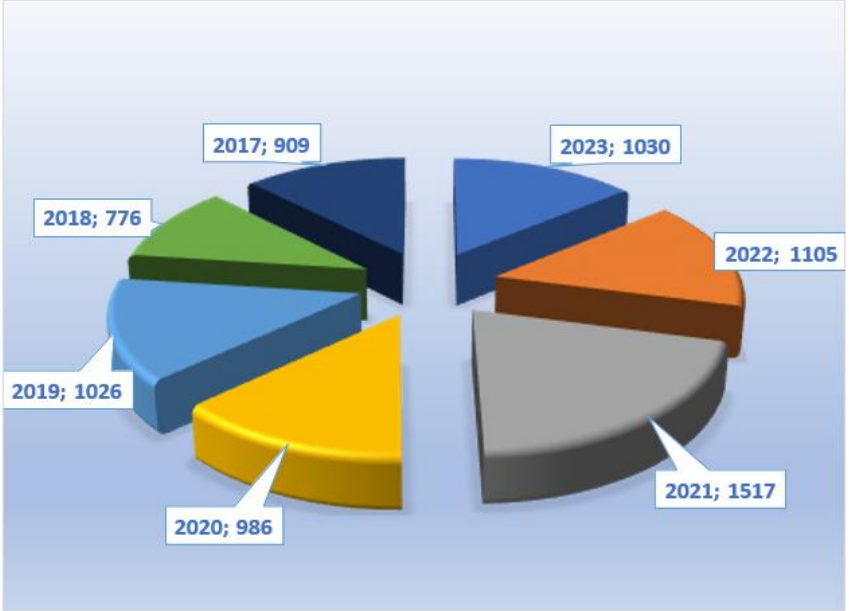
El Gobierno Nacional, en desarrollo a lo indicado en las sentencias de la Corte Constitucional, promovió políticas para la formalización del empleo público, mediante el desarrollo de la Política Pública de Empleo Decente establecida en el artículo 74 de la Ley 1753 de 2015, promoviendo entre otras estrategias en las entidades, el tránsito de contratos de prestación de servicios hacia una contratación formal, fortaleciendo así la carrera administrativa.

Igualmente debemos indicar que las políticas públicas en el distrito capital se han encaminado al desarrollo y crecimiento del trabajo decente, que incluyen entre otras prioridades, la normalización de las relaciones de trabajo para disminuir la contratación de personal mediante prestación de servicios y crecer la oferta laboral.

En un estudio realizado por la Comisión de Personal Administrativo y los sindicatos SINTRAUD y ASEPAD con base en la contratación realizada por la Universidad en los últimos siete años. Se identifican el total de CPS contratadas para las diferentes dependencias año a año por rubro de

funcionamiento; para 2023 está asciende a una cifra cercana a los cincuenta y tres mil millones de pesos m/cte. ($ 53.000.000.000).

Gráfico 3. Total de personas vinculadas por CPS vigencias 2017 al 2023.



Fuente: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Análisis complementario inicial (análisis Universidad de Pamplona)
La información proporcionada presenta un análisis detallado de las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional de Colombia, así como también de las políticas gubernamentales y locales relacionadas con la contratación de servicios en el sector público. La sentencia C-614 de 2009 abordó la constitucionalidad del inciso final del artículo primero del Decreto Ley 3074 de 1968, que prohibía la celebración de contratos de prestación de servicios para funciones permanentes en entidades estatales. La Corte Constitucional, al reconocer la práctica extendida de contratación de servicios para funciones permanentes en el sector

público, exhortó a los órganos de control a tomar medidas para corregir esta situación. Se resalta la importancia de la carrera administrativa como instrumento esencial para garantizar el mérito como regla de acceso y permanencia en la función pública.

La sentencia C-171 de 2012 reafirmó la necesidad de desarrollar funciones permanentes y misionales en entidades públicas a través de empleos adscritos a sus plantas de personal, para evitar riesgos legales y responsabilidad patrimonial para las entidades. Además, instó al Gobierno Nacional a promover políticas para la formalización del empleo público, en consonancia con la Política Pública de Empleo Decente establecida en la Ley 1753 de 2015, con el objetivo de fortalecer la carrera administrativa y reducir la contratación de servicios.

En el contexto de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se observa un esfuerzo por cumplir con estas directrices, como lo demuestra el estudio realizado por la Comisión de Personal Administrativo y los sindicatos SINTRAUD y ASEPAD.

En conclusión, se destaca la importancia de garantizar el acceso al trabajo decente y formal en el sector público, especialmente en instituciones educativas como la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Esto requiere una revisión y reforma de las prácticas de contratación para cumplir con los principios constitucionales de mérito en el acceso al servicio público y fortalecer la carrera administrativa.

4.1.3 Dispersión de responsabilidades, roles y funciones entre dependencias (información suministrada por la Universidad Francisco José de Caldas)

Existen dependencias con funciones misionales dispersas y que no responden a un criterio unificado y línea de mando, en materia tecnológica, por ejemplo, se realizan de manera fragmentada actividades de adquisición, desarrollo, implementación, mantenimiento,

actualización de equipos y redes de tecnologías y comunicación en la institución, haciendo evidente la ausencia de una gerencia en la materia.

Dependencias con bajo impacto e influencia en la gestión de procesos por su ubicación en la estructura interna, pese a la labor que realizan y que deben ser repensadas en pro de su labor y del impacto que tienen. Tal es el caso del área de publicaciones, la cual con su dinámica actual está lejos de identificarse como la editorial de la Universidad.

Bajo perfil de dependencias que tienen un alto impacto en la vida académica y de formación de los estudiantes, como es el caso de Bienestar Institucional, aspecto que limita el desarrollo y generación de programas que orienten el desarrollo físico, psico-afectivo, espiritual, y de otros ámbitos del estudiante, no es evidente un despliegue adecuado de actividades recreativas, deportivas y culturales dadas las limitaciones de escenarios, programas y recursos, y deficiencias en la capacidad de gestión de otras fuentes y alternativas. En igual sentido la Sección de Biblioteca que debe proyectar una actualización del modelo, lo que implica una mayor capacidad de gestión hoy limitada por su capacidad dentro de la estructura orgánica de la Universidad.

Dificultades para centralizar una política de infraestructura educativa, incluyendo el Plan Maestro de Espacios Educativos, gestión predial, adquisición y saneamiento, procesos de estudios, diseños y obras nuevas, adecuaciones locativas, mantenimiento preventivo y correctivo de las sedes actuales adscritas a la Oficina de Infraestructura, generando una segmentación de procesos y como consecuencia del desvanecimiento de las responsabilidades derivadas de procesos relacionados con infraestructura.

Análisis complementario inicial (análisis Universidad de Pamplona)
En este punto se proporciona una visión crítica de la situación actual en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con respecto a una serie de desafíos y áreas de mejora que son fundamentales para su proceso de modernización y fortalecimiento institucional.

En primer lugar, se identifica una dispersión de funciones misionales en varias dependencias de la universidad, especialmente en el ámbito tecnológico, esta dispersión lleva a una falta de coordinación y una ausencia de una gerencia centralizada en materia tecnológica. La adquisición, desarrollo, implementación y mantenimiento de equipos y redes de tecnología y comunicación se realizan de manera fragmentada, lo que puede resultar en ineficiencias y redundancias. Esta situación subraya la necesidad urgente de establecer una organización estructural más integrada y coordinada en el área tecnológica, con el fin de maximizar los recursos y mejorar la eficiencia en el uso de la tecnología para apoyar las actividades académicas y administrativas de la universidad.

Por otro lado, se menciona la existencia de dependencias con un bajo perfil y bajo impacto en la gestión de procesos, a pesar de realizar trabajos significativos, un ejemplo claro es el área de publicaciones, que no ha logrado identificarse plenamente como la editorial de la Universidad, lo que indica una falta de reconocimiento y apoyo institucional, es esencial reevaluar la ubicación y el rol de estas dependencias para aprovechar al máximo su potencial y contribuir de manera más efectiva al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Además, se destaca el bajo perfil de dependencias con un alto impacto en la vida académica y de formación de los estudiantes, como Bienestar Institucional y la Sección de Biblioteca, la limitada capacidad de gestión y los recursos insuficientes dificultan el desarrollo de programas que promuevan el bienestar integral de los estudiantes y la modernización de los servicios bibliotecarios.

Por último, se señalan dificultades para centralizar una política de infraestructura educativa, lo que resulta en una segmentación de procesos y una disminución de la responsabilidad en la gestión de infraestructura, esto puede afectar negativamente la planificación y ejecución de proyectos relacionados con la infraestructura física de la universidad, lo que destaca la necesidad de fortalecer la gestión centralizada en este ámbito y garantizar una coordinación

efectiva entre todas las dependencias involucradas en la planificación y mantenimiento de la infraestructura. educativo.

En resumen, el análisis ampliado del texto resalta la importancia de abordar de manera integral los desafíos identificados en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para avanzar en su proceso de modernización y fortalecimiento institucional. Esto implica la implementación de medidas concretas para mejorar la coordinación, la eficiencia y la calidad en todas las áreas clave de la universidad, con el fin de asegurar su relevancia y excelencia en el ámbito educativo y social.

1.2.5. Ausencia de unidades funcionales requeridas para la gestión (información suministrada por la Universidad Francisco José de Caldas)

Ausencia de un área de comunicaciones que se encargue de asesorar la gestión de las relaciones de la Universidad con los medios de comunicación y, por esta vía, con la opinión pública. Imposibilidad de centralizar la información que se pública por parte de la Universidad en los diferentes medios, promoviendo la política de comunicaciones de la Universidad Distrital.

Uno de los problemas más álgidos de la Universidad es la falta de articulación y de una política de comunicaciones. Durante la vigencia 2022, la Universidad contó con 65 contratos de prestación de servicios relacionados con actividades de comunicación en diferentes áreas, trabajando desarticuladamente, de modo que no se cuenta con una imagen unificada, ni con una centralización de la información, dado que distintas dependencias hacen un manejo individual de sus redes sociales, y de los comunicados que se emiten, sin contar con una revisión previa, lo que genera falta de controles sobre la imagen y las comunicaciones generadas por la UD.

Ausencia de una Unidad de Docencia, que se encargue entre otras actividades, de realizar la valoración de la producción académica, y de realizar la evaluación docente. La existente Oficina

de Docencia, no está en la estructura y no es visible en cuanto a su funcionamiento, jerarquía y posicionamiento en la universidad.

Escaso personal en la planta global para acompañar nuevas dependencias como la Facultad de Ciencias de la Salud y la Facultad de Humanidades, así como la recién creada Oficina de Registro y Control académico, por lo cual es importante considerarlas en el planteamiento de ajustes y reubicación de personal.

Consideraciones preliminares (análisis Universidad de Pamplona)
Teniendo en cuenta la necesidad de alinearse con las normativas vigentes y garantizar la eficiencia en la gestión institucional, es importante considerar: **Búsqueda de la Excelencia y la Innovación:** La modernización institucional implica la búsqueda de la excelencia en los procesos y la gestión, así como la adopción de nuevas tecnologías administrativas que permitan la innovación y el mejoramiento continuo, esto contribuirá a optimizar el funcionamiento de la universidad y garantizará el logro de sus metas institucionales y sectoriales. **Fortalecimiento de la Capacidad Institucional:** El rediseño y actualización de la planta administrativa tiene como objetivo fortalecer la capacidad institucional y de gestión de los procesos misionales, estratégicos, de apoyo y control de la entidad, esto permitirá mejorar la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios educativos y en el cumplimiento de la misión institucional. **Cumplimiento de Decisiones Judiciales:** La universidad debe cumplir con las decisiones de la Corte Constitucional expresadas en las sentencias C-614 y C-171 sobre los empleos

requeridos en la planta de personal, esto implica garantizar la adecuada estructuración de la planta administrativa para cumplir con los estándares legales y constitucionales establecidos.

Racionalización del Gasto y Control del Daño Antijurídico: Es necesario mantener el proceso de racionalización del gasto y evitar el daño antijurídico asociado a la contratación de personal mediante contratos de prestación de servicios (CPS) cuya actividad pueda ser interpretada como la materialización de un contrato realidad, esto implica la revisión y regulación de los contratos de CPS para garantizar su legalidad y transparencia.

4.2 Bibliografía

Constitución Política de Colombia de 1991

Ley 30 de 1992

Ley 909 de 2004

GC-PR-003-FR-008Estudios y documentos previos – Solicitud de Adquisición de Bienes y Servicios Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 15 de noviembre del 2023.

Portal Web Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Normatividad. https://www.udistrital.edu.co/nuestra-universidad/direccionamiento-estrategico/normatividad

Portal Web Departamento Administrativo de la Función Pública. Glosario. https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Funci%C3%B3n+Administrativa

Portal Web Departamento Administrativo de la Función Pública. Gestor Normativo. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/normasfp.php

Portal Web Sistema Único de Información Normativa. Ministerio de Justicia. https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/normatividad.html

Portal Web Corte Constitucional Republica de Colombia. Buscador de Relatoría. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador_new/

Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía de Modernización de Entidades Públicas del Orden Nacional. 2012. Versión actual.

Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la gestión por procesos en el Marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, Versión 01, Julio 2020.

Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para el Rediseño de Entidades Territoriales, Versión 02, Junio 2018.