



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, **11 de ABRIL 2018**

<b>Demandante</b>	Nancy Ruth Hernández Malagón.
<b>Demandado</b>	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
<b>Expediente</b>	152383333-002-2016-00034-01
<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Tema</b>	Apelación de Sentencia –Reconocimiento y pago prestaciones sociales administrativo temporal

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante<sup>1</sup> contra la sentencia proferida en audiencia inicial del 28 de noviembre de 2016, por el Juzgado Segundo Administrativo de Oral del Circuito de Duitama, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda<sup>2</sup>.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA (fls. 2 a 14)

A través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Nancy Ruth Hernández Malagón, presentó demanda en contra de Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, con el objeto que se declare la nulidad parcial del oficio No Hs1715/2015 de 03 de agosto de 2015, proferido por la Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad accionada.

Como consecuencia, se declare la existencia de un contrato realidad entre las partes y por tanto, se ordene a la universidad a reintegrar a la actora al cargo que venía desempeñando o a uno igual o superior categoría.

En tal sentido, se cancele prestaciones sociales junto con los incrementos legales correspondientes, desde cuando se produjo el retiro hasta que se proceda con su reintegro, sumas que deberán ser actualizadas. Que se realicen los aportes y cotizaciones al régimen de seguridad social. Finalmente, que se de cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 187 y 192 del CPACA.

<sup>1</sup> Folio 410-415.

<sup>2</sup> Folio 401-406



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

## 1.1. Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

La actora prestó sus servicios a la UPTC, de la siguiente forma:

Acto administrativo – Resolución.	Tipo de vinculación	Periodo	Cargo desempeñado
No 1276.	Supernumerario.	07 de marzo al 30 de junio de 2005.	Psicólogo ½ tiempo
No 2831	Administrativo temporal	04 de septiembre – 22 de diciembre de 2006	Profesional – psicólogo ½ tiempo.
No 218	Administrativo temporal	12 de febrero de 2007 hasta el 29 de 2007 (sic)	Profesional – psicólogo ½ tiempo
No 2699	Administrativo temporal	13 de agosto de 2007 hasta el 14 de diciembre de 2007.	Profesional psicológica medio tiempo
No 0390	Administrativo temporal	04 de febrero de 2008 hasta el 13 de junio de 2008	Psicólogo medio tiempo
No 02507	Administrativo temporal	12 de agosto de 2008 hasta el 28 de noviembre de 2008.	Profesional psicóloga medio tiempo
No 1611	Administrativo temporal	02 de marzo de 2009 hasta el 26 de junio de 2009.	Profesional unidad política social de medio tiempo
No 3070	Administrativo temporal	10 de agosto de 2009 hasta el 27 de noviembre 2009	Psicóloga de medio tiempo – decanatura.
No 0506	Administrativo temporal	15 de febrero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010.	Profesional psicóloga de medio tiempo – decanatura
No 255	Administrativo temporal	02 de agosto de 2010 y hasta el 26 de noviembre de 2010	Psicóloga de medio tiempo de la facultad.
No 0781	Administrativo temporal	14 de febrero de 2011 hasta el 24 de junio de 2011	Psicóloga de medio tiempo – grupo de salud de psicología trabajo.
No 2964	Administrativo temporal	01 de agosto de 2011 hasta el 25 de noviembre de	Psicólogo – grupo de salud – psicología – trabajo social.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

		2011	
No 0499	Administrativo temporal	16 de enero de 2002 hasta el 30 de junio de 2012	Profesional universitario de tiempo completo – grupo.
No 2806	Administrativo temporal	Prorroga hasta el 15 de junio de 2012.	
No 3065	Administrativo temporal	08 de agosto de 2012 y hasta el 30 de noviembre de 2012	Profesional universitario de tiempo completo – grupo de salud Duitama.

Al respecto, precisó el apoderado de la actora que los nombramientos fueron periódicos, coincidían con las jornadas académicas de la universidad, dejándola vacante durante los periodos de vacaciones académicas y que los mismos se prologaron por más de seis años.

## 1.2. Normas violadas y concepto de la violación

La demandante considera que con el acto administrativo demandado se vulneraron las siguientes normas: artículos 25 y 53 de la constitución.

Artículo 23, subrogado por el artículo 1º de la ley 50 de 1990.

## 2. LA CONTESTACIÓN

La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando que conforme a los varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, se ha reafirmado el carácter de autonomía que le asiste a los entes universitarios, prevista en el artículo 69 constitucional y la ley 30 de 1992, en virtud de la cual se le atribuye libertad para determinar sus estatus, régimen internos, establecer los mecanismos referentes a elección, designación y periodos de sus directivos y administradores, señalar las reglas sobre elección y nominación de profesores, establecer los programas para su propio desarrollo, aprobar y manejar su presupuesto, otorgar subsidios o beneficios.

En tal virtud, el Consejo Superior Universitario, estableció el acuerdo No 045 de 2006 “*por el cual se estable la vinculación de personal administrativo temporal*”, mecanismo mediante el cual la universidad vincula a personas naturales que no están disponibles en la planta de empleos públicos, ni trabajadores oficiales, para desempeñar actividades propias de la institución por un término transitorio y así evitar la parálisis del ente universitario.

Precisó que la actora estuvo vinculada a través de actos administrativos de carácter legal y reglamentario y no a través de contratos de prestación de



*Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón*  
*Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*  
*Expediente: 152383333-002-2016-00034-01*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

servicios, razón por la cual no le asiste razón al solicitar que se declare que no hubo solución de continuidad, ya que esta característica es propia de otro tipo de vinculaciones legales ajenas a la relación que sostuvo con la UPTC.

De igual forma indicó, que no es procedente el reintegro solicitado, por cuanto la demandante no ostentó algún derecho de carrera administrativa, ni participó en concurso alguno para acceder a cargos establecidos en la planta como de carrera.

Presentó como excepciones las que denominó: inepta demanda, inexistencia de la causa y legalidad del acto administrativo demandado.

### **3. LA PROVIDENCIA APELADA**

El Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito de Duitama, puso término a la instancia con sentencia proferida en audiencia inicial del 28 de noviembre de 2016, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda<sup>3</sup>.

Luego de efectuar una síntesis de las normas aplicables al caso concreto<sup>4</sup> y de la jurisprudencia que sobre el tema ha expedido la Corte Constitucional<sup>5</sup>, indicó, en relación a las pruebas allegadas a las diligencias, que la actora durante los periodos que laboró al servicio de la universidad, exceptuados los comprendidos entre el 16 de agosto al 16 de diciembre de 2005 y 1º de febrero a 30 de junio de 2006, se vinculó a la administración a través de resoluciones rectorales, en calidad de personal administrativo temporal de medio tiempo, actos administrativos que ordenaron la cancelación de las prestaciones sociales, atendiendo lo dispuesto por el acuerdo No 145 de 2006 proferido por el consejo superior de la UPTC, circunstancia que se cumplió teniendo en cuenta la certificación visible a folios 91 a 95.

En tal razón, no resulta procedente que se declare la existencia de un contrato realidad, en tanto la vinculación a través de un empleo temporal constituye una categoría de empleo público, es decir, una relación laboral diferente a la que tienen con la administración los empleados de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción, pero finalmente función pública y para apoyarla se crearon este tipo de empleos, los cuales de conformidad con la exposición de motivos de la ley 909 de 2004, a pesar de no ser provistos con personal de carrera, sí deberán acreditar el mérito para su desempeño.

---

<sup>3</sup> Folio 401-406.

<sup>4</sup> Al respecto hizo referencia al artículo 69 de la CN, artículo 28 de la ley 30 de 1993, artículo 1º del acuerdo No 066 de 25 de octubre de 2005 “por el cual se expide el estatuto general de la UPTC”, acuerdo No 145 de 2006, artículo 3 y 21 de la ley 909 de 2004, así como el decreto 1227 de 2005 que reglamentó la referida ley.

<sup>5</sup> Sentencia C-288 de 2009



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

excepcionales, omitiendo y desconociendo los requisitos que se deben dar para ese tipo de vinculación.

Replicó que el *a quo* no se ocupó de evaluar que el acto acusado es nulo por cuanto desconoció que en el presente caso se da un contrato realidad, siendo el alcance de la pretensión segunda, pues el acto no es nulo en sí mismo por el desconocimiento de pagos, sino por la utilización de la institución de la vinculación temporal sin reunir las justificaciones y requisitos y por prolongar tal vinculación en forma indefinida en el tiempo, lo que genera un estatus laboral amparado legal y constitucionalmente, contrato realidad.

De igual forma señaló que no se discutieron los hechos 16 y 17 de la demanda, pese a que quedaron contemplados como parte del litigio.

En tal razón consideró que de los presupuestos facticos de la demanda y de las normas aplicables, es necesario que se analice la existencia de un contrato realidad, pues el ente universitario, al margen de la realidad material desconoció dicha vinculación.

## 5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Dentro de la oportunidad procesal indicada, las partes se pronunciaron de la siguiente forma:

**Parte actora**<sup>7</sup>: Reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, precisando que no basta con demostrar que la institución de vinculación temporal está consagrada en la entidad accionada, sino que es conveniente analizar que en cada caso concreto se dan los presupuestos de la excepcionalidad, no enunciándolos genéricamente, sino demostrándolos en cada contratación excepcional, pues de no darse los aspectos legal y constitucionales establecidos para la aplicación de una institución excepcional, se estaría usando la autonomía universitaria para evadir el derecho y dar al traste con los postulados dentro de un Estado Social de derecho, desconociendo los principios y garantías del derecho al trabajo en condiciones de dignidad.

Así, precisó que si bien la vinculación de la actora es de naturaleza temporal, se convirtió en permanente y con motivaciones contrarias a las exigencias del empleo temporal, pues las funciones desarrolladas por la actora fueron misionales, conforme al contenido expreso de algunos de los actos de nombramiento.

<sup>7</sup> Folio 444-451.



*Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón*  
*Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*  
*Expediente: 152383333-002-2016-00034-01*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

En relación al reintegró de la demandante al cargo que venía ocupando, indicó que ni esa ni las demás pretensiones que de esta se desprenden, pueden ordenarse, pues tal como lo señalan los actos administrativos que la vincularon, la misma obedeció a suplir necesidades de personal y evitar la parálisis de las funciones que le compete cumplir a la universidad, razón por la cual se realizó por periodos determinados y delimitados en el tiempo, lo que no generaba nada distinto a percibir las prestaciones sociales a que se tenía derecho por dichos lapsos de tiempo, las cuales fueron canceladas.

En tal razón, y al no haberse desvirtuado la legalidad del acto administrativo cuya nulidad se endilga, negó las pretensiones de la demanda.

En relación a la condena en costas, procedió a su condena a la parte actora, indicando que el valor de las agencias en derecho sería fijado con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia.

#### **4. RECURSO DE APELACIÓN**

Dentro de la oportunidad para ello, la parte demandante interpuso recurso de apelación, contra la sentencia de primera instancia, solicitando que se revoque la decisión y en su lugar se concedan en su totalidad las pretensiones de la demanda<sup>6</sup>.

Indicó que el análisis en relación a la autonomía universitaria no corresponde a la configuración constitucional y legal concretamente dada por la ley 30 de 1992, pues esta institución no implica un tratamiento al margen de la constitución y la ley a la que se debe someter la normatividad expedida con fundamento en la denominada autonomía, es así que las universidades deben someterse a los principios constitucionales y legales, respetando las condiciones en las que se provee el empleo público temporal.

Así entonces, y en relación a los empleos temporales, regulados al interior de la institución en el acuerdo No 145 de 2006 y legalmente por la ley 909 de 2004, indicó que siempre que se acuda a la institución de la temporalidad, se debe hacer con el cumplimiento de los requisitos legales, que para el presente caso no se dieron, pues configuraron un contrato de otra naturaleza, contrato realidad y es la razón de la prosperidad de las pretensiones.

Indicó que no le asiste razón a la universidad cuando alega la temporalidad para desconocer la verdadera razón de evadir el vínculo que ha generado, pues en forma prolongada mantuvo un contrato para realizar actividades no

---

<sup>6</sup> Folio 410-415.



*Demandante: Nancy Rúth Hernández Malagón*  
*Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*  
*Expediente: 152383333-002-2016-00034-01*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

Que atendiendo a la carga dinámica de la prueba, le correspondía a la UPTC, demostrar la existencia de los presupuestos facticos para la aplicación de la vinculación temporal, así como desvirtuar que se trataba de un cargo misional y que el mismo se prolongó por más de seis años.

**Parte demandada**<sup>8</sup>: Precisó que las pretensiones no deben prosperar al considerar que la actora estuvo vinculada a la UPTC a través de actos administrativos de carácter legal y reglamentario y no a través de contratos de prestación de servicios, razón por la cual no le asiste derecho a solicitar que se declare que no hubo solución de continuidad, por ser una característica propia de otro tipo de vinculación diferente a la que sostuvo con la UPTC, como administrativo temporal.

En el mismo sentido, indicó que no es procedente el reintegro en la medida que nunca ostento derecho alguno de carrera administrativa, ni participó en concurso alguno para acceder a los cargos establecidos en la planta de carrera.

Lo anterior, debido a que su vinculación se produjo como administrativo temporal a través de actos administrativos donde claramente se indicó el término durante el cual se debía prestar el servicio y la asignación mensual que le se canceló por el mismo, aunado que también se encuentra acreditado, que durante su vinculación se le cancelaron todas las prestaciones sociales establecidas por la ley, como cesantías, vacaciones y demás a que tenía derecho por el tiempo en que prestó sus servicios.

Que la vinculación de la actora se produjo de conformidad con lo dispuesto por el acuerdo 045 de 2006, artículo 1 y 2, sin que en ningún caso implique el reconocimiento de incorporación definitiva alguna a los sistemas de carrera administrativa o de escalonamiento del personal administrativo de planta de la universidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

En razón al recurso de alzada interpuesto por la parte demandante contra la decisión de primera instancia, corresponde a esta Sala establecer si la relación laboral surgida entre la actora con la UPTC genera la declaratoria de existencia de un contrato realidad, que da paso al reconocimiento y pago de prestaciones sociales desde cuando se produjo el retiro del ente universitario hasta su reintegro. Aunado al hecho de determinar si es procedente el reintegro de la actora al cargo que desempeñaba, o por el

<sup>8</sup> Folio 452-454.



*Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón*  
*Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*  
*Expediente: 152383333-002-2016-00034-01*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

contrario la relación laboral existente fue producto de actos administrativos de carácter legal y reglamentario que desdibujan las pretensiones de la demanda.

## **2. TESIS DEL CASO SUB EXÁMINE**

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

### **2.1. Tesis argumentativa propuesta por el *a quo***

Su decisión se encaminó a negar las pretensiones de la demanda, toda vez que la actora durante los periodos que laboró al servicio de la universidad, exceptuados los comprendidos entre el 16 de agosto al 16 de diciembre de 2005 y 1º de febrero a 30 de junio de 2006, se vinculó a la administración a través de resoluciones rectorales, en calidad de personal administrativo temporal de medio tiempo, actos administrativos que ordenaron la cancelación de las prestaciones sociales, razón por la cual no resulta procedente que se declare la existencia de un contrato realidad, en tanto la vinculación a través de un empleo temporal constituye una categoría de empleo público.

En relación al reintegró indicó que ni esa ni las demás pretensiones que de esta se desprenden, pueden ordenarse, pues tal como lo señalan los actos administrativos que la vincularon, la misma obedeció a suplir necesidades de personal y evitar la parálisis de las funciones que le compete cumplir a la universidad, razón por la cual se realizó por periodos determinados y delimitados en el tiempo, lo que no generaba nada distinto a percibir las prestaciones sociales a que se tenía derecho por dichos lapsos de tiempo, las cuales fueron canceladas.

### **2.2. Tesis argumentativa propuesta por el apelante**

Señaló que la autonomía universitaria no implica un tratamiento al margen de la constitución y la ley a la que se debe someter la normatividad expedida con fundamento en la denominada autonomía, es así que las universidades deben someterse a los principios constitucionales y legales, respetando las condiciones en las que se provee el empleo público temporal.

Indicó que siempre que se acuda a la institución de la temporalidad, se debe hacer con el cumplimiento de los requisitos legales, que para el presente caso no se dieron, pues configuraron un contrato de otra naturaleza, contrato realidad y es la razón de la prosperidad de las pretensiones. Además,



Demandante: Nancy Futh Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

especial, se debe precisar que al tenor de lo dispuesto en los literales b) y d) del artículo 65 de la ley 30, son los Consejos Superiores Universitarios los organismos encargados de tal función al momento de expedir los estatutos y reglamentos de la institución.

Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: *i)* La autonomía universitaria y el régimen especial de las universidades estatales, *ii)* la regulación de la carrera administrativa por la ley 909 de 2004 – campo de aplicación, *iii)* De las pruebas allegadas al proceso, y *iiii)* caso concreto.

### **3.- LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES.**

El artículo 69 de la Carta Política consagra la autonomía universitaria en los siguientes términos:

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

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

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

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

En tal razón, la Corte Constitucional se ha referido en numerosas ocasiones a la autonomía universitaria, para esclarecer su concepto, sus finalidades, su etiología en la Constitución colombiana, sus antecedentes más remotos, su contenido y alcance, y su relación con la ley, la sociedad y el Estado, entre otros asuntos.

Así, por ejemplo, en la reciente sentencia C-491 de 2016<sup>10</sup>, la referida Corte reiteró las siguientes notas características de la autonomía universitaria:

- La autonomía universitaria es la facultad que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, sin la intromisión de poderes externos y, en particular, sin la interferencia del Estado, pero siempre bajo los parámetros fijados por la Constitución y la ley.
- La autonomía protege por igual a las universidades privadas y públicas. Sin embargo, en relación con estas últimas, el artículo 69 superior exige que la ley establezca un régimen especial (previsto actualmente en la Ley

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-491 del 14 de septiembre de 2016, expediente D-11249.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

porque en forma prolongada mantuvo un contrato para realizar actividades no excepcionales.

Circunstancias que no fueron tenidas en cuenta en la sentencia objeto de apelación, siendo el alcance de la pretensión segunda, pues el acto no es nulo en sí mismo por el desconocimiento de pagos, sino por la utilización de la institución de la vinculación temporal sin reunir las justificaciones y requisitos y por prolongar tal vinculación en forma indefinida en el tiempo.

De igual forma señaló que no se discutieron los hechos 16 y 17 de la demanda, pese a que quedaron contemplados como parte del litigio.

### **2.3. Tesis de la Sala**

Se procederá a confirmar la sentencia recurrida, toda vez que el legislador, al regular la carrera administrativa de los empleados públicos, conforme a la ley 909 de 2004, no incluyó a los entes universitarios autónomos dentro de su ámbito de aplicación general, sino de **manera supletoria**.

En efecto, la literalidad del numeral 1 del artículo 3º mencionado, excluye de su aplicación, en principio, al personal administrativo de las instituciones de educación superior que estén organizadas como entes universitarios autónomos, reafirmando de esta manera que dichos entes deben regirse por una carrera administrativa especial. Sin embargo, el numeral 2 del mismo artículo considera aplicable a ellos la norma general de carrera, cuando se presenten vacíos en la *“normatividad que los rige”*,<sup>9</sup> esto es, la ley 30 de 1992.

En consecuencia, y al no incluir la ley 909 de 2004 a los entes universitarios autónomos dentro de su ámbito de aplicación, y por el contrario excluirlos expresamente y dejar su aplicación sólo de manera supletoria, es claro que el legislador fue consecuente con lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta y los artículos 28, 57 y 79 de la ley 30 de 1992, que lo desarrollan, al respetar su autonomía y reconocerle el régimen especial constitucional.

Así entonces, y al quedar claro que la regulación y administración de la carrera del personal administrativo, corresponde a los entes universitarios autónomos, teniendo en cuenta las leyes vigentes, y que ésta es una carrera

---

<sup>9</sup> La posibilidad de aplicar las normas de carrera general de manera supletoria se permitió desde la expedición de la ley 27 del 23 de diciembre de 1992, la cual disponía en el artículo segundo que *“mientras se expiden las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución, que carecen de ellas, ... les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.”* Su aplicación rigió muy poco tiempo para los entes universitarios autónomos, hasta la expedición de la ley 30 del 28 de diciembre de 1992, la cual como ya se analizó con fundamento a la Constitución Política dejó en manos de las universidades la organización de la carrera administrativa del personal administrativo.



Demandante: Nancy Rúth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

30 de 1992<sup>11</sup>), lo que se justifica por el hecho de que tales instituciones forman parte del Estado colombiano (como entes autónomos).

- La finalidad última de la autonomía universitaria es la de garantizar las libertades de enseñanza (o cátedra), de investigación y de opinión, en sus diferentes vertientes, todo lo cual ayuda a promover el desarrollo de la educación, la ciencia, el arte y la cultura, así como el acceso de las personas a tales bienes inmateriales.
- **La autonomía universitaria tiene manifestaciones en diferentes campos:** (i) en primer lugar, en el plano académico, que responde de forma más directa e inmediata a los fines para los cuales se consagró, y (ii) también en los planos administrativo y financiero, “*en donde cobra relevancia en la regulación de todo lo referente con la organización interna de la institución superior*”, como medio o instrumento para hacer posible que las universidades tengan una independencia real y efectiva en el ámbito académico.
- **En este segundo campo, las universidades pueden dictar sus propias normas y adoptar sus propias determinaciones en aspectos administrativos, disciplinarios, financieros etc., dentro del marco de la Constitución y la ley que las rige.**
- Nada de lo anterior significa que la autonomía universitaria sea absoluta, pues está limitada, de una parte, por los propios fines para los cuales ha sido reconocida en la Carta Política, y de otra parte, por las normas constitucionales y legales que regulan a las instituciones universitarias, particularmente aquellas que conforman su régimen legal especial, el cual se encuentra contenido en la Ley 30 de 1992, principalmente. En esa medida, las universidades deben: (i) respetar los derechos constitucionales y legales de sus profesores, educandos, empleados y demás personas vinculadas a las mismas; (ii) cumplir las normas legales que señalan las condiciones y los requisitos que deben tener en cuenta para su creación y funcionamiento (en concordancia con el artículo 68 de la Carta<sup>12</sup>), **para dictar sus propios estatutos y para darse sus directivas, entre otros aspectos**, y (iii) someterse a la inspección y vigilancia que constitucionalmente le corresponde al Presidente de la República (artículos 150, numerales 8 y 23, y 189 numerales 21, 22 y 26), quien la ejerce por intermedio del Ministerio de Educación Nacional.

<sup>11</sup> “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

<sup>12</sup> “Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

(...)”.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

- En esa medida, la ley puede establecer válidamente limitaciones a la autonomía universitaria para los siguientes fines, entre otros: (i) salvaguardar el derecho a la educación de las personas y (ii) permitir y facilitar el cumplimiento de la función de inspección y vigilancia de la educación superior y de las instituciones que la ofrecen, por parte del Presidente de la República.
- Dentro del marco de la Constitución y la ley, “*la capacidad de acción de las universidades*” se resume en las siguientes facultades: “(i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos<sup>13</sup>”. (Subrayas fuera del texto).

Asimismo, en la sentencia C-1019 de 2012<sup>14</sup>, la Corte hizo consideraciones similares sobre la autonomía universitaria, en general, y sobre las universidades del Estado, en particular, manifestó:

### ***“5.3. El régimen especial de las universidades públicas.***

5.3.1. *La C.P. establece en el inciso 2º del artículo 69, que la ley establecerá el régimen especial para las universidades del Estado. De este modo, la Carta determina que estas instituciones se regirán por disposiciones especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía<sup>15</sup>.*

5.3.2. *En desarrollo del artículo 69 de la C.P., el Congreso expidió la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”. En el Título III de la misma, se regula el régimen especial relativo a las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales, a través de normas que constituyen su estatuto básico u orgánico y de las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento, a las que debe ajustarse el estatuto general y los reglamentos internos de cada institución.*

*El artículo 57 de la misma establece que las universidades estatales y oficiales se caracterizan por tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. Además se entienden organizadas 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. El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprende la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad*

<sup>13</sup> “[42] Ver sentencias C-1435 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger y C-121 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández”.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012, expediente D-9138.

<sup>15</sup> “[20] C-547 de 1994”.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

*social en salud, de acuerdo con la presente ley*". (Negrillas del original; subrayas de la Sala).

En la misma providencia, la Corte Constitucional explicó que el hecho de que las universidades estatales se encuentren sometidas a un "régimen especial", parcialmente distinto al de las universidades privadas, se justifica por el hecho de que tales instituciones forman parte del Estado, reciben recursos de él y manejan dineros públicos, por lo cual, sin perjuicio de su autonomía, deben tener "*canales de articulación con el Estado y la sociedad*". Además, agrega la Corte que, "*como entes públicos, a las universidades se les exige el cumplimiento de la obligación de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la C.P. para el cumplimiento de las funciones del Estado*".

Dentro de dicho régimen especial, se prevé la participación de funcionarios públicos en algunos de sus órganos de dirección y administración, sin que esto implique la subordinación de tales entes a la Nación o a otras entidades públicas, ni su pertenencia a la Rama Ejecutiva o a cualquiera de las otras ramas del poder.

En efecto, vale la pena recordar que conforme al artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos que integran las ramas tradicionales del poder (la legislativa, la ejecutiva y la judicial), "*existen otros (órganos), autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado*", entre los cuales se encuentran las universidades estatales o "entes universitarios autónomos", tal como lo señala expresamente el artículo 40 de la Ley 489 de 1998<sup>16</sup>:

*"Artículo 40. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes". (Resaltamos).*

Como se indicó, el régimen legal que regula la constitución y el funcionamiento de las universidades, y que desarrolla la autonomía universitaria, está contenido principalmente en la Ley 30 de 1992, aunque existen algunas disposiciones adicionales en otros cuerpos normativos, como las Leyes 115 de 1994, 344 de 1996, 647 de 2001<sup>17</sup> y 1740 de 2014<sup>18</sup>, entre otras.

<sup>16</sup> "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

<sup>17</sup> "Por la cual se modifica el inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992".

<sup>18</sup> "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones".



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

Dentro de esta normatividad, el título III de la Ley 30 contiene el “régimen especial de las universidades del Estado”, dispuesto por el artículo 69 de la Constitución.

A este respecto, los artículos 57, 61, 65 y 75 ibídem, que forman parte del citado régimen especial para las universidades estatales, disponen, en lo pertinente:

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

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

*(Inciso modificado por el artículo 1º de la Ley 647 de 2001). El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley.*  
(...)

(...)

*Artículo 61. Las disposiciones de la presente Ley relativas a las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, constituyen el estatuto básico u orgánico y las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento. A ellas deberán ajustarse el estatuto general y los reglamentos internos que debe expedir cada institución.*  
(...)

(...)

*Artículo 65. Son funciones del Consejo Superior Universitario:*

*a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.*

*b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.*

(...)

*d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.*

(...)

*Artículo 75. El estatuto del profesor universitario expedido por el Consejo Superior Universitario, deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:*

*a) Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas.*

*(...)”. (Subrayas de la Sala).*

Las conclusiones que se derivan de estas normas concuerdan con lo dispuesto en la misma Ley 30 sobre la autonomía universitaria y el régimen



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

de las universidades en general. En efecto, los artículos 28 y 29 ibídem definen y delimitan la autonomía universitaria en los siguientes términos:

*“Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho 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.*

*Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:*

- a) Darse y modificar sus estatutos.*
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.*  
(...)
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.*
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.*  
(...). (Se resalta).

Recientemente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en providencia de quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017), precisó que en armonía con la jurisprudencia constitucional y de la misma corporación, la autonomía universitaria tiene un “núcleo esencial”, tal como ocurre con otros derechos y garantías reconocidos constitucionalmente.

En este caso, el “núcleo esencial” de la autonomía universitaria está conformado por aquellos aspectos que manifiestan su independencia o libertad de acción en el campo académico y que están relacionados directamente con las libertades de opinión, de cátedra, de investigación y hasta de religión, como la capacidad de definir sus programas, su pensum académico, su sistema y escala de calificaciones, el perfil de sus profesores y estudiantes etc.

Precisó que los asuntos administrativos y financieros constituyen lo que podría llamarse la “capa secundaria o periférica” de la autonomía universitaria, en tanto que no forman parte de los derechos que la Constitución busca garantizar directamente a las universidades públicas y privadas en los campos científico, artístico, intelectual y espiritual, **pero que sí constituyen una especie de protección necesaria para el ejercicio real, efectivo y pacífico de la autonomía académica, propiamente dicha.**

En efecto, la independencia de las universidades para administrar sus propios recursos financieros, sus bienes, su presupuesto, su personal, sus compras y suministros etc., aunque no forman parte del núcleo esencial de la



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 15238333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

autonomía universitaria, persiguen precisamente proteger y garantizar dicho aspecto, como una suerte de escudo que protege a dichas instituciones de las injerencias innecesarias, indebidas o excesivas de otros órganos y poderes del Estado, y también de los particulares, en el manejo de sus propios asuntos administrativos y financieros. Estas injerencias, a la postre, podrían impedir o dificultar la realización de las metas y estrategias fijadas por las mismas universidades en el campo académico, o desviarlas hacia otros objetivos.

Concluyó que por estas razones, los aspectos administrativos y financieros de la autonomía universitaria, aunque sean periféricos, no son menos importantes, y deben entenderse protegidos por las mismas normas constitucionales y legales que defienden el “núcleo esencial” de dicha autonomía, dejando a salvo, en todo caso, aquellos asuntos puntuales que la misma Carta Política o la ley, al hacer una ponderación de diferentes valores y principios constitucionales, han considerado necesario dejar por fuera de dicha protección, tal como ocurre con el régimen salarial y prestacional de los empleados de las universidades estatales o con la normatividad que les aplica en materia pensional, entre otros puntos.

#### **4. LA REGULACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA POR LA LEY 909 DE 2004 – CAMPO DE APLICACIÓN<sup>19</sup>**

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

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

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

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

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

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

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

(...)

<sup>19</sup> Marco jurídico desarrollado en la providencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil ocho (2008), SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS, Número interno: 1906, Radicación: 11001-03-06-000-2008-00043-00, Referencia: Reglamentación de la carrera administrativa en las universidades estatales.



464

Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

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

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.
- Fiscalía General de la Nación.
- **Entes Universitarios autónomos.**
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.
- El que regula el personal docente.
- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República

(...)"

Tal disposición permite establecer que el legislador, al regular la carrera administrativa de los empleados públicos, no incluyó a los entes universitarios autónomos dentro de su ámbito de aplicación general, sino de **manera supletoria**.

En efecto, la literalidad del numeral 1 del artículo 3º mencionado, excluye de su aplicación, en principio, al personal administrativo de las instituciones de educación superior que estén organizadas como entes universitarios autónomos, reafirmando de esta manera que dichos entes deben regirse por una carrera administrativa especial. Sin embargo, el numeral 2 del mismo artículo considera aplicable a ellos la norma general de carrera, cuando se presenten vacíos en la "normatividad que los rige", <sup>20</sup> esto es, la ley 30 de 1992.

Al no incluir la ley 909 de 2004 a los entes universitarios autónomos dentro de su ámbito de aplicación, y por el contrario excluirlos expresamente y dejar su aplicación sólo de manera supletoria, es claro que el legislador fue consecuente con lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta y los artículos 28, 57 y 79 de la ley 30 de 1992, que lo desarrollan, al respetar su autonomía y reconocerle el régimen especial constitucional.

La conclusión de que la carrera administrativa de los empleados públicos administrativos de los entes universitarios autónomos, es de índole constitucional y tiene un régimen especial en virtud de lo señalado en el artículo 69 de la Carta, no es nueva, en tal sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia C-175 de 2006, en donde sostuvo que la

---

<sup>20</sup> La posibilidad de aplicar las normas de carrera general de manera supletoria se permitió desde la expedición de la ley 27 del 23 de diciembre de 1992, la cual disponía en el artículo segundo que "mientras se expiden las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución, que carecen de ellas, ... les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley." Su aplicación rigió muy poco tiempo para los entes universitarios autónomos, hasta la expedición de la ley 30 del 28 de diciembre de 1992, la cual como ya se analizó con fundamento a la Constitución Política dejó en manos de las universidades la organización de la carrera administrativa del personal administrativo.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

carrera administrativa del personal administrativo de las universidades es una carrera especial de origen constitucional.

Esto obedece a la especificidad de las labores que se pretenden regular y que se garantiza con la independencia y no intromisión en su administración, sin lo cual no podrían cumplir correctamente con la misión que les ha sido asignada:

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

2. El artículo 125 de la Constitución Política dispuso como regla general que los empleos estatales son de carrera, salvo aquellos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley<sup>21</sup>. Por consiguiente, en principio, los cargos de los órganos y entidades del Estado deberán proveerse conforme a lo estipulado por la Ley 909 de 2004, mediante “(...) la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

3. En cuanto a las carreras especiales, la Corte Constitucional ha precisado que su creación obedece a la especificidad de labores que pretende regular, pues si la selección del personal se hace con base en la carrera administrativa no podría la entidad cumplir con las funciones especiales que le han sido asignadas<sup>22</sup>. Esto, ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional como la necesidad de que exista una razón suficiente para que el legislador opte por la creación de un régimen especial, apartándose de la aplicación de la carrera administrativa<sup>23</sup>. No obstante, la particularidad de la regulación de las carreras especiales no las exime de la sujeción a los principios y reglas de la carrera administrativa general, teniendo en cuenta que: “Los sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”<sup>24</sup>.

En reiterada jurisprudencia la Corte ha advertido la existencia de carreras especiales de origen constitucional y carreras especiales de origen legal<sup>25</sup>. En cuanto las carreras especiales de origen constitucional, se pueden relacionar las siguientes:

<sup>21</sup> Cfr. Sentencias C-071/93, C-746/99, C-563/00, C-725/00, C-517/02 y C-1230/05.

<sup>22</sup> Sentencia C-563/00.

<sup>23</sup> Cfr. Sentencias C-195/94, C-299/94, C-356/94, C-514/94, C-306/94, C-525/95, C-563/00, C-517/02 y C-1230/05.

<sup>24</sup> Sentencia C-563/00.

<sup>25</sup> Sentencias C-391/93, C-356/94, C-507/95, C-746/99, C-725/00, C-517/02, C-313/03, C-734/03 y C-1230/05.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

- La de las Fuerzas Militares, prevista en el artículo 217 de la Constitución Política<sup>26</sup>.
- La de la Policía Nacional, consagrada en el inciso 3º del artículo 218 de la Constitución Política<sup>27</sup>.
- La de la Fiscalía General de la Nación, contemplada en el artículo 253 de la Constitución Política<sup>28</sup>.
- La de la Rama Judicial, prevista en el numeral primero del artículo 256 de la Constitución Política<sup>29</sup>.
- La de la Contraloría General de la República, consagrada en el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política<sup>30</sup>.
- La de la Procuraduría General de la Nación, contemplada en el artículo 279 de la Constitución Política<sup>31</sup>.

**Adicionalmente, en sentencia C-746/99 la Corte consideró que el reconocimiento de las carreras constitucionales especiales no era taxativo, y por tanto, determinó que el régimen de las universidades estatales era especial en virtud de lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución Política<sup>32</sup>.<sup>33</sup>**

Ahora bien, al quedar claro que la regulación y administración de la carrera del personal administrativo, corresponde a los entes universitarios autónomos, teniendo en cuenta las leyes vigentes, y que ésta es una carrera especial, se debe precisar que al tenor de lo dispuesto en los literales b) y d)

<sup>26</sup> Constitución Política, Artículo 217: “(...)la ley determinará el sistema de reemplazos en las fuerzas militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario que le es propio”.

<sup>27</sup> Constitución Política, Artículo 218: “(...)la ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

<sup>28</sup> Constitución Política, Artículo 253: “(...)la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación al ingreso por carrera y al retiro por servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”. En la sentencia C-517/02, la Corte estudió aspectos relacionados con la carrera especial de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>29</sup> Constitución Política, Artículo 256: “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: 1. Administrar la carrera judicial. (...)”.

<sup>30</sup> Constitución Política, Artículo 268: “El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: (...) 10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Ésta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría(...)”.

<sup>31</sup> Constitución Política, Artículo 279: “La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al concurso de méritos y al concurso del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo”. En la sentencia C-963/03, la Corte estudió aspectos relacionados con la carrera especial de la Procuraduría General de la Nación.

<sup>32</sup> Constitución Política, Artículo 69: “La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.”

<sup>33</sup> Sentencia C-175 de 2006.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

del artículo 65 de la ley 30, son los Consejos Superiores Universitarios los organismos encargados de tal función al momento de expedir los estatutos y reglamentos de la institución. Señala el artículo 65:

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

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

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

En consecuencia, con fundamento en la ley 30 de 1992, artículo 65, literales b) y d), la regulación de dicha carrera de índole constitucional, está a cargo de los Consejos Superiores Universitarios atendiendo los principios constitucionales y las reglas de la carrera administrativa general<sup>34</sup>. Sin embargo, los Consejos Superiores Universitarios al expedir el estatuto de los empleados administrativos, aplicarán supletoriamente las normas de la ley 909 de 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2º de su artículo 3º.

## **5. DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO**

En el curso del presente medio de control fueron allegados los siguientes elementos de prueba:

- Con oficio de 03 de agosto de 2015, la jefe de la oficina jurídica de la UPTC, dio respuesta al derecho de petición elevado por la actora, folio 15.
- A folios 16 a 39, reposa copia de los siguientes documentos: resolución No 1276 de 01 de marzo de 2005, orden de prestación de servicios No 0117 de 16 de agosto de 2005, orden de prestación de servicios No 0066 de 26 de enero de 2006, resolución No 2931 de 01 de septiembre de 2006, resolución No 0218 de 18 de enero de 2007, resolución No 2699 de 10 de agosto de 2010, resolución 0390 de 01 de febrero de 2008, resolución No 2507 de 11 de agosto de 2008, resolución No 3065 de 16 de julio de 2012, que dan cuenta del vínculo laboral entre las partes.

<sup>34</sup> Sentencia C-563 de 2000.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

- El coordinador del grupo de talento humano de la UPTC, certificó las vinculaciones laborales que la actora sostuvo con el ente universitario, folio 40-41.
- A folios 42 a 47, se encuentra copia del derecho de petición elevado por la señora NANCY RUTH HERNANDEZ a la UPTC, con la finalidad que se procediera al reconocimiento de la existencia de un contrato realidad, así como el pago de prestaciones sociales.
- A folios 88 a 90, se encuentra copia del acuerdo No 045 de 04 de julio de 2006, mediante el cual el Consejo Superior de la UPTC, establece la vinculación del personal administrativo temporal.
- La secretaria general de la UPTC, certificó los salarios y prestaciones canceladas a la actora durante el terminó en que laboró al servicio del ente universitario, folio 91-95.
- Del folio 96 al 394 reposa copia de la hoja de vida de la actora, allegada por la UPTC.

## 5. CASO CONCRETO

Con la presente demanda, se pretende el reconocimiento de la existencia de un contrato realidad entre la señora Nancy Ruth Hernández y la UPTC, y en tal virtud, se ordene su reintegró al cargo que venía desempeñando, así como el pago de las prestaciones sociales desde su retiro hasta la fecha de reintegro al cargo.

La juez de instancia negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la vinculación de la actora para con el ente universitario, se dio a través de resoluciones rectorales, en calidad de personal administrativo temporal, de medio tiempo y que los mismos ordenaron la cancelación de las prestaciones sociales, conforme a lo dispuesto en el acuerdo No 145 de 2006, expedido por el Consejo Superior de la universidad.

Razón por la cual encontró que no era procedente la declaratoria de existencia de un contrato realidad, pues la vinculación que surgió entre las partes, constituye una categoría de empleo público. De igual modo, negó la pretensión relacionada con el reintegro al cargo que desempeñaba la actora, al considerar que la vinculación obedeció a suplir necesidades de personal y evitar la parálisis de las funciones de la universidad, por lo que se hizo por periodos determinados y delimitados en el tiempo, recibiendo las prestaciones sociales a que tenía derecho, durante el tiempo de su vinculación.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

Así entonces, conforme al recurso de apelación interpuesto, se tiene que el inconformismo de la parte actora radica en las siguientes circunstancias: i) falta de cumplimiento de los requisitos legales contemplados para la institución de la temporalidad, establecidos en la ley 909 de 2004 y por la prolongación de la vinculación en forma indefinida en el tiempo, lo que genera un estatus laboral amparado legal y constitucionalmente, como contrato realidad, ii) falta de discusión en relación a los hechos 16 y 17 de la demanda, pese a que quedaron contemplados como parte de la fijación del litigio.

Así entonces, y como viene de verse, la autonomía universitaria es la facultad que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, potestad que tiene manifestaciones en diferentes campos: (i) en primer lugar, en el plano académico, que responde de forma más directa e inmediata a los fines para los cuales se consagró, y (ii) también en los planos administrativo y financiero, “en donde cobra relevancia en la regulación de todo lo referente con la organización interna de la institución superior”, como medio o instrumento para hacer posible que las universidades tengan una independencia real y efectiva en el ámbito académico.

En este segundo campo, las universidades pueden dictar sus propias normas y adoptar sus propias determinaciones en aspectos administrativos, disciplinarios, financieros etc., dentro del marco de la Constitución y la ley que las rige.

En efecto, la independencia de las universidades para administrar sus propios recursos financieros, sus bienes, su presupuesto, **su personal**, sus compras y suministros etc., aunque no forman parte del núcleo esencial de la autonomía universitaria, persiguen precisamente proteger y garantizar dicho aspecto, como una suerte de escudo que protege a dichas instituciones de las injerencias innecesarias, indebidas o excesivas de otros órganos y poderes del Estado, y también de los particulares, en el manejo de sus propios asuntos administrativos y financieros. Estas injerencias, a la postre, podrían impedir o dificultar la realización de las metas y estrategias fijadas por las mismas universidades en el campo académico, o desviarlas hacia otros objetivos.

Ahora bien, como se advirtió en precedencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, estableció que de conformidad con el artículo 3 de la ley 909 de 2004, el legislador, al regular la carrera administrativa de los empleados públicos, **no incluyó a los entes universitarios autónomos** dentro de su ámbito de aplicación general, **sino de manera supletoria**, razón por la cual con fundamento en la ley 30 de 1992, artículo 65, literales



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

b) y d), la regulación de dicha carrera de índole constitucional, está a cargo de los Consejos Superiores Universitarios, atendiendo los principios constitucionales y las reglas de la carrera administrativa general, quienes al expedir los estatutos de los empleados administrativos, aplicarán supletoriamente las normas de la ley 909 de 2004.

Expresamente indicó la corporación:

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

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

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

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

**En consecuencia, con fundamento en la ley 30 de 1992, artículo 65, literales b) y d), la regulación de dicha carrera de índole constitucional, está a cargo de los Consejos Superiores Universitarios atendiendo los principios constitucionales y las reglas de la carrera administrativa general<sup>35</sup>. Sin embargo, los Consejos Superiores Universitarios al expedir el estatuto de los empleados administrativos, aplicarán supletoriamente las normas de la ley 909 de 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2º de su artículo 3º.”**

Lo anterior, significa que es el Consejo Superior Universitario, quien supletoriamente aplica las disposiciones de la ley 909 de 2004, al momento de expedir los estatutos de los empleados administrativos, ello en virtud de la autonomía universitaria establecida en el artículo 69 de la constitución y que se acompasa con la facultad de auto dirigirse y auto regularse.

Así entonces, conforme al material probatorio que integra las diligencias, se encuentra copia del acuerdo No 045 de 2006<sup>36</sup>, por medio del cual el Consejo Superior de la UPTC, establece la vinculación de personal administrativo temporal.

<sup>35</sup> Sentencia C-563 de 2000.

<sup>36</sup> Folio 88-90.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

El fundamento legal de dicha disposición obedeció a los artículos 79 y 57 de la ley 30 de 1993 y en correspondencia, procedió a reglamentar la modalidad de vinculación que permitiera la provisión del personal requerido, hasta tanto se efectuará la ampliación de la planta de personal administrativo que atendiera las necesidades generadas por la oferta de servicios que presta la universidad.

En tal sentido precisó que dicha vinculación: i) era por un periodo determinado, así, la duración del vínculo en el área académica, era hasta por el correspondiente semestre académico, entre tanto, para el área administrativa, no podía exceder de seis meses ii) se producía por la solicitud justificada de cada una de las áreas académico-administrativas, previa certificación de disponibilidad presupuestal, iii) generaba el reconocimiento y pago de la totalidad de prestaciones legales correspondientes, de forma proporcional y por el tiempo de su duración, iv) tal circunstancia, no implicaba el reconocimiento de incorporación definitiva al sistema de carrera administrativa o escalonamiento del personal administrativo de la planta de la universidad, v) dicha vinculación es susceptible de prórroga, y finalmente, vi) el régimen disciplinario aplicable sería el establecido por la ley 734 de 2002.

En consecuencia, al observar cada una de las resoluciones que dispusieron la vinculación de la actora para con el ente universitario, se tiene que la finalidad principal de dicho vínculo comprendió *“la necesidad del servicio y para evitar la parálisis de la función pública encomendada a la Universidad y como quiera que no existe personal disponible dentro de la planta de empleados públicos no trabajadores oficiales en la entidad ; se ve en la obligación por necesidades del servicio, de vincular a personas naturales que desarrollen las actividades propias de la institución por un término determinado, sin que implique incorporación alguna a la planta de personal administrativo”*.

Así se puede establecer conforme a las resoluciones 1276 de 01 de marzo de 2005<sup>37</sup>, 2931 de 01 de septiembre de 2006<sup>38</sup>, 0218 de 18 de enero 2007<sup>39</sup>, 2699 de 10 de agosto de 2007<sup>40</sup>, 0390 de 01 de febrero de 2008<sup>41</sup>, 2507 de 11 de agosto de 2008<sup>42</sup> y 3065 de 16 de julio de 2012<sup>43</sup>.

Actos administrativos de los cuales se advierte, igualmente, que al ser una vinculación correspondiente al área académica, el término de duración de

---

<sup>37</sup> Folio 16

<sup>38</sup> Folio 24

<sup>39</sup> Folio 27.

<sup>40</sup> Folio 30

<sup>41</sup> Folio 33

<sup>42</sup> Folio 36

<sup>43</sup> Folio 38



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

cada nombramiento fue establecido para el correspondiente semestre académico.

En el mismo sentido, y conforme a la certificación obrante a folios 91 a 95, se advierte que durante la vinculación de la actora para con la universidad, devengó los emolumentos y prestaciones sociales de forma proporcional y por el tiempo de duración del vínculo.

Lo anterior muestra que la conducta desplegada por el ente universitario y que dio paso a vinculación de la actora con la institución, se fundó en lo establecido por el acuerdo No 045 de 2006, mecanismo mediante el cual la universidad estableció la forma de vinculación de personas que no están disponibles en la planta de empleados públicos ni trabajadores oficiales, para desempeñar actividades propias de la institución, por un término transitorio y con la finalidad de evitar la parálisis de la institución.

En tal razón, no resulta procedente, como lo pretende el apoderado de la parte actora, que se analice la vinculación de la señora Nancy Ruth a la luz de la ley 909 de 2004, con miras a determinar si aquella se produjo con el cumplimiento de los requisitos que dicha disposición contempla para las vinculaciones de carácter temporal, pues como se indicó, la aplicación de dichas disposiciones son de carácter supletorio para los entes universitarios autónomos, caso en el cual dicha labor corresponde, en virtud de la facultad de auto regulación, al Consejo Superior Universitario.

En consecuencia y como los nombramientos de la actora obedecieron a una vinculación de personal administrativo de carácter temporal regulado por el acuerdo No 045 de 2006, a través del cual la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia estableció dicho tipo de vinculación, no hay lugar al análisis de la configuración de un contrato realidad entre las partes, pues el vínculo laboral existente corresponde al establecido en el referido acuerdo.

Finalmente, y en lo que tiene que ver con la falta de pronunciamiento en relación con los hechos 16 y 17 del libelo introductorio, que hicieron parte de la fijación del litigio y sobre los cuales el *a quo* guardó silencio; se tiene que por sustracción de materia y al negarse las pretensiones de la demanda se debe entender que dicho análisis resulta inocuo, no obstante, al respecto se harán las siguientes precisiones:

Los referidos supuestos facticos, en su orden, señalan que la universidad realizó nombramientos periódicos a la actora, que coincidían con la jornada académica de la universidad, dejándola vacante durante los periodos de vacaciones académicas, circunstancia que no cumple los objetivos de excepcionalidad de la vinculación como temporal.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

Al respecto es preciso advertir que conforme al acuerdo No 045, se estableció que la duración de la vinculación del personal administrativo temporal para el apoyo de áreas académicas, sería hasta por el correspondiente semestre académico, circunstancia que da cuenta que la vinculación de la actora correspondió en debida forma, conforme al acuerdo en mención.

Seguidamente, y en lo que tiene que ver con que la vinculación se prolongó por las de seis años, configurándose un contrato realidad que implicaba que la actora no podía ser desvinculada unilateralmente; se tiene que conforme a los actos administrativos que establecieron la vinculación de la actora para con la UPTC, allí se estableció de manera precisa el término de duración del vínculo, el cual es conforme al acuerdo No 045.

En tales consideraciones, el fallo de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, deberá ser confirmado.

## 6. COSTAS

En cuanto a las costas en segunda instancia, es preciso decir que hay lugar a condenar al recurrente, dado que en el presente asunto se configuran dos de las reglas fijadas en el artículo 365 del C.G.P., para su imposición.

Así, se resolvió de manera desfavorable el recurso de apelación interpuesto (numeral 1º) y la parte accionada se pronunció en el trascurso del término para alegar de conclusión. Al respecto, no puede perderse de vista que de conformidad con lo consagrado en el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, “*Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*”.

Por tanto, se fijarán las agencias en derecho, bajo los parámetros del Acuerdo 1887 de 2003 emanado de la Sala Administrativa del C.S. de la J, al tenor del art. 6-III-3.1.3<sup>44</sup>, en la suma de \$300.000.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

<sup>44</sup>ART. 6.- Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: (...)

III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (...)

3.1.2. Primera instancia.

(...)

Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.



Demandante: Nancy Ruth Hernández Malagón  
 Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
 Expediente: 152383333-002-2016-00034-01  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sentencia proferida en audiencia inicial del 28 de noviembre de 2016, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Duitama, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte demandante por el trámite de esta instancia. Las agencias en derecho causadas en esta instancia se fijan en la suma de \$300.000.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
 Magistrado

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
 Magistrado

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
 Magistrado

RECEIVED  
 NO. 152383333-002-2016-00034-01  
 El auto del 11 de octubre de 2016  
 55  
 10/11/2016