

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DESDE
LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: CASO UNIVERSIDAD DEL TOLIMA**

JENNIFER ROJAS CÁRDENAS

**Trabajo de grado como requisito parcial para optar al título de
Magister en Administración**

Director

MARITZA CRUZ CAICEDO

Magíster en Responsabilidad Contractual Y Extracontractual, Civil Y Del Estado

UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN

IBAGUÉ – TOLIMA

2018



UNIVERSIDAD DEL TOLIMA
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS - MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN

LOS JURADOS DEL TRABAJO TITULADO:

Análisis de la Implementación de la Ley de Admisión de la
Autonomía Universitaria: Caso Universidad del Tolima

HACEN CONSTAR:

Qué siendo la(s) 5:40 del día 22 del mes Ago de 2018, realizo la
sustentación de tesis de maestría el (la) estudiante:

Jennifer Rojas Córdova

Dirigido por:

Martha Cruz Caicedo

OBTENIENDO EL CONCEPTO DE: APROBADO NO APROBADO

Con una calificación definitiva de trabajo escrito y sustentación de: 3.8

Para constancia se firma en Ibagué, a los 22 días del mes de Ago de
2018.

Docente miembro del Comité Curricular

Nombre: Gustavo Prado Ariza

Jurado N°1

Nombre: Enrique Ramirez

Jurado N°2

Nombre: Jose Victor Ruiz

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de grado a mi pareja, quien me impulso y apoyo en todo el proceso del trabajo de grado, y me alentó para iniciar y continuar, cuando parecía que me iba a rendir.

A mi madre y hermana, quienes me inspiran cada día para ser mejor profesional y mejor persona.

A todos los que creyeron en mí y me impulsaron a iniciar la maestría y me apoyaron para escribir y concluir esta tesis.

Para ellos es esta dedicatoria de tesis, pues es a ellos a quienes se las debo por su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco en primer lugar a Dios por permitirme terminar este trabajo de grado para obtener el título de Magister en Administración.

Agradezco a mi tutora la Dra. Maritza Cruz, quién siempre creyó en mis ideas, me guio y apoyo en el desarrollo de las mismas.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	14
1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	19
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	19
1.1.1 Formulación Del Problema	19
2. OBJETIVOS	26
2.1 OBJETIVO GENERAL	26
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
3. MARCOS DE REFERENCIA	27
3.1 ESTADO DEL ARTE: DEL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA 27¡Error! Marcador no definido.	
3.2 MARCO TEÓRICO Y LEGAL	33
3.2.1 Burocracia: El Tráfico De Influencias Como Condición Esencial De La Vinculación Laboral Con El Estado.	33
3.2.2 La Teoría Burocrática Como Base De La Función Pública: Una Distorsión Entre La Realidad Laboral Con El Estado Y El Mérito.	36
3.2.3 Del Estado Y La Función Pública: El Dualismo Política-Administración En Colombia.	41
3.2.3.1 El Empleo Público Y La Carrera Administrativa En Colombia: La Tensión Entre Profesionalización Y Politización.....	45
3.2.3.2 La carrera administrativa: El camino de reformas y conceptos constitucionales. La carrera administrativa.....	50
3.2.4 Las Universidades Públicas De Colombia: Autonomía Universitaria Y La Función Pública Administrativa.....	71
3.2.4.1 La Autonomía Universitaria Y Sus Límites.....	75

3.2.5 El Sistema Específico De Carrera Administrativa De Los Empleados Administrativos De La Universidades Públicas De Colombia.....	78
3.3 MARCO CONTEXTUAL.....	85
3.3.1 Estructura Organizacional Y Sistema De Vinculación Actual De Los Empleados Públicos De La Universidad Del Tolima..	85
3.3.1.1 Personal administrativo en la Universidad del Tolima.....	90
3.3.2 Análisis Del Sistema De Vinculación Actual De Los Empleados Administrativos De La Universidad	95
3.3.2.1 Antecedentes Normativos De La Carrera Administrativa En La Universidad Del Tolima.....	101
4. ASPECTOS METODOLÓGICOS	102
4.1 TIPO DE ESTUDIO	102
4.1.1 Lugar Y Descripción De Los Sujetos De Investigación.	103
4.1.2 Técnicas Para Recolección De Información.....	105
4.2 POBLACIÓN Y MUESTRA	106
4.2.1 Descripción De La Muestra	106
5. RESULTADOS.....	108
5.1 ENCUESTA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	108
5.2 ENTREVISTA A REPRESENTANTE SINDICATO.....	108
6. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL COMO EL SISTEMA DE VINCULACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	120
6.1 LA CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL COMO DERECHO Y DEBER DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA.....	121
6.2 ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA PARA APLICAR EN LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....	127
6.2.1 La Carrera Administrativa Y La Gerencia Pública: La Nueva Apuesta En La Universidad Del Tolima.	136

6.2.1.1 El Papel De La Gerencia Pública Y La Carrera Administrativa En Las Instituciones.....	140
6.2.1.2 Las Nuevas Prácticas Administrativas De La Gerencia Pública En Las Universidades Públicas.....	146
7. CONCLUSIONES	147
RECOMENDACIONES	149
REFERENCIAS	150
ANEXOS	156

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Competencias Comportamentales por nivel jerárquico.....	558
Tabla 2 Universidades públicas de Colombia y la implementación de la Carrera administrativa y el Estatuto de Carrera	80
Tabla 3 Planta Global Universidad del Tolima	90
Tabla 4 Informe personal administrativo de planta a mayo de 2017.....	92
Tabla 5 Planta global de personal de la Universidad del Tolima	104
Tabla 6. Nueva planta de cargos	129

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Género encuestados	109
Figura 2. Edades encuestados	109
Figura 3. Profesión encuestados	109
Figura 4. Cargos Universidad del Tolima.....	111
Figura 5. Nivel educativo encuestados	1101
Figura 6. Conceptos relacionados con la carrera administrativa	1112
Figura 7. Concepciones de la carrera administrativa.....	1112
Figura 8. Estabilidad laboral otorgada por la carrera administrativa.....	1123
Figura 9. Beneficios o desventaja laboral de la carrera administrativa.....	1123
Figura 10. Efectos de la carrera administrativa en las entidades gubernamentales.	1134
Figura 11. Legislación de la carrera administración en Colombia	1145
Figura 12. Impactos organizativos de la carrera administrativa.....	1145
Figura 13. Carrera administrativa y su relación con la gerencia pública.....	1156
Figura 14. Características de la política laboral de la Universidad del Tolima.....	1167
Figura 15. Percepción carrera administrativa Universidad del Tolima.....	1178
Figura 16. Principal característica de la carrera administrativa	1189

RESUMEN

En Colombia la vinculación de los servidores públicos se encuentra reglamentada de acuerdo a la naturaleza de las instituciones. A las universidades del Estado, la Constitución Política de 1991 en su artículo 69 les otorga autonomía universitaria, con un régimen legal especial que conforme a la ley 30 de 1992, les confiere personería Jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera con patrimonio independiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de establecer la aplicación de la carrera administrativa especial en las universidades públicas de Colombia, se revisaron resoluciones y actos administrativos publicados en la página web de cada una de las 31 universidades oficiales registradas ante el Ministerio de Educación Nacional y, al menos 27 instituciones de educación superior consultadas, tienen como forma de vinculación de los empleados públicos, el sistema especial de carrera administrativa.

Respecto a la Universidad del Tolima, el Acuerdo 001 de 1996 expide el estatuto para el personal administrativo y en el artículo 61 de la carrera administrativa cita: “Para el cumplimiento de la carrera administrativa, la Universidad del Tolima se regirá por la Ley 27 de 1992 y sus decretos reglamentarios y demás normas que la modifiquen, adicionan o sustituyan”, actualmente la universidad tiene 85 empleados públicos que conservan sus derechos de carrera administrativa y se rige por la Ley 909 de 2004 que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, la cual en su artículo 7 exceptúa expresamente de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil a las carreras especiales. Al respecto conviene decir que, a la fecha no se ha establecido el estatuto de carrera administrativa Especial para los empleados públicos de la universidad, ni se están llevando a cabo concursos abiertos para la provisión o ascenso de estos empleos.

En vista de que no existe un estudio que presente estrategias administrativas y jurídicas encaminadas al ajuste organizacional, mediante las cuales se pueda establecer como única forma de vinculación el sistema de carrera administrativa especial, se hace preciso exponer la conveniencia a nivel administrativo y jurídico de implementar una estructura organizativa moderna, transparente y eficiente, que proporcione estabilidad y seguridad laboral basado únicamente en la selección por mérito y en condiciones de igualdad como lo regula la Ley y respetando el principio de autonomía universitaria.

Para la consecución del objetivo planteado, la metodología a utilizar es una investigación mixta, teniendo en cuenta que es un estudio de caso y como lo mencionan Hernández, Fernández y Baptista (2004), un análisis de esta naturaleza debe tratarse con un enfoque mixto para lograr mayor riqueza de información y conocimiento sobre él, ya que requiere mayor profundidad, con miras a obtener un completo entendimiento de su naturaleza, circunstancias, contexto y sus características, que permitan asesorar y desarrollar procesos de intervención y realizar recomendaciones. Para ello, se argumentará inicialmente un estudio cualitativo mediante la exploración de información por medio de las técnicas de revisión documental y entrevista estructurada. Para el análisis cuantitativo posterior, se realizará la recolección de datos por medio de la encuesta estructurada a los empleados administrativos de la Universidad del Tolima.

Palabras clave: Carrera administrativa, universidad pública, autonomía, Ley 909 de 2004.

ABSTRACT

In Colombia, the relationship of public servants is regulated according to the nature of the institutions. To the public universities, the Constitution from 1991 in the article 69th gives them university autonomy, with a special legal regime that conforms to law 30 of 1992, gives them legal personality, academic, administrative and financial autonomy with independent assets.

Taking into account the above, and in order to establish the application of the special administrative career in public universities in Colombia, resolutions and administrative acts published on the website of each one of the 31 official universities registered with the National Education Ministry were reviewed and, at least 27 institutions of higher education consulted, have as a way of linking public employees, the special system of administrative career.

Regarding the University of Tolima, Agreement 001 of 1996 issues the statute for administrative personnel and article 61th of the administrative appointment citation: "For the fulfillment of the administrative career, the University of Tolima will be governed by the Law 27th of 1992 and its regulatory decrees and other regulations that modify, add or replace ", currently the university has 85 public employees who retain their administrative career rights and is governed by the Law 909 of 2004 that regulates public employment, administrative career and public management, which in its article 7th expressly exempts from the administration and supervision of the National Commission of Civil Service to special careers. In this regard it is worth saying that, to date, the statute of special administrative career for public employees of the university has not been established, aren't open competitions for the provision or promotion of these jobs.

Given that there is no study that presents administrative and legal strategies aimed at organizational adjustment, through which the system of special administrative career can be established as the only form of linkage, it is necessary to expose the convenience at

the administrative and legal level of implementing a modern, transparent and efficient organizational structure that provides stability and job security based solely on merit selection and under conditions of equality as regulated by the Law and respecting the principle of university autonomy.

To achieve the stated objective, the methodology to be used is a mixed investigation, taking into account that it is a case study and as mentioned by Hernández, Fernández and Baptista (2004), an analysis of this nature should be treated with a mixed approach to achieve greater wealth of information and knowledge about it, since it requires more depth, with a view to obtaining a full understanding of its nature, circumstances, context and its characteristics, which allow advising and developing intervention processes and develop recommendations. For this, a qualitative study will be developed initially through the exploration of information through the techniques of documentary review and structured interview. For the subsequent quantitative analysis, the data collection will be carried out through the structured survey of administrative employees of the Tolima University.

Keywords: Administrative career, public university, autonomy, Law 909 of 2004.

INTRODUCCIÓN

En Colombia los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, excepto los que determine la ley. A julio de 2018, existen 1.198.238 servidores públicos de los cuáles 138.545 son administrativos y representan el 39% de los empleados del Estado (DAFP, 2018).

El régimen de carrera administrativa se encuentra desarrollado normativamente y está fundamentada en los principios del mérito, la igualdad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia. Sin embargo, el alto respaldo político como mecanismo de administración con la mayor autonomía posible otorga nombramientos provisionales, como forma de ingresar a laborar con el Estado sin haber participado en un concurso de mérito, solo se requiere cumplir con los requisitos exigidos para ocupar el puesto y ser nominado por parte de la autoridad competente.

El ordenamiento jurídico dispuso como una medida de provisión de empleos de carrera administrativa el nombramiento en provisionalidad, consistente en la asignación transitoria de un empleo de carrera administrativa vacante temporalmente o de manera definitiva, a una persona que reúna los requisitos para desempeñarlo y mientras se surte el respectivo concurso de méritos para proveerlo (Caicedo, G, 2014).

Pero, la naturaleza temporal del nombramiento a diferencia del cargo de carrera administrativa, por un lado, implica una permanencia transitoria en él y por otra parte, una restricción en derechos de carrera administrativa tales como los que ostentan quienes se encuentran vinculados en carrera administrativa.

En la Universidad del Tolima, el personal administrativo de la planta global de empleados se encuentra vinculado mediante provisionalidad y el sistema de Carrera Administrativa no se encuentra normado mediante estatuto ni se han abierto a concurso nuevos cargos, por este motivo el presente trabajo expone las condiciones actuales y los posibles

contextos en los que presenta un esquema de carrera administrativa en la Universidad, pretendiendo entonces vislumbrar el panorama de la aplicación de dicho sistema en el campus universitario, teniendo en cuenta que hasta el momento no existe ningún estudio administrativo, organizacional o jurídico que exponga las razones por las cuales este sistema de vinculación es necesario para superar las limitaciones administrativas actuales, que no permiten que la institución sea un referente de eficiencia organizativa que cumpla con los procedimientos de selección de personal basado en el mérito y en la igualdad de condiciones mediante criterios objetivos de ingreso, permanencia y retiro del servicio.

Teniendo en cuenta que el mundo está en desarrollo, los esfuerzos a nivel nacional de la función pública por evolucionar hacia modelos de empleo público basados en el mérito y algunas investigaciones empíricas que han puesto de manifiesto la vinculación entre el incremento de seguridad jurídica atribuible a los modelos weberianos de servicio civil y la mejora de los indicadores de desarrollo en las economías emergentes (Evans i Rauch, 1999), el presente trabajo pretende poner de manifiesto y contribuir a estimular el interés académico por el tema y también los esfuerzos prácticos por instaurar la profesionalización del sistema de función pública en la Universidad del Tolima como ocurre con otras instituciones de educación superior oficial en el país.

Al analizar un servicio de carrera, debe hablarse obligatoriamente del modelo burocrático de Weber, que constituye una descripción sociológica de una serie de reglas y sistemas de derecho administrativo, que pretendían separar con nitidez la administración de la política, en donde se ofrezca garantías de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad. Se inicia con una organización burocrática ideal, basada en la dominación ejercida por el saber, Weber analizó los modos racionales de un tipo de Estado y de burocracia capacitada y especializada, de una administración pública y un servicio civil organizado jerárquicamente, que produzca un cambio desde la organización y la acción, orientada a valores y objetivos basados en reglas, en un estatuto legal de profesionalización, regulador de la capacidad objetiva de los servidores del Estado (Gómez, 2011).

Es así como la discusión está basada en el modelo planteado por Max Weber, fundamentado en la meritocracia y experiencia, en una forma racional y apolítica que separe la política y la administración (López, 2006), que plantea la superación de la crisis de la administración pública a través de la modernización de las formas burocráticas, se establece que mediante reformas centradas en el empleo y el mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional, basados en la ocupación de cargos por funcionarios de carrera, entrenados y equipados con tecnologías y métodos gerenciales, se da el tránsito del modelo burocrático hacia el modelo gerencial.

La teoría weberiana tiene componentes de la teoría clásica de la organización, en cuanto al énfasis puesto en la eficiencia técnica y en la estructura jerárquica de la organización y la Teoría de la Administración de Taylor y Fayol con componentes estructurales de la organización. Sin embargo, en el modelo ideal planteado por Weber genera problemas entre la permanencia de estructura formal mecanicista y los deseos y aspiraciones personales, conocida como disfunciones de la burocracia; los modelos posteriores han buscado atenuar dichas disfunciones.

Desde Merton con la teoría de las relaciones y las consecuencias imprevistas, pasando por Selznick con la propuesta de una teoría burocrática adaptativa y dinámica, con la capacidad de integrarse a la organización, hasta Gouldner con la existencia de diferentes grados de burocratización en las organizaciones, enfatizan en la conducta humana que afecta las organizaciones. Pero es Crozier quien estudió la burocracia desde una perspectiva conceptual diferente, no toma la burocracia como una estructura organizacional racional donde los procesos están establecidos de manera predeterminada, sino como una entidad donde se desarrollan continuas interacciones entre los participantes, que pueden verse como un juego donde las personas en defensa de sus propios intereses y necesidades, toman las decisiones que estiman más convenientes para cada uno.

De acuerdo a lo anterior, este trabajo se desarrolla en la línea de Investigación calidad de la educación, y tiene como génesis el estudio de caso la Universidad del Tolima y el

análisis de las características que rodean la posibilidad de implementación de la carrera administrativa especial de los empleados públicos, con el fin de lograr la eficiencia y eficacia de los recursos y el mejoramiento en la calidad de los procesos educativos de la institución.

La intención de implementación de la carrera administrativa especial en la universidad, plantea un proceso de diagnóstico con la distinción de la característica del deber institucional y el derecho del empleado, por lo tanto se deben tomar en cuenta diferentes elementos tales como: la posibilidad de postularse a diferentes cargos, los actuales problemas de motivación y de eficiencia del trabajador, el impacto en el desempeño de la organización (ARL Colmena, 2013, p.4), los intereses de cada grupo social al interior de la institución, entre otros. Esto con el fin de determinar la importancia, necesidad y/o deber de su implementación, como garante del derecho a un empleo público a través del mérito y la igualdad, y la necesidad de alcanzar una estructura administrativa capaz de proporcionar los estándares de calidad.

La mayoría de los escenarios de un concurso para empleos de carrera administrativa especial, lleva implícito la definición de las condiciones y razones de aplicación, teniendo en cuenta que el tratamiento dispensado a cada una de estas cuestiones define el real alcance de la carrera administrativa, y cada una de ellas puede convertirse en motivo de enfrentamiento y conflicto, lo cual, es necesario analizar y dar a conocer. Así mismo, como lo exponen Serrato (2014) y Ramírez (2011), esto implica la práctica de un concepto poco desarrollado en la realidad del empleo público en Colombia, el modelo gerencial.

De acuerdo a lo anterior y después de realizar la revisión de trabajos académicos como el de Tatiana (2015), Paz (2015), García (2014), Fierro (2014), Ortega (2012) Ramírez (2011), Gómez (2011), Martínez (2008) y Puentes (2008) entre otros, se utilizará la metodología mixta para la consecución del objetivo plasmado anteriormente. Ésta técnica aporta elementos relevantes a la investigación al permitir hallazgos más completos, una mayor confianza, mejor validación y entendimiento de los resultados, al

separar los enfoques cualitativo y cuantitativo, hace que se requiera por un lado, la exhaustiva revisión de la documentación legal, análisis de las teorías administrativas de la burocracia, las expectativas y la gerencia pública, así como exploración de las soluciones administrativas modernas a las fallas presentadas en éstas teorías de acuerdo a las distintas formas y condiciones de aplicación. Por otro lado, el enfoque cuantitativo al abordarse mediante una encuesta a los servidores públicos acerca de la percepción de la vinculación laboral actual y la posibilidad de aplicación de la Carrera Administrativa en la Universidad del Tolima, permite un conocimiento más cercano del caso de estudio.

La aplicación de la metodología mixta permite establecer el panorama actual respecto a la normatividad legal que respalda el derecho de los empleados públicos y la autonomía universitaria, se establece el contexto en el cual puede implementarse la carrera administrativa especial en los servidores públicos de cargos administrativos en la Universidad del Tolima, teniendo en cuenta los diferentes escenarios, su implicación legal y administrativa tanto para la institución como para sus funcionarios.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Actualmente en Colombia, se discute acerca de la relación entre la vigencia y la efectividad de la carrera administrativa en las instituciones del Estado. Este debate se enmarca en la discusión desde la aparición del Estado Moderno, caracterizado por la presencia de organismos burocráticos, organizados en sistemas de carrera profesional, en un Estado de Derecho que establece la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de acceder a la función pública teniendo como fundamento exclusivo el mérito de los aspirantes; lo que significó la garantía efectiva de derechos a los ciudadanos, siendo ésta entonces la tarea fundamental de la burocracia.

La Carrera de Administrativa en Colombia, tiene carácter constitucional como lo expone el artículo 125: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991, p.37). Así mismo, estableció para todas las ramas del poder, organismos de control y autónomos, el mandato imperativo de que la provisión de cargos de la administración pública se hiciera a través del sistema de carrera administrativa y que, excepcionalmente, se hiciera a través del libre nombramiento y remoción.

Sin embargo, en 1998 debido a que la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las normas que regulaban todo lo referente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, no se podía hacer concursos de méritos para proveer cargos de carrera administrativa por la inexistencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que todos los cargos de carrera fueron provistos a través de nombramientos provisionales (Bernal, 2008).

El nombramiento en provisionalidad, consiste en la asignación transitoria de un empleo de carrera administrativa a una persona que reúna los requisitos para desempeñarlo, sin

embargo, ésta persona no tiene los derechos de carrera administrativa como los que ostentan quienes se encuentran vinculados en carrera. Además, éste nombramiento se basa en facultades discrecionales, basados en la justificación de garantizar la continuidad en la prestación del servicio.

A fin de terminar con el reclutamiento de los empleados públicos a partir de una afinidad ideológica y personal por la autoridad política, con bajos controles y con una mínima evaluación ligada a la lealtad mostrada en sus actuaciones (Blanco, 2009) y de resolver los vacíos y necesidades de la reglamentación e implementación de la carrera administrativa se crea la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004 “Por medio de la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, en dicho texto legal se establecen los principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de Carrera Administrativa, entre ellos, el mérito y la libre concurrencia e igualdad en el acceso al empleo público, además, se establece que los concursos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin.

De esta forma, el legislador expidió la Ley 909 como la forma de luchar contra la corrupción y construir democracia de calidad reforzando principios de igualdad y transparencia que aseguren la profesionalización, estabilidad y objetividad de los funcionarios y que a su vez permitan el fortalecimiento institucional. La aplicación de las normas de Carrera Administrativa, exige a las entidades del Estado conformar sus estructuras organizacionales, elaborando plantas de personal con criterios de competencias, en donde se determinen funciones y requisitos en cuanto a las actitudes y aptitudes en los diferentes cargos, con el objeto de eliminar intereses particulares sobre el mérito.

Sin embargo, la Ley 909 en el artículo 4 establece que los sistemas especiales de Carrera Administrativa, son aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las

funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la Carrera Administrativa; y en el artículo 7 exceptúa expresamente de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil a las carreras especiales, de las cuales forman parte los entes universitarios oficiales.

Así mismo, la Ley 30 de 1992 que organiza la Educación Superior en Colombia en el artículo 57 les otorga personería Jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera con patrimonio independiente, el cual comprende la organización y elección de sus directivas, del personal docente y administrativo, razón por la cual le corresponde a los consejos superiores de dichas instituciones la definición de la organización académica, administrativa y financiera de la Institución y la aprobación de su presupuesto, así como la asignación de las escalas salariales, entre otros.

De acuerdo a lo anterior y en virtud de la autonomía universitaria, mediante Acuerdo N° 001 de 1996 el Consejo Superior de la Universidad del Tolima expide el Estatuto para el personal administrativo de la Universidad y en su artículo 61 dispone: “Para el cumplimiento de la Carrera Administrativa, la Universidad del Tolima se regirá por la Ley 27 de 1992 y sus decretos reglamentarios y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan”, sin embargo, en la actualidad la universidad no tiene Estatuto de Carrera Administrativa ni está realizando concursos para ingreso o ascenso a empleos de carrera.

En el año 2012 y como resultado de un estudio técnico fundado en el incremento del número de estudiantes de pregrado y posgrado, así como el aumento de las necesidades de provisión de servicios, se establece por medio del Acuerdo N° 0006 de 2012 la planta global de personal de la Universidad del Tolima, fijada en 639 cargos incluidos los 85 empleos de carrera administrativa que ya existían. De igual forma, por medio de la Resolución 1186 de 2012, se adopta el Manual Específico de Funciones y De Competencias Laborales para los empleos de la planta global de la institución, basados en la ley 909 de 2004.

Los procesos mencionados anteriormente fueron adelantados a nivel directivo y se realizaron como una forma de actualización y modernización de la vinculación laboral, como lo planteaba la Ley 909 de 2004, pero sin tomar en consideración la implementación de la carrera administrativa de forma general para el personal administrativo. Esta situación es analizada por Moreno (2006), Cruz (2009), Ortega (2012) y Serrato (2014), los cuales llegan a la conclusión que en la mayoría de las instituciones públicas no se tienen en cuenta todas las competencias comportamentales, la competitividad, la vocación de servicio, el análisis de resultados y la evaluación del desempeño que plantea la nueva gerencia pública, evidenciado en la inexistencia del proceso de selección de personal y de técnicas de evaluación de desempeño para los funcionarios.

Además, la vinculación realizada a los empleados administrativos de la Universidad del Tolima fue en provisionalidad. Aunque a los empleados provisionales se les exige el cumplimiento de requisitos establecidos en el manual de funciones y competencias, y reciben un salario igual a los de carrera, su diferencia se marca frente a los derechos de carrera, en temas tales como la capacitación, la permanencia y la desvinculación. Estas desigualdades se constituyen en violación de los derechos laborales (Mendoza, 2015).

Debido a la falta de garantías y a la vulneración de los derechos de los empleados, el clima organizacional del alma mater se ha visto comprometido. El informe ejecutivo de clima organizacional y riesgo psicosocial de la Universidad del Tolima elaborado por la ARL Colmena y Bienestar Universitario en 2013, muestra evaluación baja en subvariables como: responsabilidad, reconocimiento de aportes, la retribución, la equidad, compatibilidad de intereses e intercambio de información; para lo cual las recomendaciones de la ARL van desde el establecimiento de programas que potencien la cualificación del personal y competencia profesional de los empleados mediante la implementación de capacitaciones, hasta la realización de un plan de intervención que permita que los empleados se comprometan y trabajen por iniciativa propia.

Adicionalmente, según la información oficial y disponible a la fecha por parte de la oficina de gestión de calidad de la universidad en la página de internet de la institución, la cual corresponde al boletín del primer semestre de 2015, la cobertura de capacitación no alcanzó el 50% de la meta, el porcentaje de cumplimiento de los indicadores de efectividad del SGC alcanzó el 67% del 90% de la meta, la eficiencia en administración de recursos institucionales es del 0,31% del 20% de la meta y el grado de satisfacción de usuarios aún no se tiene consolidado, debido a que en la mayoría de dependencias no se diligencian las encuestas de calidad del servicio.

En consecuencia, se percibe la necesidad de realizar cambios estructurales que contribuyan al mejoramiento continuo del alma mater y de los funcionarios, siendo pertinente analizar factores como la estabilidad laboral y condiciones actuales de contratación, con el fin de establecer el efecto en el desempeño laboral y la eficiencia en la administración de los recursos, para lograr con el cumplimiento de los principios de la función pública y los derechos de las personas a tener un empleo estable e igualdad de oportunidades.

Para contrarrestar las situaciones descritas anteriormente, la Universidad del Tolima contrato a la Universidad del Valle para la realización de un estudio técnico que presentara un plan de alivio financiero a la universidad del Tolima para atender los costos del servicio educativo y los gastos mínimos de funcionamiento con estrategias financieras, productivas y administrativas bajo estricto control. Este estudio permitió evaluar las cargas laborales para determinar el número de empleados y el perfil requerido para atender las necesidades institucionales y de la comunidad académica, planteando una reestructuración organizativa, lo que implica entre otras cosas ajustar el Manual De Funciones Y Competencias de los empleados, junto con el número de funcionarios necesarios para su funcionamiento, todo esto encaminado principalmente a subsanar el déficit financiero. Sin embargo, el estudio no es específico en el tipo de vinculación de los empleados administrativos, ya que está enfatizado en el saneamiento financiero.

Otra posible solución es replantear nuevamente la planta global, contratando una institución externa, pero se puede correr el riesgo de no ser vista como un proceso objetivo sino como réplica del anterior, colocando a la luz pública la falta de una política de gestión de talento humano adecuada y reglamentada para la institución. Adicionalmente, se incurriría nuevamente en el error de utilizar la autonomía universitaria en contra del bienestar de los empleados, al colocar por encima de sus derechos, la necesidad de un saneamiento financiero.

Alternativamente, se puede priorizar y adelantar un estudio que analice las características y condiciones actuales del alma mater con respecto al tipo de vinculación de los empleados administrativos, junto con el derecho de los mismos y el deber institucional dentro de la autonomía universitaria, para establecer la imperatividad de la implementación del sistema de Carrera Administrativa especial en la Universidad del Tolima. El resultado de este trabajo, podría generar un doble beneficio al revelar la necesidad del régimen de carrera como forma de vinculación en la institución, ya que por un lado, para el funcionario constituye una garantía de igualdad de oportunidades basada en el mérito y estabilidad laboral, y para la Administración, supone contar con un buen trabajador y un ambiente laboral favorable para el desempeño de los objetivos misionales.

De acuerdo con los trabajos empíricos realizados por Evans y Rauch (1999) y Suzuki y Demircioglu (2017), los resultados indican que los modelos weberianos deben ser incluidos por los responsables de las políticas, aras de construir mejores burocracias estatales, ya que los resultados muestran que los niveles de producción de innovación son significativamente más altos en organizaciones que tienen niveles más altos de burocracia profesional e imparcial.

Por lo tanto, que aún no se haya realizado un cambio en el sistema de vinculación de los empleados administrativos de la universidad, deja al alma mater al margen del cumplimiento del Decreto Reglamentario No. 051 de 2018, norma que adicionó el artículo 2.2.6.34 al Decreto 1083 de 2015, previendo en sus incisos cuarto y quinto el deber a

cargo de las entidades del orden nacional de apropiar el monto de los recursos y a cargo de las entidades del orden territorial de priorizar el gasto, con el fin de adelantar los concursos de méritos para la provisión definitiva de los empleos de carrera (CNSC, 2018).

Sin embargo, al no contar con la información necesaria y suficiente para establecer un cambio sustancial en sistema de vinculación de los empleados administrativos, los esfuerzos realizados por reformar y cambiar esta ley serán en vano e inadecuados para solucionar los problemas fundamentales respecto a los derechos de los empleados y el deber de la institución, dentro su propia autonomía universitaria.

De esta forma, los encargados de dirigir la política laboral deben realizar un estudio formal, adecuado, objetivo y profundo acerca de la necesidad e importancia de implementar un nuevo sistema de carrera administrativa como forma de vinculación de los empleados administrativos de la Universidad del Tolima y contar con interdisciplinariedad en el momento del diagnóstico, formulación y ejecución, de no ser así, cualquier otro intento será una falla mayor y un problema más la universidad.

1.1.1 Formulación Del Problema. ¿Cuál es el análisis administrativo y jurídico que debe realizarse para la implementación de la Carrera Administrativa especial como sistema de vinculación de empleados públicos de la Universidad Del Tolima, que permita cumplir con la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de acceder a la función pública teniendo como fundamento exclusivo el mérito de los aspirantes establecido en el Estado social de derecho dentro de la autonomía universitaria?

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Proponer la estrategia administrativa con soporte jurídico que conlleve a la implementación de la Carrera Administrativa Especial como el sistema de vinculación de los empleados públicos de la Universidad Del Tolima.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar los procesos y procedimientos presentes en el sistema de carrera administrativa en la Universidad del Tolima.
- Exponer la trascendencia de la implementación de la carrera administrativa especial a la luz de la normatividad existente actualmente.
- Elaborar un diagnóstico y sus correspondientes estrategias para la implementación del sistema de carrera administrativa en la Universidad del Tolima.

3. MARCOS DE REFERENCIA

3.1 ESTADO DEL ARTE: DEL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

El cambio permanente de la sociedad y sus relaciones sociales y comerciales en el mundo ha provocado un cambio en el Estado y su forma de administrar los recursos (humanos y económicos) y la ejecución de políticas públicas. Actualmente, la función pública a través de la implementación de la gestión del talento humano orientada al desarrollo y cualificación de la competitividad laboral, busca que los servidores públicos basados en los méritos, mejoren la situación administrativa de la organización y la situación laboral de los empleados. Para ello es necesario analizar el escenario de cada país e institución establezca la mejor forma de crear adaptación administrativa y con un estilo propio de gobernar que cumpla con la reglamentación jurídica y el desempeño eficaz y eficiente de la entidad.

Como lo plantea Ramírez (2011): “Uno de los debates contemporáneos de mayor vigencia en la gestión del talento humano de las organizaciones públicas gubernamentales, está relacionado con la vigencia y efectividad de la carrera administrativa para la modernización del Estado, la democratización de la sociedad”(p.15). Al respecto, García (2014) coincide con que los procesos de transformación entorno a la globalización están orientados hacia la política de gestión del talento humano, lo cual solo es posible si existe un adecuado control del Estado en donde la administración de personal y la orientación de la gestión humana, no sea concebida tradicionalmente como la administración del personal enfocada a las relaciones industriales, sino como la burocracia pura donde sus principales lineamientos sean los méritos y la eficiencia, mediante el desarrollo y cualificación de los servidores públicos, buscando la competitividad laboral que permita obtener los mejores resultados al interior de las entidades públicas y/o empresariales, es decir, hacer un cambio del paradigma burocrático a uno de carácter gerencial, que permita cumplir los objetivos del Estado, bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

Así las cosas, las entidades públicas como empleadoras están en la necesidad de modificar su estructura organizacional y encaminar sus políticas hacia la administración del talento humano de acuerdo con las necesidades de la sociedad moderna y cambiante (Serrato, 2014), con el fin de mejorar la satisfacción de necesidades, puesto que un empleado que se siente bien es productivo y está comprometido con el buen servicio.

En este sentido, la discusión está basada en el modelo planteado por Max Weber, fundamentado en la meritocracia y experiencia, en una forma racional y apolítica que separe la política y la administración (López, 2006). Por tanto, el empleado público debe ser designado con base a sus méritos y desempeños, y su permanencia en el cargo depende de los resultados obtenidos, a fin de brindar la oportunidad de especializarse en su trabajo. Al respecto concluye Torrado (2008): "... este modelo mide la eficiencia de la organización para resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas".

Si bien el ideal del modelo Weberiano, ha sido la tendencia como lo señalan Ramírez (2011), Rodríguez, López y Finol (2009), López y Soria (2013), Torrado (2008) y Oszlak (2003), cabe resaltar que las realidades institucionales de cada país han sido decisivas a la hora de determinar la efectividad de los sistemas burocráticos, teniendo en cuenta que la función pública se encuentra regulada por principios rectores constitucionales de cada país, que se materializan en normas especiales, cuya interpretación queda en manos de la jurisprudencia nacional (Paz, 2015). Un ejemplo de la situación es la expresada por Ramírez (2011), en Europa, fue decisiva la existencia de los sistemas burocráticos no solo para consolidar el Estado, sino para lograr el crecimiento y el desarrollo de dichas sociedades. Además, es demostrable que el gran desarrollo empresarial tuvo también como fundamento la gestión burocrática de dichas organizaciones, encontrando entonces, en contrario a lo que se cree, que los sistemas burocráticos fueron determinantes en la construcción y consolidación de los países de economía avanzadas. Muy por el contrario, en América Latina, desde el mismo proceso de colonización se implementaron las prácticas patrimonialistas y clientelares como orientadoras de la gestión pública gubernamental.

Los procesos de reforma del Estado en los países de América Latina, tienen como variable común los servidores públicos y su uso como palanca para impulsar los cambios en la administración pública (Rodríguez et al., 2009), como lo demuestran los casos de estudio de Rodríguez et al. (2009) en Venezuela y López y Soria (2013) en México, en los cuales se evidencia la importancia de plantear estrategias vinculadas con la búsqueda del personal, que incentive el fortalecimiento del reclutamiento y selección de los funcionarios de Carrera Administrativa en las instituciones del Estado.

De igual forma, los resultados del análisis documental y de la investigación de campo realizada por López y Soria (2013) muestran que: “la variable de mayor importancia en la capacidad institucional de los gobiernos locales es la estructura organizacional, esto es, si su modelo es tradicional o posburocrático, si su estructura decisoria es cerrada o diversificada”.

En el caso de Colombia, hablar del empleo público es tratar un tema jurídico – administrativo con implicaciones en el empleo nacional debido a que directa o indirectamente, el Estado es el mayor empleador del País (Ortega, 2012). A fin de normalizar el empleo público se crea la Ley 909 de 2004 que rige la Carrera Administrativa y se enfoca a dar cumplimiento a lo expuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en puntos clave como: profesionalización de la administración pública, la flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, la responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, retiro o causas de desvinculación del servicio, órganos de dirección y gestión del empleo público, la gerencia pública y retribución (ESAP, 2005).

Al respecto, según Sánchez (2014), Ramírez (2011), Torrado, (2008), Martínez (2008) y Hernández (2005), después del análisis de trabajos previos y el seguimiento de la legislación existente coinciden en que la Carrera Administrativa en Colombia se ha constituido como un elemento importante para la selección del personal administrativo de las diferentes entidades estatales, y que a pesar de sus falencias, el sistema busca garantizar la transparencia y la exclusión de las “manos” políticas en la selección del

personal administrativo de las entidades estatales, en donde la permanencia, el ascenso o promoción corresponda a causas basadas en el mérito y desempeño, y el retiro, corresponda a las razones consignadas en la norma.

Con el desarrollo en Colombia de este sistema de empleo se logró avanzar, así lo afirman los resultados del análisis documental de Moreno (2006), Torrado (2008), Gómez (2011), Strazza (2014) y Martínez (2008), quienes acuerdan en la importancia de los sistemas de gestión del recurso humano en las organizaciones públicas y el papel que juegan para explicar su funcionamiento y resultado favorable al impactar de forma favorable sus índices. Así mismo, ha evitado la excesiva contratación de personal, o la denominada “planta paralela”, que en ocasiones es el mecanismo para contratar personal sin el perfil adecuado y con salarios superiores a las que devengan los empleados permanentes.

A pesar de estas apreciaciones, también existen posiciones menos positivas acerca del impacto de la Carrera Administrativa en las instituciones del país, para Ávila (2002), Oszlak (2003), Puentes (2008) y Medina (2011) la gestión pública colombiana se sigue caracterizando por la poca credibilidad y legitimidad del sector público frente a la sociedad civil, la existencia de una brecha entre las prácticas tradicionales de gestión y la complejidad de los problemas por resolver. Es así, como en la práctica el sistema de carrera administrativa es más un mecanismo de protección del empleo que un sistema de selección y promoción de los funcionarios públicos, a la que le falta mayor conocimiento de sus aplicaciones y una visión más amplia para sobrepasar las restricciones políticas, culturales y clientelistas que aún persisten. Según Ortega (2012), la CNSC no ha cumplido con celeridad y eficiencia su función de control del servicio público, permitiendo el nombramiento provisional y los encargos mal utilizados.

Por otro lado, Hernández (2005), Puentes (2008), González (2010) y García (2014), plantean un punto medio en donde ya están dadas unas condiciones regulatorias y sólo resta eliminar o reducir al máximo, el dualismo institucional en esta materia y lograr que la realidad se parezca más a los postulados previstos, un ejemplo de ello es la política de incentivos a la gestión pública con el desarrollo del banco de éxitos que otorga el

premio nacional de Alta Gerencia con el cual se exaltan aquellas entidades en las cuales la actitud y trabajo de sus servidores, la utilización de tecnologías, la aplicación de procesos y procedimientos, el diseño de políticas y el manejo de los recursos han generado eficiencia en su gestión y beneficio para la sociedad, de manera innovadora y creativa (DAFP, 2012).

Teniendo en cuenta que el tema a desarrollar no tiene antecedentes , debido a que no existe estudio alguno en donde se analice administrativa y jurídicamente la implementación de la carrera administrativa como forma de vinculación en una universidad oficial de Colombia, se hizo necesario tomar como soporte las investigaciones realizadas a otras instituciones públicas del país.

De acuerdo a lo anterior, Camargo y Mendoza (2015) en su trabajo Balance de la carrera administrativa en Colombia, abordan la situación de la carrera administrativa en los subsistemas de planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del desarrollo, gestión de la compensación, gestión del rendimiento y gestión de las relaciones sociales, encontrando que Colombia le ha dado importancia y ha avanzado en materia de empleo público, pero a la vez enfrenta una serie de retos que implican repensar el modelo de empleo público en el país, evolucionar hacia un esquema de carrera administrativa donde se siga desarrollando el principio de mérito tal y como se ha hecho, pero haciendo algunos ajustes tales como: reducir los grados y niveles de los empleos, y por ende las escalas salariales. Así como, reglamentar lo relacionado con contar con un esquema de movilidad vertical u horizontal, dando privilegio a las personas ya vinculadas en la entidad, como los provisionales, como sucedió con la Fiscalía General de la Nación.

Así mismo, Gómez (2011) en su tesis “Análisis Del Proceso De Institucionalización De La Carrera Administrativa En Colombia Durante El Periodo Comprendido Entre 1991 A 2010”, estudia la gestión del personal al servicio de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, teniendo en cuenta que como institución cuenta con normas, rutinas y actuación de los actores. El resultado obtenido, es un gran volumen de leyes, proyectos

de ley y de actos legislativos que contradicen el ordenamiento constitucional, confirmando la existencia de dificultades en la interpretación y aplicación de las normas en materia de carrera administrativa.

Un estudio más puntualizado y enfocado a una sola institución oficial, lo realiza Fierro (2014) en este indaga sobre el nivel de aplicabilidad del sistema general de carrera administrativa en la dirección del talento humano de la Gobernación del Departamento del Caquetá, a fin de proponer acciones correctivas que conduzcan a una real aplicación de las disposiciones legales que rigen este tipo de vinculación estatal, sin embargo, el análisis mostró que en la Gobernación de Caquetá el nivel de aplicabilidad es mínimo, se desconoce fundamentalmente los principios rectores de la carrera administrativa. Así mismo, se desconoce gran parte de las funciones consagradas por ley a la oficina de recursos humanos, entre ellas, lo relacionado con la planificación del talento humano, su capacitación, bienestar y evaluación de desempeño.

Por su parte, Ruíz (2015) en su trabajo de grado “Ajustes Legales Necesarios Para El Desarrollo De Los Principios Constitucionales En Materia De Función Pública Y Carrera Administrativa En El Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario – INPEC-“, propone un marco de ajustes legales para la gestión del talento humano y la carrera administrativa en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, alineado con los principios constitucionales e internacionalmente reconocidos sobre la función pública como son el mérito, la profesionalización, la estabilidad, la evaluación del desempeño y la flexibilidad laboral, identifica las principales causas que han impedido en el INPEC, el pleno desarrollo de los principios constitucionales en materia de mérito y carrera administrativa, con el fin de proponer ajustes desde el punto de vista normativo.

En conclusión cada uno de ellos, busca esquemas de fortalecimiento del régimen de carrera administrativa que fortalezcan la institucionalidad para consolidar una carrera que esté a la altura de los estándares internacionales y de lo que el servicio público del país requiere.

3.2 MARCO TEÓRICO Y LEGAL

3.2.1 Burocracia: El Tráfico De Influencias Como Condición Esencial De La Vinculación Laboral Con El Estado. La mayoría de las burocracias modernas se formaron como parte del proceso de construcción estatal que ocurrió en Europa, Estados Unidos y América Latina durante el siglo XIX, entendido como un componente de un proceso más amplio de construcción social, en el que a su vez se desarrollaron la ciudadanía, el sistema de relaciones de producción, el mercado, la estructuración de clases sociales y la consolidación de la política (Oszlak, 2002).

El Estado Colombiano es producto de una larga evolución sociopolítica e institucional, que comenzó con las instituciones político-administrativas diseñadas por la colonia (virreinos, presidencias, gobernaciones, cabildos, audiencias, etc.) y con la denominada Legislación de Indias. En este sentido, buena parte de los marcos institucionales y legales actuales, se remontan a la tradición colonial, no habiéndose podido superar sus limitaciones a través de las sucesivas reformas y de la introducción de nuevos marcos normativos. Esta tradición colonial que administra de la cosa pública para el beneficio propio, explica en parte la manera de concebir los asuntos públicos, y el desarrollo en ellos del nepotismo, la corrupción y el amiguismo. Situaciones que siguen estando presentes en nuestra vida institucional desde el siglo XVII hasta nuestros días.

El proceso de desarrollo institucional del Estado ha respondido a una interpretación particular de ciertas necesidades o demandas de la sociedad, y ha resultado en patrones de asignación de recursos y arreglos institucionales fundados en la supuesta eficacia del mismo para satisfacer esas necesidades o demandas. Desde este punto de vista, según Ripley y Franklin citados por Oszlak, 2006, sugieren que las burocracias han sido creadas con las siguientes intenciones: (a) proveer ciertos servicios cuya jurisdicción natural es de responsabilidad gubernamental; (b) promover los intereses de sectores económicos específicos tales como agricultores, trabajadores organizados, o segmentos del empresariado privado; (c) regular las condiciones bajo las cuales pueden llevarse a

cabo las diferentes actividades privadas; (d) distribuir beneficios varios, tales como ingresos, derechos y atención médica.

De forma ideal, las metas del Estado son el bienestar general, la justicia social y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, buscando siempre nuevos modelos de organización social a través de mecanismos democráticos, los cuales se orienten a reducir las desigualdades sociales y a mejorar substancialmente la calidad de la vida de la población (Ortega, 2012).

El capitalismo con su expansión y su creciente capacidad para movilizar recursos ha encontrado un apoyo decisivo en la creciente capacidad de los estados nacionales para encarar y superar obstáculos al desarrollo. Este proceso implicó la expropiación de una serie de funciones de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales, en donde la satisfacción de las necesidades sociales en áreas tales como la defensa, justicia, transporte, infraestructura y salud pública, entre otras, fueron incorporadas a la agenda estatal, creando así una nueva división social del trabajo, que al multiplicarse y expandirse incorporaron nuevas cuestiones que requerían ser resueltas como consecuencia del propio funcionamiento y progreso de la sociedad (Oszlak, 2006).

Es claro, que sin una agenda de satisfacción de las necesidades sociales, el Estado y su burocracia serían innecesarios, implicaría que su rol es prescindible, que la sociedad puede resolver los problemas comunitarios por sí misma y puede auto-administrarse.

La burocracia evoluciona, por lo tanto puede asignársele nuevas funciones o quitarles otras, sus estructuras pueden adquirir mayor o menor diferenciación y complejidad, pueden exigírseles nuevos mecanismos de coordinación, pueden ganar o perder recursos. Por lo tanto, la burocracia estatal puede ser concebida como la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del estado que materializan.

Cada unidad burocrática posee un cierto volumen de recursos de poder, que puede componerse de coerción, información, legitimidad, y bienes económicos. La coerción puede o no ser aplicada de forma legítima; la información, es la base de la actividad burocrática a nivel funcional; los bienes económicos, son los recursos materiales que reciben las unidades burocráticas a través del presupuesto para la contratación de personal, la inversión en infraestructura y la atención de los gastos operativos y mantenimiento necesarios; y la legitimidad, es importante para justificar la obtención de recursos y apoyos que aseguren su existencia.

Al respecto, Peters (1999) expone otros elementos de la burocracia: agilidad, no estar obligada al debate y la decisión legislativa; capacidad para movilizar apoyos políticos con el fin de obtener mayores asignaciones presupuestarias; y el grado relativamente alto de autonomía.

Sin embargo, la alternancia de regímenes políticos que exhiben ideologías y orientaciones fuertemente opuestas, y sus respectivos impactos sobre los estilos de gestión estatal, plantean un número de cuestiones, ya que cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal.

La burocracia interviene como actor en el proceso político y en los arreglos institucionales establecidos para implementar políticas públicas y alcanzar sus objetivos. Sin embargo, la inclusión de la burocracia en la política plantea la cuestión de su papel y poder relativo con respecto a otros actores, pero su intervención en el proceso de implementación de políticas públicas debe relacionarse con su desempeño en el logro de los objetivos políticos (Oszlak, 2006). Es así como una burocracia productiva ha sido relacionada al grado de éxito que el aparato institucional alcanza en el logro de los objetivos y políticas que justifican su existencia, un resultado que también depende de las circunstancias históricas e idiosincráticas.

En ultranza, una burocracia pública es lo que hace, es la expresión material del Estado, resultado de la política y determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa; es percibido como un aparato institucional concreto y el ejecutor que implementa sus políticas. La burocracia abordada hasta este punto, es definitivamente un tipo ideal de administración basado en la dominación ejercida por el saber, es la racionalidad funcional y burocrática, un cambio desde la organización y la acción, orientada a valores y objetivos basados en reglas, en un estatuto legal de profesionalización, regulador de la capacidad objetiva de los servidores del Estado. Esta burocracia ideal de Weber, analiza los modos racionales de un tipo de Estado y de burocracia capacitada y especializada, de una administración pública y un servicio civil organizado jerárquicamente (Fierro, 2014).

3.2.2 La Teoría Burocrática Como Base De La Función Pública: Una Distorsión Entre La Realidad Laboral Con El Estado Y El Mérito. La burocracia tuvo su origen en los cambios religiosos ocurridos después del Renacimiento buscando opciones para mejorar la articulación del ideal de vida cristiana, con la necesidad de generación de riqueza, como lo señala Max Weber, el sistema moderno de producción, racional y capitalista, se originó a partir de un nuevo conjunto de normas morales, que permitieron que el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna, constituyeran las tres formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios religiosos.

Weber reconocía que el funcionamiento de la burocracia podía crear obstáculos e inconvenientes, pero creía que este era el precio para poder contar con una organización racional y eficaz, precio que a su parecer era bajo si se podía mejorar la efectividad con la que se consiguen las metas, maximizar la eficiencia para lograr el mejor resultado al más bajo costo y hacer de la incertidumbre algo más controlable, al regular a los trabajadores, a los proveedores y a los mercados a partir de reglas formales conocidas. La teoría weberiana tiene componentes de varias teorías. Respecto a la teoría clásica de la organización, en cuanto al énfasis puesto en la eficiencia técnica y en la estructura jerárquica de la organización, con la intención de solucionar el problema con un enfoque centrado en el producto (bien o servicio), en donde al estructurar la organización, los

resultados productivos sean para la sociedad. En cuanto a la Teoría de la Administración de Taylor y Fayol, comparten componentes estructurales de la organización, aunque con enfoques muy diferentes; Taylor buscaba métodos para realizar el trabajo rutinario, contribuyendo con la sistematización de la gerencia y el control de las operaciones, mientras que Fayol se enfatizó en las funciones de dirección, sentando las bases para mejorar la dirección de las organizaciones.

Weber reunió estos componentes al ocuparse de las características esenciales y las consecuencias de la burocracia, en donde la organización es un conjunto, con estructuras de poder y patrones de comportamiento. Históricamente los aportes que Max Weber proporcionó a la teoría y práctica de la administración y a la escuela estructuralista, se refieren a sus estudios en la racionalización, la democracia, el comportamiento y la autoridad, de la cual distingue tres tipos fundamentales conocidos a través de su trilogía: la carismática, se basa en la santidad, heroicidad o en otras cualidades que concurren de forma especial en una determinada persona; la tradicional, proveniente del carácter sagrado que caracteriza a determinadas tradiciones, usos o costumbres; y la racional, que encuentra su fundamento en el principio de legalidad propio del ordenamiento jurídico. Para Weber, el ejemplo máximo de racionalidad lo constituye la “organización burocrática” (Petrella, 2007).

Teniendo en cuenta que el modelo ideal planteado por Weber genera algunos problemas entre la permanencia de estructura formal mecanicista y los deseos y aspiraciones personales, conocida como disfunciones de la burocracia; los modelos posteriores han buscado atenuar dichas disfunciones.

Robert Merton, propone representar la burocracia a través de un conjunto complejo de relaciones que se establecen entre un número grande de variables, basados en considerar las consecuencias no previstas de la organización de acuerdo con los principios de la máquina, enfatiza la previsión del comportamiento, la confianza en las reglas y en su imposición conduce a las personas a justificar la acción individual y las

consecuencias imprevistas, la cual no atiende a las expectativas y deseos del cliente, ocasionando dificultades en la atención al público.

Por su parte, Philip Selznick, plantea que la burocracia en su concepción tradicional genera una serie de consecuencias no previstas e inconvenientes al emplear fuertemente la técnica de control como exigencia por parte de la alta dirección. Sus observaciones le llevan a reformular el modelo burocrático en dos ejes, de un lado, la burocracia no es tan rígida como plantea el modelo ideal weberiano sino que se adapta flexiblemente a las presiones del entorno tanto interno como externo. Por otro lado, el problema más importante es el control de la organización, tanto en sus dimensiones de centralización como de descentralización. Según Selznick la burocracia no tiene que ser necesariamente rígida ni estática, sino que puede ser adaptativa y dinámica. La capacidad de cambiar debe integrarse al modelo burocrático, aunque parezca en principio un contrasentido.

Recientemente Alvin Gouldner, esboza la idea de que pueden existir diferentes grados de burocratización en las organizaciones, centrandó su crítica en el dualismo entre disciplina jerárquica y competencia profesional, que hace que no exista un único tipo ideal de burocracia, sino multitud de modelos y grados diferentes de burocratización. La estructura burocrática puede operar con mayores o menores grados de libertad, construyendo canales de comunicación más flexibles dentro de las organizaciones (Petrella, 2007).

Tanto Merton como Selznick y también Gouldner han evaluado críticamente la forma burocrática clásica propuesta originalmente por Max Weber y han sugerido que plantea un tipo ideal de estructura y funcionamiento en términos de las relaciones formales entre los agentes, que no toma en cuenta el hecho de que la organización por más detallada que tenga su estructura y más mecanizado que esté su funcionamiento, siempre está condicionada e influida por factores de la conducta humana, que no pueden ignorarse.

Por su parte, Michel Crozier estudió la burocracia desde una perspectiva conceptual diferente, no toma la burocracia como una estructura organizacional racional donde los procesos están establecidos de manera predeterminada, sino como una entidad donde se desarrollan continuas interacciones entre los participantes, que pueden verse como un juego donde las personas en defensa de sus propios intereses y necesidades, toman las decisiones que estiman más convenientes para cada uno, bajo esta perspectiva se puede comprender la problemática de la relación de los diferentes agentes en una organización y los juegos de poder de los diversos agentes en las organizaciones (Petrella, 2007).

El marco conceptual del modelo burocrático de las organizaciones, aunque sigue evolucionando, parte de la propuesta teórica básica de Weber sobre la estructura y funcionamiento de las burocracias. Más allá de las propuestas postweberianas de Merton, Selznick y Gouldner, la burocracia continúa caracterizando un tipo de organización fundamentalmente mecanicista y racionalista, que ha sido el soporte del desarrollo de grandes organizaciones durante el siglo XX, fundamentalmente en el Estado.

Los administradores intentaron aplicar a sus empresas el modelo de organización propuesto por la burocracia, rescatando los mejores aportes del racionalismo para ayudar a administrar mejor las organizaciones estableciendo reglas que dificulten el manejo emocional de las decisiones.

A fines de los años cincuenta, un grupo de psicólogos y sociólogos dedicados a estudiar el comportamiento humano, plantean una propuesta estructuralista para interpretar el funcionamiento de las organizaciones, que pretende equilibrar los recursos de la empresa, prestando atención tanto a su estructura como al recurso humano, abordando aspectos tales como la correspondencia entre los objetivos de la organización y los objetivos personales; y entre los estímulos materiales y los sociales, teniendo como objetivo principal estudiar los problemas de las empresas y sus causas prestando especial atención a los aspectos de autoridad y comunicación.

Estos aspectos macro y micro de los procesos burocráticos donde subyacen elementos de orden jerárquico, como órganos y personas con diferente nivel de autoridad; normas escritas, para regular el funcionamiento de las distintas unidades organizacionales y las relaciones entre los miembros de la organización; obediencia a los objetivos formalizados, que constituyen las metas de la organización; atribución expresa de responsabilidades; procedimientos formalizados para transmitir y conservar información; selección de personal, sistemas objetivos para la elegir las personas que han de desempeñar los distintos puestos de trabajo; sistema de remuneraciones, la retribución se produce en cuanto a las funciones desempeñadas; dedicación laboral completa, el ejercicio de la Administración Pública exige exclusividad.

Sobre estas bases se generan las características que debería tener la burocracia “ideal” como modelo de organización, relacionado con la jerarquía de oficios que es de tipo piramidal con una cadena de mando, en la que cada instancia supervisa y controla la inferior, conllevando una serie de deberes y privilegios. Sin embargo, la autoridad está en la posición del cargo y no en las personas, donde las reglas escritas regulan y especifican las tareas de cada uno, lo que permite que el funcionamiento de la burocracia sea ordenado y predecible, aunque exista cambio de personal. Así mismo, la impersonalidad es la regla general para encarar la toma de decisiones, de modo que los intereses y sentimientos personales, quedan parcialmente relegados a la vida privada, fuera de la organización. Además, en la organización se estimula la especialización para las distintas tareas, la promoción se basa en el mérito, el trabajo será bien remunerado y considerado, con el fin de que entreguen sus mejores esfuerzos a la organización.

Recordemos que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad y no las causas indeseadas de un comportamiento burocrático, que operan como limitantes en el modelo original; estas características son en parte, la consecuencia del desarrollo de las economías monetarias, el crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del Estado moderno. Si todas las anteriores características fueran modelables y ajustables a cualquier estructura de organización, entonces la burocracia sería un esquema perfecto, sin externalidades y disfunciones.

Actualmente el proceso burocrático no se ve como algo fuertemente estático y muy rígido, sino que es percibido como un modelo estable por definición, que busca siempre el equilibrio establecido en su esencia, pero que al hacerlo ocasiona tensiones y conflictos entre los agentes. El modelo burocrático ha generado un proceso evolutivo que va creando nuevas adaptaciones a un contexto cambiante en el que el medio ejerce mucha más presión sobre el sistema que hace unos años, por esta razón no existe en la actualidad un tipo único de burocracia, sino una infinidad de tipos que van desde el exceso de burocratización, hasta la ausencia de burocracia (Petrella, 2007).

En conclusión, el objetivo de las características del modelo de burocracia weberiano es la máxima eficacia con el menor coste posible. Sin embargo, la burocracia por su esencia misma, admite variantes en la aplicación del modelo, según el país y las leyes que lo regulan, el tamaño y la complejidad de las organizaciones de su Estado, la centralización del control, el rango de objetivos y el entorno que afecta a la estructura de las organizaciones, es decir, enmarca los procesos de gestión tendientes a mantener la estabilidad de las instituciones.

3.2.3 Del Estado Y La Función Pública: El Dualismo Política-Administración En Colombia.
El cambio permanente de la sociedad y sus relaciones sociales y comerciales en el mundo, ha provocado una transformación en el Estado y su forma de administrar los recursos tanto humanos como económicos, y la ejecución de políticas públicas. Actualmente, la función pública a través de la implementación de la gestión del talento humano orientada al desarrollo y cualificación de la competitividad laboral, busca que los servidores públicos seleccionados por mérito, mejoren el escenario administrativo de la organización y la situación laboral de los empleados.

Desde el ángulo internacional, la democratización de los regímenes políticos, la transformación del Estado y la universalización de las políticas macroeconómicas, marcan el camino de la globalización en un nuevo proyecto en donde los cambios jurídicos organizacionales de los roles, competencia y responsabilidad de las estructuras burocrático - administrativas, de gestión y asignación de recursos y las políticas públicas,

están generando una novedosa racionalidad normativa en los agentes gestores de la acción pública, porque esa racionalidad no dependen de cada país, sino de un estándar internacional.

En este nuevo ámbito, conceptos técnicos como gerencia pública, calidad total, administración por objetivos, entre otros, emergen como los ejes de la función pública, teniendo como base la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, participación, cogestión y desarrollo autogestionario se proyectan como los nuevos referentes de las demandas institucionales de los movimientos sociales.

En este escenario, parece inevitable el tránsito de las naciones latinoamericanas hacia un nuevo patrón de desarrollo, en donde desde lo económico - social se define la relación entre política y economía que redefine los ámbitos de decisión y gestión de política pública, a través de conceptos como la Gerencia Pública Moderna, o la Nueva Gerencia Pública (Palacios, 2004).

La relevancia en la adopción de estos conceptos como lo plantea Ramírez (2011), es debida a la mayor vigencia en la gestión del talento humano de las organizaciones públicas gubernamentales, donde se hace hincapié en la vigencia y efectividad de la carrera administrativa para la modernización del Estado. Al respecto, García (2014) coincide al precisar que los procesos de transformación entorno a la globalización están orientados hacia la política de gestión del talento humano, lo cual solo es posible si existe un adecuado control del Estado con una administración de personal basada en la gestión humana, concebida como la burocracia pura donde sus principales lineamientos sean los méritos y la eficiencia, mediante el desarrollo y cualificación de los servidores públicos, buscando la competitividad laboral que permita obtener los mejores resultados al interior de las entidades públicas y/o empresariales, es decir, hacer un cambio del paradigma burocrático a uno de carácter gerencial, que permita cumplir los objetivos del Estado, bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

En Colombia con la Constitución de 1991, la distribución de poder se define mediante la fórmula de Estado Social y democrático de Derecho, en la cual se describe el esquema organizacional básico de funciones y la asignación de responsabilidades y funciones a los distintos órganos y ramas que lo componen, para el adecuado cumplimiento de sus ocupaciones, se transforma y manifiesta a través de sus distintos órganos, generando una distribución de funciones a través de mecanismos jurídico- políticos como la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

A partir de la vigencia de la carta política, se desarrolla un escenario de modernización del Estado, de apertura, de internacionalización y liberalización de la economía, que le establece a la Administración la necesidad de renovarse, de readaptarse a las exigencias de la globalización, a fin de asumir los nuevos retos y cumplir con las finalidades que le han sido asignadas. En consecuencia, el Estado no debe desaparecer sino que debe transformarse para insertarse en la lógica de la competitividad, de tal modo que se ajuste a las necesidades sociales y de desarrollo (Sánchez, 2009).

Respecto a la evolución y desarrollo de la función administrativa con la transformación constitucional y el tránsito del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, se establece en el Artículo 209 de la Constitución Nacional, que la función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrollan con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Y el Artículo 189 de la misma norma Supra establece que el Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad Administrativa (Palacios, 2004).

En concordancia, los artículos 113 y 285 de la Constitución, posibilitan la creación de nuevas estructuras y órganos estatales con el fin de cumplir los cometidos estatales, y a su vez, señalan la existencia de otros organismos autónomos e independientes, para el cumplimiento de funciones del Estado que no están asignadas a los tres órganos tradicionales.

La reforma al Estado justificada por los graves problemas financieros de las empresas estatales frente al reconocimiento de derechos laborales especiales a los funcionarios, se ve reflejada en la eliminación, reestructuración y fusión de varias de sus entidades públicas, que representan la supresión de más de 14.000 empleos formales de funcionarios estatales (Ortega, 2012).

Para superar esta crisis el Estado decide disminuir los gastos de inversión y funcionamiento, y desde el año 2001 con la aplicación de la Ley 617 del 2000, donde se calcula que se despidieron a más de 70.000 servidores públicos en los entes territoriales, y con la implementación del Decreto 1919 de 2002 se eliminaron las primas extralegales y prestaciones sociales de algunos funcionarios.

La disminución del Estado se ha producido por las exigencias de las políticas de ajuste para garantizar pago de obligaciones con la banca multilateral por servicios de deuda; asociado la modernización con la reducción, justificando con ello el proceso de reestructuración donde priman los requerimientos fiscales y no los fines del Estado Social de Derecho.

Respecto a los procesos de reestructuración, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia 321 de 1999 estableciendo que los procesos de privatización, transformación y reestructuración de entidades públicas y las sustituciones patronales sólo pueden adelantarse sobre la base constante y prevalente del respeto a la dignidad de los trabajadores, a su estabilidad y a sus derechos irrenunciables.

Entonces para tener el personal más idóneo al servicio del Estado, fue necesario que el Gobierno Nacional expidiera la correspondiente normatividad que reglamentara el proceso de selección y así mismo orientara la actuación del Gobierno en relación a su gestión del empleo público. Por lo tanto, es de reconocer el esfuerzo del Estado colombiano para desarrollar un instrumento que mejorara las condiciones personales y laborales de los empleados de las entidades. Es de esta forma, como nace la función

pública, como un sistema de articulación de procesos, procedimientos y normas con el recurso humano vinculado a la gestión del Estado y sus instituciones (Puentes, 2008). Teniendo en cuenta lo anterior, y como lo expresan los economistas Echeverry y Hommes (2002), el Estado se debe crear una cultura de colaboración entre los gobiernos y los trabajadores, a fin de cumplir los principios de igualdad y eficacia que deben regir la administración pública.

Así las cosas, las entidades públicas como empleadoras están en la necesidad de modificar su estructura organizacional y encaminar sus políticas hacia la administración del talento humano de acuerdo con las necesidades de la sociedad moderna y cambiante (Serrato, 2014), con el fin de mejorar la satisfacción de necesidades, puesto que un empleado que se siente bien es productivo y está comprometido con el buen servicio.

3.2.3.1 El Empleo Público Y La Carrera Administrativa En Colombia: La Tensión Entre Profesionalización Y Politización. Desde sus inicios, el empleo público, tanto en Colombia como en el resto de Iberoamérica enfrentó problemas inherentes a la jubilación, a la estabilidad, a los ascensos, entre otros, problemas que se han agudizado, con el carácter dinámico de la gestión pública.

En el caso de Colombia, hablar del empleo público es tratar un tema jurídico – administrativo con implicaciones en el empleo nacional debido a que directa o indirectamente, el Estado es el mayor empleador del País. Desde los tiempos del nacimiento de la República, se ha denominado servidor público al individuo que en diferentes formas, rangos y jerarquías, presta su servicio al Estado en las ramas del poder público, diferenciándolo de quien se encontraba vinculado a través de un contrato de trabajo.

La primera norma que indicó esta diferenciación fue al artículo 12 de la Ley 10 de 1934, luego el artículo 4 del Decreto 652 de 1935, que reglamentó la Ley 10 de 1934, estableció que el empleado del servicio oficial es aquel que trabaja por cuenta de las entidades públicas, a su servicio, obra a nombre de ellas y cuya remuneración es pagada

directamente por el Tesoro Nacional, los tesoreros departamentales o municipales o por organismos creados por leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos o reglamentos legales. Inicialmente, los empleados públicos se encontraban en situación de desamparo legal, evidenciándose una desigualdad en el régimen laboral de la esfera privada respecto de la función pública, ya que, en el régimen laboral se consagraron los llamados derechos irrenunciables de los trabajadores, tales como el salario mínimo, la indemnización y la seguridad social; por su parte, la administración pública, es entendida como una pieza de la estructura burocrática, en la cual, el funcionario es un asalariado, que está sujeto a la inestabilidad producto de las presiones de los partidos políticos, o de los comités que, en ocasiones, se forman para asumir la función de patronos de la Administración Pública.

Para los partidos políticos los empleos públicos eran la principal forma de recompensar a los que apoyaban su campaña en caso de resultar ganadores en el proceso electoral, así pues, no era necesario regular el empleo público, ya que se le quitaría un importante ingrediente a la dinámica de la administración del Estado.

En contraposición, la doctrina liberal aunque rechazaba la idea de una burocracia permanente, reconoció la ventaja de darle permanencia al empleado público en su cargo para garantizar la creación de una memoria en las organizaciones públicas, y lograr así, en cada uno de los servidores, una preparación, motivación y devoción por la prestación del servicio que se le encomendaba, idea que se plasmó en la corriente constitucionalista que consideraba el mérito y la capacidad como requisito para acceder al empleo.

Con la expedición del Decreto 3135 de 1968 se definió claramente qué se entendía por un empleado público y qué por un trabajador oficial, en los siguientes términos: las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

Un significativo avance en la profesionalización del empleo público en Colombia se da en la Constitución de 1991, la cual desarrolla la vinculación laboral con el Estado como una la relación entre éste y una persona natural en cualquiera de las ramas del poder, o de sus niveles territoriales, relación que implica para la persona el cumplir las funciones establecidas para el cargo que ocupa, hacerlo en forma permanente, e ingresar sólo con el lleno de los requisitos exigidos en los reglamentos, leyes o la propia Constitución.

La carta constitucional del 91 contempla un capítulo denominado la Función pública, en el cual, en el artículo 123, indica que los servidores públicos son los empleados públicos y trabajadores del Estado y de las entidades descentralizadas, por razón del territorio y del servicio; en este punto, también incluyó, de manera especial, a los miembros de las corporaciones públicas. Otorgando carácter constitucional a un principio legal contemplado en el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, en el artículo 13 de la Ley 3 y en el artículo 42 de la Ley 11 de 1986, siendo posible su aplicación al personal de todas las ramas y órganos del Estado.

Por su parte, el artículo 122 indica que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento. Con esta norma se establece en la función pública el carácter estatutario de todos los empleos, así como la determinación expresa de la competencia que permite establecer la responsabilidad por omisión o extralimitación.

Sobre la vinculación por contrato de prestación de servicio, se debe precisar que esta no es considerada una forma de vinculación laboral, ya que estos contratos son celebrados para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, cuando dichas actividades no puedan ser desarrolladas con personal de planta, tal como dispone el artículo 32 de la ley 80 de 1993. (DAFP, 2009).

Así mismo, el artículo 125 estipula como de carrera todos los empleos en los órganos y entidades del Estado, con excepción de aquellos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que por ley se

determine, y en ese mismo sentido, se pronuncia el Artículo 5° de la Ley 909 de 2004 (DAFP, 2009).

Con relación a la carrera administrativa, siguiendo a Jiménez (2005, citado por Murcia 2016), esta se considera como un sistema técnico de administración de personal en el sector público que pretende la selección y promoción de los empleados, teniendo como base únicamente la idoneidad, capacidad y méritos de la persona.

Teniendo en cuenta lo anterior, la carrera administrativa se entiende como el sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer, estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al empleo público (ESAP -CNSC, 2011, p. 1).

Al respecto, es preciso mencionar que la carrera administrativa va más allá de ser un sistema de selección de personal, pues la normatividad no solo establece un procedimiento, sino que también influencia la actuación del Estado, convirtiéndose en una institución formal, como lo menciona Gómez (2011), al contar con normas y dinámicas internas y externas que obligan a su acatamiento, con valores que guían las actuaciones, y con rutinas administrativas, la carrera administrativa es per se concebida y desarrollada como una institución.

3.2.3.2 La carrera administrativa: El camino de reformas y conceptos constitucionales.

La carrera administrativa ofrece elementos relevantes para la actuación del Gobierno, que pueden ser útiles en la toma de decisiones. Para ello, es necesario observar de cerca los informes emitidos desde las instituciones respecto al desempeño y cumplimiento de metas y objetivos organizacionales.

En primer lugar, cabe resaltar que el servidor público y empleo público van de la mano a la hora de desarrollar el concepto de carrera administrativa según lo expuesto en apartados anteriores. Por un lado, el empleo público es la necesidad que tiene la administración de tener una relación laboral con una persona que va ejercer funciones

del Estado y es denominada servidor público, quien se va diferenciar de los demás funcionarios que conforma la administración, en que son seleccionados por medio de la carrera administrativa; mientras que los demás lo harán por medio de un contrato de prestación de servicio o tendrán un nombramiento provisional.

La carrera administrativa tuvo su inicio en la Constitución de 1886, en donde se estipulaba que la Ley determinaba las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos en los casos previsto en la Constitución y regulaba todo lo relacionado con el servicio público esencialmente con la creación de los empleos públicos que determinara la Ley. El ingreso y ascenso al empleo público de carrera, están determinados por el mérito y la demostración de las calidades de los aspirantes.

El principio del mérito se ha estado desarrollado en Colombia desde 1936, cuando se hizo la distinción entre administración y política, considerando la carrera administrativa como el medio de vinculación regular y general para la provisión de los empleos del estado.

En 1938 la Ley 135, buscaba que el Presidente de la Republica ya no tuviera la facultad de nombrar o remover a los servidores públicos de acuerdo a sus intereses políticos sino que se aplicara el sistema de Carrera Administrativa a los diferentes empleos del Estado y se tuvieran en cuentas sus capacidades cognitivas y el mérito, para dejar de lado el sistema clientelista que se vivía en la época. Además, estableció entre otros aspectos, el ingreso mediante exámenes, el período de prueba y el ascenso por mérito y competencia. Esta ley, sin embargo, tuvo débil aplicación y cumplimiento (Grillo, 2004).

Posterior a la mencionada Ley, se presentó el Plebiscito del 1 de diciembre de 1957, que estableció los principios básicos de la carrera administrativa, específicamente lo referentes a que todo ingreso y ascenso a cargos públicos debe hacerse de acuerdo con la Ley, la prohibición a empleados de carrera de participar en actividades políticas, la filiación política de los ciudadanos determina el ingreso, promoción o retiro de los cargos públicos de carrera (Núñez, 2015).

Después el decreto ley 1732 de 1960, que tuvo sus bases en la reforma constitucional de 1957, en el artículo 5 estableció: “El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el congreso para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido”.

En el año de 1968, en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, se expidió el decreto 2400, el cual reitera el principio del mérito para el ingreso a los empleos de carrera administrativa a través de procesos de selección.

A continuación se encuentra el Decreto 583 de 1984, mediante el cual se le permitió a los funcionarios que estaban adscritos a la administración nacional, ocupando cargos de manera provisional, que pudieran acceder a la carrera administrativa, sin reunir la experiencia mínima en el desempeño del cargo, solo debían presentar y aprobar algunos exámenes relacionados con el ejercicio de la labor en cuestión.

En 1991 con la nueva Constitución Política, se eleva a rango constitucional el principio del mérito para el acceso al servicio público, como lo dispuso en su artículo 125 el cual indica que los empleos en las entidades del Estado son de carrera.

Con base en estos preceptos constitucionales, se expide en 1992 la ley 27 que desarrolla la carrera administrativa y la extiende al nivel territorial, campo que había sido excluido en las anteriores normas. Así mismo, clasificó los empleos como de libre nombramiento y remoción y de carrera, asignó a las entidades la competencia para desarrollar los procesos de selección, conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil y consagró un sistema de ingreso extraordinario a la carrera para los empleados del nivel territorial.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C – 037 del 5 de febrero de 1996 se pronunció en los siguientes términos “Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad

moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perceptivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado”.

Debido a las falencias detectadas en la citada ley 27 de 1992, se expide la ley 443 de 1998, ésta hace énfasis en el mérito para el ingreso y el retiro, pero conserva la posibilidad del nombramiento provisional mientras se realiza el concurso. También buscó hacer más operativa la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modificó su composición y creó las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil. Sin embargo, la Corte Constitucional examinó esta ley y encontró que la conformación del órgano de administración y vigilancia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, no se ajustaba a lo determinado por la Constitución, por lo que en la sentencia C-372 de 1999 declara inexecutable los artículos correspondientes, así como los relacionados con la competencia de las entidades para realizar los concursos (Grillo, 2004).

Con estas decisiones de la Corte Constitucional se suspende la aplicación de la carrera administrativa y por tanto la aplicación del principio de mérito para el ingreso y el ascenso a los empleos de carrera de la administración pública.

Finalmente, con la Ley 909 de 2004 se busca normalizar el empleo público que rige la Carrera Administrativa y se enfoca a dar cumplimiento a lo expuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en puntos clave como: profesionalización de la administración pública, la flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, la responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, retiro o causas de desvinculación del servicio, órganos de dirección y gestión del empleo público, la gerencia pública y retribución (ESAP, 2005). Así mismo, el legislador facultó al Presidente de la República para determinar el sistema general de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades del orden territorial y para establecer el sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial que deban regirse por esa ley.

Así las cosas, los supuestos básicos sobre los cuales se inspira este sistema de Servicio Civil o de Carrera administrativa son:

- Igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos para el acceso al servicio público.
- Selección exclusivamente con base en el mérito.
- Estabilidad en el empleo condicionada al rendimiento del funcionario.
- Ascenso en la carrera con base en la eficiencia y capacidades del empleado.

Además, la aplicación del régimen de carrera otorga el derecho a contar con distintas alternativas en caso de liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias o de traslado de funciones de una entidad a otra o en el evento en que se modifique la planta de personal (Mendoza, 2015).

Dentro de esta lógica administrativa, existen tres categorías de sistemas de carrera:

- 1) El general, regulado actualmente por la Ley 909 de 2004
- 2) Los sistemas especiales previstos por el constituyente y
- 3) Los sistemas específicos creados por la ley. La especificidad de tales sistemas radica exclusivamente en aquellos aspectos relacionados con la especial naturaleza de la entidad o la misión a su cargo.

La carrera administrativa se soporta en el reconocimiento de la existencia de un derecho al cargo o al puesto, esa inamovilidad reconocida en el ordenamiento jurídico garantiza a los funcionarios la permanencia en sus funciones, lo que es sinónimo de imparcialidad, y permanencia en el servicio público, por encima de conveniencias políticas, aunque en la actualidad, algunos autores como María De Sandé (2006) cuestionan ese derecho de permanencia por una concepción más abierta y flexible de la organización del empleo en la administración pública, en el sentido que constituye un freno a las iniciativas modernizadoras de establecimiento de un régimen flexible de gestión del personal (Fierro, 2014).

Sobre la provisión de empleos públicos, esto se puede adelantar de manera definitiva o de manera transitoria mediante el encargo o nombramiento provisional, y su término de

duración dependerá de si se trata de un empleo de carrera o de uno de libre nombramiento y remoción.

Al respecto, Ortega (2012) y Vásquez (2015) mencionan que se realiza la selección de las personas que han venido ocupando en forma provisional o por encargo los empleos públicos, sin verificar el cumplimiento de los elementos establecidos para ser un funcionario con derechos de carrera administrativa, en su mayoría, la escogencia obedeció a la necesidad inmediata de satisfacer el servicio público, con personas que solo demostraron títulos académicos en el mejor de los casos, o en otras ocasiones, el requisito fue reemplazado por el apoyo político para ser nombrado aún sin cumplir con la formación requerida para el cargo (Vergara, 2015b). Por lo tanto, no se accede al cargo de la manera que lo establece la ley para dichos cargos, y no lo hace acreedor de los derechos consagrados para ellos y mucho menos de la garantía de estabilidad laboral de que gozan (Caicedo, 2014), generando sólo expectativas a las personas que los ocupan, por el paso del tiempo.

La Corte Constitucional ha desarrollado la teoría de la permanencia en el empleo público a través de la carrera administrativa, como medio para garantizar la participación ciudadana en el poder político, en este sentido se ha pronunciado precisando que:

El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho genérico cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa. Por lo tanto, como lo ha señalado esta Corporación, el artículo 40 de la Constitución no implica que todos los ciudadanos colombianos puedan ser elegidos para todos los cargos, ya que sólo pueden serlo aquellos que reúnan las calidades exigidas por la misma Constitución o por la ley para ejercer el respectivo cargo o función.

Dichas consideraciones sobre el carácter de la función pública son desarrolladas en la Sentencia C-793 de 2002, destacando los elementos del empleo público.

El decreto 2539 de 2005, mediante el cual se establecen las competencias laborales, las cuales se dividen en:

- Las competencias funcionales del empleo.
- Las competencias comportamentales.

Contenido funcional del empleo: Con el objeto de identificar las responsabilidades y competencias exigidas al titular de un empleo, deberá describirse el contenido funcional de este, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: la identificación del propósito principal del empleo que explica la necesidad de su existencia o su razón de ser dentro de la estructura de procesos y misión encomendados al área a la cual pertenece; las funciones esenciales del empleo con las cuales se garantice el cumplimiento del propósito principal o razón de ser del mismo.

Competencias funcionales: precisarán y detallarán lo que debe estar en capacidad de hacer el empleado para ejercer un cargo y se definirán una vez se haya determinado el contenido funcional de aquel, conforme a los siguientes parámetros: criterios de desempeño o resultados de la actividad laboral, que dan cuenta de la calidad que exige el buen ejercicio de sus funciones; conocimientos básicos que se correspondan con cada criterio de desempeño de un empleo; contextos en donde deberán demostrarse las contribuciones del empleado para evidenciar su competencia; las evidencias requeridas que demuestren las competencias laborales de los empleados.

Competencias comportamentales: Se describirán teniendo en cuenta los siguientes criterios: responsabilidad por personal a cargo; habilidades y aptitudes laborales; responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones; iniciativa de innovación en la gestión; valor estratégico e incidencia de la responsabilidad.

Competencias comunes a los servidores públicos. Todos los servidores públicos a quienes se aplican los Decretos 770 y 785 de 2005, deberán poseer y evidenciar las siguientes competencias:

Competencias comunes a los servidores públicos

Competencias Comportamentales por nivel jerárquico. Las siguientes son las competencias comportamentales que, como mínimo, deben establecer las entidades para cada nivel jerárquico de empleos; cada entidad con fundamento en sus particularidades podrá adicionarlas:

Tabla 1. Competencias Comportamentales por nivel jerárquico

- Nivel Directivo.

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Liderazgo	Guiar y dirigir grupos y establecer y mantener la cohesión de grupo necesaria para alcanzar los objetivos organizacionales.	Mantiene a sus colaboradores motivados. Fomenta la comunicación clara, directa y concreta. Constituye y mantiene grupos de trabajo con un desempeño conforme a los estándares. Promueve la eficacia del equipo. Genera un clima positivo y de seguridad en sus colaboradores. Fomenta la participación de todos en los procesos de reflexión y de toma de decisiones. Unifica esfuerzos hacia objetivos y metas institucionales.
Planeación	Determinar eficazmente las metas y prioridades institucionales, identificando las	Anticipa situaciones y escenarios futuros con acierto. Establece objetivos claros y

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Orientación a resultados	Realizar las funciones y cumplir los compromisos organizacionales con eficacia y calidad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumple con oportunidad en función de estándares, objetivos y metas establecidas por la entidad, las funciones que le son asignadas. ▪ Asume la responsabilidad por sus resultados. ▪ Compromete recursos y tiempos para mejorar la productividad tomando las medidas necesarias para minimizar los riesgos. ▪ Realiza todas las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos enfrentando los obstáculos que se presentan.
Orientación al usuario y ciudadano	Dirigir las decisiones y acciones a la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios internos y externos, de conformidad con las responsabilidades públicas asignadas a la entidad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atiende y valora las necesidades y peticiones de los usuarios y de ciudadanos en general. Considera las necesidades de los usuarios al diseñar proyectos o servicios. Da respuesta oportuna a las necesidades de los usuarios de conformidad con el servicio que ofrece la entidad. Establece diferentes canales de comunicación con el usuario para conocer sus necesidades y propuestas y responde a las mismas. Reconoce la interdependencia entre su trabajo y el de otros.

Transparencia	Hacer uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su utilización y garantizar el acceso a la información gubernamental.	Proporciona información veraz, objetiva y basada en hechos. Facilita el acceso a la información relacionada con sus responsabilidades y con el servicio a cargo de la entidad en que labora. Demuestra imparcialidad en sus decisiones. Ejecuta sus funciones con base en las normas y criterios aplicables. Utiliza los recursos de la entidad para el desarrollo de las labores y la prestación del servicio.
Compromiso con la Organización	Alinear el propio comportamiento a las necesidades, prioridades y metas organizacionales.	Promueve las metas de la organización y respeta sus normas. Antepone las necesidades de la organización a sus propias necesidades. Apoya a la organización en situaciones difíciles. Demuestra sentido de pertenencia en todas sus actuaciones.
Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
	acciones, los responsables, los plazos y los recursos requeridos para alcanzarlas.	concisos, estructurados y coherentes con las metas organizacionales. Traduce los objetivos estratégicos en planes prácticos y factibles. Busca soluciones a los problemas. Distribuye el tiempo con eficiencia. Establece planes alternativos de acción.

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Toma de decisiones	Elegir entre una o varias alternativas para solucionar un problema o atender una situación, comprometiéndose con acciones concretas y consecuentes con la decisión.	Elige con oportunidad, entre muchas alternativas, los proyectos a realizar. Efectúa cambios complejos y comprometidos en sus actividades o en las funciones que tiene asignadas cuando detecta problemas o dificultades para su realización. Decide bajo presión. Decide en situaciones de alta complejidad e incertidumbre.
Dirección y Desarrollo Personal	Favorecer el aprendizaje y desarrollo de sus colaboradores, articulando las potencialidades y necesidades individuales con las de la organización para optimizar la calidad de las contribuciones de los equipos de trabajo y de las personas, en el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales presentes y futuras.	Identifica necesidades de formación y capacitación y propone acciones para satisfacerlas. Permite niveles de autonomía con el fin de estimular el desarrollo integral del empleado. Delega de manera efectiva sabiendo cuando intervenir y cuando no hacerlo. Hace uso de las habilidades y recurso de su grupo de trabajo para alcanzar las metas y los estándares de productividad. Establece espacios regulares de retroalimentación y reconocimiento del desempeño y sabe manejar hábilmente el

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
		bajo desempeño. Tiene en cuenta las opiniones de sus colaboradores. Mantiene con sus colaboradores relaciones de respeto.
Conocimiento del entorno	Estar al tanto de las circunstancias y las relaciones de poder que influyen en el entorno organizacional	Es consciente de las condiciones específicas del entorno organizacional. Está al día en los acontecimientos claves del sector y del Estado. Conoce y hace seguimiento a las políticas gubernamentales. Identifica las fuerzas políticas que afectan la organización y las posibles alianzas para cumplir con los propósitos organizacionales.

- Nivel Asesor.

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Experticia	Aplicar el conocimiento profesional	Orienta el desarrollo de proyectos especiales para el logro de resultados de la alta dirección. Aconseja y orienta la toma de decisiones en los temas que le han sido asignados. Asesora en materias propias de su campo de conocimiento, emitiendo conceptos, juicios o propuestas ajustados a lineamientos teóricos y técnicos. Se

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
		comunica de modo lógico, claro, efectivo y seguro.
Conocimiento del entorno	Conocer e interpretar la organización, su funcionamiento y sus relaciones políticas y administrativas.	Comprende el entorno organizacional que enmarca las situaciones objeto de asesoría y lo toma como referente obligado para emitir juicios, conceptos o propuestas a desarrollar. Se informa permanentemente sobre políticas gubernamentales, problemas y demandas del entorno.
Construcción de relaciones	Establecer y mantener relaciones cordiales y recíprocas con redes o grupos de personas internas y externas a la organización que faciliten la consecución de los objetivos institucionales.	Utiliza sus contactos para conseguir objetivos. Comparte información para establecer lazos. Interactúa con otros de un modo efectivo y adecuado.
Iniciativa	Anticiparse a los problemas iniciando acciones para superar los obstáculos y alcanzar metas concretas	Prevé situaciones y alternativas de solución que orientan la toma de decisiones de la alta dirección. Enfrenta los problemas y propone acciones concretas para solucionarlos. Reconoce y hace viables las oportunidades.

- Nivel Profesional.

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Aprendizaje Continuo	Adquirir y desarrollar permanentemente conocimientos, destrezas y habilidades, con el fin de mantener altos estándares de eficacia organizacional.	Aprende de la experiencia de otros y de la propia. Se adapta y aplica nuevas tecnologías que se implanten en la organización. Aplica los conocimientos adquiridos a los desafíos que se presentan en el desarrollo del trabajo. Investiga, indaga y profundiza en los temas de su entorno área de desempeño. Reconoce las propias limitaciones y las necesidades de mejorar su preparación. Asimila nueva información y la aplica correctamente.
Experticia profesional	Aplicar el conocimiento profesional en la resolución de problemas y transferirlo a su entorno laboral.	Analiza de un modo sistemático y racional los aspectos del trabajo, basándose en la información relevante. Aplica reglas básicas y conceptos complejos aprendidos. Identifica y reconoce con facilidad las causas de los problemas y sus soluciones. Clarifica datos o situaciones complejas. Planea, organiza y ejecuta múltiples tareas tendientes a alcanzar resultados institucionales.

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Trabajo en equipo y Colaboración	Trabajar con otros de forma conjunta y de manera participativa, integrando esfuerzos para la consecución de metas institucionales comunes.	Coopera en distintas situaciones y comparte información. Aporta sugerencias, ideas y opiniones. Expresa expectativas positivas del equipo o de los miembros del mismo. Planifica las propias acciones teniendo en cuenta la repercusión de las mismas para la consecución de los objetivos grupales. Establece diálogo directo con los miembros del equipo que permita compartir información e ideas en condiciones de respeto y cordialidad. Respeta criterios dispares y distintas opiniones del equipo.
Creatividad e Innovación	Generar y desarrollar nuevas ideas, conceptos, métodos y soluciones.	Ofrece respuestas alternativas. Aprovecha las oportunidades y problemas para dar soluciones novedosas. Desarrolla nuevas formas de hacer y tecnologías. Busca nuevas alternativas de solución y se arriesga a romper esquemas tradicionales. Inicia acciones para superar los obstáculos y alcanzar metas específicas.

Se agregan cuando tengan personal a cargo:

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Liderazgo de Grupos de Trabajo	Asumir el rol de orientar y guía de un grupo o equipo de trabajo, utilizando la autoridad con arreglo a las normas y promoviendo la Efectividad en la consecución de objetivos y metas institucionales.	Establece los objetivos del grupo de forma clara y equilibrada. Asegura que los integrantes del grupo compartan planes, programas y proyectos institucionales. Orienta y coordina el trabajo del grupo para la identificación de planes y actividades a seguir. Facilita la colaboración con otras áreas y dependencias. Escucha y tiene en cuenta las opiniones de los integrantes del grupo. Gestiona los recursos necesarios para poder cumplir con las metas propuestas. Garantiza los recursos necesarios para poder cumplir con las metas propuestas. Garantiza que el grupo tenga la información necesaria. Explica las razones de las decisiones.
Toma de decisiones	Elegir entre una o varias alternativas para solucionar un problema y tomar las acciones concretas y consecuentes con la elección realizada.	Elige alternativas de solución efectiva y suficiente para atender los asuntos encomendados. Decide y establece prioridades para el trabajo del grupo. Asume posiciones concretas para el manejo de temas o situaciones que demandan su atención. Efectúa cambios en las actividades o en la manera de desarrollar sus responsabilidades cuando detecta

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
		dificultades para su realización o mejores prácticas que pueden optimizar el desempeño. Asume las consecuencias de las decisiones adoptadas. Fomenta la participación en la toma de decisiones.

- Nivel Técnico

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Experticia Técnica	Entender y aplicar los conocimientos técnicos del área de desempeño y mantenerlos actualizados	Capta y asimila con facilidad conceptos e información. Aplica el conocimiento técnico a las actividades cotidianas. Analiza la información de acuerdo con las necesidades de la organización. Comprende los aspectos técnicos y los aplica al desarrollo de procesos y procedimientos en los que está involucrado. Resuelve problemas utilizando sus conocimientos técnicos de su especialidad y garantizando indicadores y estándares establecidos.
Trabajo en equipo	Trabajar con otros para conseguir metas comunes	Identifica claramente los objetivos del grupo y orienta su trabajo a la consecución de los mismos. Colabora con otros para la realización de actividades y metas grupales.
Creatividad e innovación	Presentar ideas y métodos novedosos y concretarlos en acciones	Propone y encuentra formas nuevas y eficaces de hacer las cosas. Es recursivo. Es práctico. Busca nuevas alternativas de solución. Revisa permanentemente los

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
		procesos y procedimientos para optimizar los resultados.

- Nivel Asistencial

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
Manejo de la información	Manejar con respeto las informaciones personales e institucionales de que dispone.	Evade temas que indagan sobre información confidencial. Recoge sólo información imprescindible para el desarrollo de la tarea. Organiza y guarda de forma adecuada la información a su cuidado, teniendo en cuenta las normas legales y de la organización. No hace pública información laboral o de las personas que pueda afectar la organización o las personas. Es capaz de discernir que se puede hacer público y que no. Transmite información oportuna y objetiva.
Adaptación al cambio	Enfrentarse con flexibilidad y versatilidad a situaciones nuevas para aceptar los cambios positiva y constructivamente.	Acepta y se adapta fácilmente los cambios. Responde al cambio con flexibilidad. Promueve el cambio.
Disciplina	Adaptarse a las políticas institucionales y buscar información de los cambios en la autoridad competente.	Acepta instrucciones aunque se difiera de ellas. Realiza los cometidos y tareas del puesto de trabajo. Acepta la supervisión constante. Realiza funciones

Competencia	Definición de la competencia	Conductas asociadas
		orientadas a apoyar la acción de otros miembros de la organización.
Relaciones Interpersonales	Establecer y mantener relaciones de trabajo amistosas y positivas, basadas en la comunicación abierta y fluida y en el respeto por los demás.	Escucha con interés a las personas y capta las preocupaciones, intereses y necesidades de los demás. Transmite eficazmente las ideas, sentimientos e información impidiendo con ello malos entendidos o situaciones confusas que puedan generar conflictos.
Colaboración	Cooperar con los demás con el fin de alcanzar los objetivos institucionales	Ayuda al logro de los objetivos articulando sus actuaciones con los demás. Cumple los compromisos que adquiere. Facilita la labor de sus superiores y compañeros de trabajo.

El decreto 2772 de 2005 define las funciones por nivel jerárquico así:

Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

De acuerdo con su naturaleza, los empleos de este nivel tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Fijar las políticas y adoptar los planes generales relacionados con la institución o el sector al que pertenecen y velar por el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos para su ejecución.
2. Dirigir, controlar y velar por el cumplimiento de los objetivos de la institución, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas.

3. Organizar el funcionamiento de la entidad, proponer ajustes a la organización interna y demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos internos.
4. Nombrar, remover y administrar el personal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
5. Representar al país por delegación del Gobierno en reuniones nacionales e internacionales, relacionadas con asuntos de competencia de la entidad o del sector.
6. Adelantar las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos y adoptar sistemas o canales de información para la ejecución y seguimiento de los planes del sector.
7. Asistir a las reuniones de los consejos, juntas, comités y demás cuerpos en que tenga asiento la entidad o efectuar las delegaciones pertinentes.
8. Establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización.
9. Las demás señaladas en la Constitución, la ley, los estatutos y las disposiciones que determinen la organización de la entidad o dependencia a su cargo.

Nivel asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

De acuerdo con su naturaleza, los empleos de este nivel tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Asesorar y aconsejar a la alta dirección de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional en la formulación, coordinación y ejecución de las políticas y planes generales de la entidad.
2. Absolver consultas, prestar asistencia técnica, emitir conceptos y aportar elementos de juicio para la toma de decisiones relacionadas con la adopción, la ejecución y el control de los programas propios del organismo.
3. Proponer y realizar estudios e investigaciones relacionados con la misión institucional y los propósitos y objetivos de la entidad que le sean confiados por la administración.

4. Asistir y participar, en representación del organismo o entidad, en reuniones, consejos, juntas o comités de carácter oficial, cuando sea convocado o delegado.
5. Preparar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas, con la oportunidad y periodicidad requeridas.
6. Las demás que les sean asignadas por autoridad competente, de acuerdo con el área de desempeño.

Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

De acuerdo con su naturaleza, los empleos de este nivel tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Participar en la formulación, diseño, organización, ejecución y control de planes y programas del área interna de su competencia.
2. Coordinar, promover y participar en los estudios e investigaciones que permitan mejorar la prestación de los servicios a su cargo y el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos, así como la ejecución y utilización óptima de los recursos disponibles.
3. Administrar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas, proyectos y las actividades propias del área.
4. Proponer e implantar los procedimientos e instrumentos requeridos para mejorar la prestación de los servicios a su cargo.
5. Proyectar, desarrollar y recomendar las acciones que deban adoptarse para el logro de los objetivos y las metas propuestas.
6. Estudiar, evaluar y conceptuar sobre las materias de competencia del área interna de desempeño, y absolver consultas de acuerdo con las políticas institucionales.

7. Coordinar y realizar estudios e investigaciones tendientes al logro de los objetivos, planes y programas de la entidad y preparar los informes respectivos, de acuerdo con las instrucciones recibidas.

8. Las demás que les sean asignadas por autoridad competente, de acuerdo con el área de desempeño.

Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

De acuerdo con su naturaleza, los empleos de este nivel tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Apoyar en la comprensión y la ejecución de los procesos auxiliares e instrumentales del área de desempeño y sugerir las alternativas de tratamiento y generación de nuevos procesos.

2. Diseñar, desarrollar y aplicar sistemas de información, clasificación, actualización, manejo y conservación de recursos propios de la Organización.

3. Brindar asistencia técnica, administrativa u operativa, de acuerdo con instrucciones recibidas, y comprobar la eficacia de los métodos y procedimientos utilizados en el desarrollo de planes y programas.

4. Adelantar estudios y presentar informes de carácter técnico y estadístico.

5. Instalar, reparar y responder por el mantenimiento de los equipos e instrumentos y efectuar los controles periódicos necesarios.

6. Preparar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas, de acuerdo con las instrucciones recibidas.

7. Las demás que les sean asignadas por autoridad competente, de acuerdo con el área de desempeño.

Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores,

o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

De acuerdo con su naturaleza, los empleos de este nivel tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Recibir, revisar, clasificar, radicar, distribuir y controlar documentos, datos, elementos y correspondencia, relacionados con los asuntos de competencia de la entidad.
2. Llevar y mantener actualizados los registros de carácter técnico, administrativo y financiero y responder por la exactitud de los mismos.
3. Orientar a los usuarios y suministrar la información que les sea solicitada, de conformidad con los procedimientos establecidos.
4. Desempeñar funciones de oficina y de asistencia administrativa encaminadas a facilitar el desarrollo y ejecución de las actividades del área de desempeño.
5. Realizar labores propias de los servicios generales que demande la institución.
6. Efectuar diligencias externas cuando las necesidades del servicio lo requieran.
7. Las demás que les sean asignadas por autoridad competente, de acuerdo con el área de desempeño.

La determinación del acceso a la carrera administrativa puede convertirse en la salida a situaciones que se han generado en los procesos de nombramientos provisionales y encargos por largos periodos, en donde quienes permitieron el ingreso y facilitaron los nombramientos ya no se encuentran en el poder, pero han dejado vacíos legales y administrativos que conllevan a la demora en la organización de las iniciativas legislativas que buscan la reorganización y reestructuración administrativa de las instituciones públicas hacia desarrollo eficaz y eficiente de su misión organizativa.

Es necesario entonces, como lo exponen Puentes (2008), Moreno (2006), Botero (2009), Cruz (2009), Genesi y Suarez (2010), crear para las instituciones una forma estructurada en empleo público como concepto genérico, la carrera administrativa y la gerencia pública. En el cual se incorporen nuevos modelos y tendencias en la gestión del talento humano, donde se incluyan figuras como el empleo temporal y/o parcial y las

competencias laborales que conjuguen conocimiento con destrezas, habilidades, aptitudes y actitudes, es decir, servidores que sepan, puedan y ante todo, quieran hacer las cosas; sólo contando con recursos humanos, que tengan estabilidad laboral, cumplan con los requisitos idóneos desde el punto de vista moral y técnico, es posible transformar las instituciones.

3.2.4 Las Universidades Públicas De Colombia: Autonomía Universitaria Y La Función Pública Administrativa. El origen de las universidades fue diverso y se debió a iniciativas de las diferentes comunidades, arzobispos y filántropos, desde la Real Audiencia en 1550. La localización se concentró en las grandes ciudades, contrario a lo que sucedió en Europa en los orígenes. La primera universidad que se organizó en el territorio colombiano fue la universidad de Santo Tomás en Santafé de Bogotá en 1580, bajo la dirección de la comunidad de Santo Domingo (Soto, 2005).

El 22 de septiembre de 1867, se crea la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, con el criterio de ofrecer una educación gratuita para hacerla más democrática. Sin embargo, los cambios políticos del gobierno repercutieron de inmediato en la universidad y en consecuencia, Rafael Núñez con su política centralista restableció la relación Iglesia- Estado y aprobó la Reforma Constitucional de 1886, que en su artículo 42 señala “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica”. Así una nueva concepción universitaria entró en vigencia al establecer la universidad confesional y al servicio del partido de gobierno.

A comienzos del siglo XX la universidad trata de realizar cambios en su concepción con la participación activa de los estudiantes, contrarrestando el confesionalismo religioso y político. La guerra de los mil días cierra la universidad nacional, que se reabre en 1903, y la consecuencia de un bajo presupuesto y las deficiencias en dotación acompañan los bajos salarios de los profesores. En este año se dicta la Ley 39 de Antonio José Uribe, que tenía como objetivo que “la instrucción universitaria fuese profunda, severa y práctica”.

En 1904, con el decreto 491 en su artículo 156, se empieza a señalar levemente la autonomía universitaria a través del funcionamiento de las Facultades y el planteamiento de una universidad científica, moderna y experimental. El General Uribe reforma la universidad Nacional, con su propuesta del 9 de agosto de 1911, consagrándose la autonomía para esta institución, concordando con lo que sucedía el siglo XX, que se caracterizó por la participación activa de los estudiantes en la nueva orientación para la universidad latinoamericana (Soto, 2005).

En 1935, se decreta la Ley 68: Orgánica de la universidad colombiana, con la cual se establecen los parámetros de funcionamiento legal de la Universidad Nacional de Colombia, con la que se obtuvo la autonomía académica y administrativa. En esta ley también se logró la profesionalización del profesor universitario con dedicación exclusiva, con ingreso mediante concursos y, los estudiantes debían presentar examen de admisión. Aunque, son significativos los principios de libertad de cátedra y de autonomía universitaria, la reforma se centra en la Universidad Nacional y por lo tanto, no puede hablarse de un sistema universitario estatal.

Enmarcándose dentro de la modernización de la estructura académica y En 1963 mediante la Ley 65, nuevamente volvió a definirse la universidad como establecimiento público, de carácter docente, autónomo y descentralizado, con personería jurídica, gobierno, patrimonio y rentas propias administrativa, adoptando los parámetros del modelo de universitario.

En la segunda mitad de la década de los cuarenta se crearon varias universidades regionales como la del Valle en 1945, la Industrial de Santander en 1948, la del Atlántico en 1943 y la de Caldas en 1943. En 1953 se crean, con carácter nacional, las universidades pedagógicas de Tunja y Bogotá. En ese mismo año se presenta un golpe militar que dio lugar a una dictadura que se extendió hasta 1957. Durante los años de esta dictadura (1953 - 1957) se limitó nuevamente la autonomía universitaria y se dio prioridad a la educación técnica, para lo cual se crearon varias instituciones como solución inmediata a la situación, entre las que se destacan el Instituto de Investigaciones

Tecnológicas, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) (Melo, Ramos y Hernández, 2014). Cabe resaltar, que aunque en los primeros años de la vida institucional de la ESAP se ofrecen los programas de formación y capacitación no formal para los servidores públicos, actualmente, es un establecimiento público de carácter universitario. Así mismo, la creación del Icetex inicialmente, fue para estudios de posgrado en el Exterior, actualmente, es una entidad que facilita a profesionales y estudiantes realizar estudios de pregrado o especializaciones en el exterior, por medio de préstamos que serían pagados a plazos por ellos mismos.

El artículo 27 de la Constitución Política de 1991, consagra la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra, la independencia de la academia frente a los poderes estatales, y de los propósitos de la ciencia frente a los de la política. Así mismo reconoce la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por particulares. También garantizó la autonomía universitaria y estableció que las universidades podrían expedir sus propios estatutos; y para asegurar la calidad del sistema educativo, se asignó al Estado la función de inspección y vigilancia.

De acuerdo a los lineamientos de la Constitución de 1991, se aprobó la Ley 30 de 1992 que constituye la base normativa del sistema de educación superior colombiano. En el artículo 3, se refiere al principio de autonomía; en el 28 reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional; el artículo 57 expone el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales que comprende la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo (Hernández, 2009).

Esta norma definió los principios y objetivos de la educación superior, clasificó los programas académicos y las instituciones públicas y privadas. De igual forma, definió el

estatuto del personal docente y las normas sobre la administración del presupuesto y del personal de las instituciones oficiales, garantizó el ejercicio de la autonomía y el gobierno universitario, permitiendo a las instituciones el nombramiento de sus directivas y la creación de sus propios programas académicos. Además, se establecieron como órganos rectores al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Dentro del CESU se incluyó la organización del Sistema Nacional de Acreditación, como una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y del Sistema Nacional de Información.

En cuanto a la financiación de las universidades estatales, la Ley estableció aportes crecientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales tomando como base los recursos girados en 1993. Cabe destacar, que con la Ley 30 se ampliaron las opciones del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento y la asignación de becas para programas prioritarios del Estado (Melo, Ramos y Hernández, 2014).

Aunque la Ley 30 de 1992, se enmarcó dentro de un ambiente de severas restricciones financieras y profundos cambios económicos en el ámbito mundial, debe reconocerse su intención de adaptar y modernizar la universidad en su estructura, organización, modelos educativos que atiendan las demandas del desarrollo científico tecnológico y del mercado profesional.

Respecto a la autonomía administrativa plasmada en sus artículos 53 y 85, aunque otorga la potestad institucional para determinar los modos de organización y operación de sus recursos funcionales, en tanto que contribuyan al logro de los propósitos misionales de las universidades, también involucra los componentes de gestión académica.

3.2.4.1 La Autonomía Universitaria Y Sus Límites. La autonomía hace parte del concepto de universidad desde sus orígenes. Se manifestó, en el período colonial, en la parte académica, cuando cada universidad aplicaba los planes y programas de trabajo que consideraba apropiados para el cumplimiento de su misión. En cuanto a la autonomía administrativa, se llevó a cabo cuando cada comunidad universitaria elegía su propio gobierno (Soto, 2005).

El carácter autónomo reconocido constitucionalmente desde 1991 a las universidades, constituye una evidencia de la transformación estatal, en donde a pesar de estar dotadas de autonomía son organismos de derecho público, y en razón de su naturaleza y funciones, se encuentran sujetos a un régimen legal propio que exige de parte del legislador un tratamiento especial, sin que ello signifique que se encuentren exoneradas de todo tipo de contacto con el Estado.

La autodeterminación administrativa se traduce en la posibilidad de manejarse a sí mismas, que constituye actividades de índole administrativa como la elección, designación y periodos del personal administrativo; el régimen disciplinario interno aplicable a la comunidad universitaria, entre otras.

Al respecto cabe resaltar que, las decisiones administrativas se ejecutan a través de la utilización del acto administrativo como instrumento de naturaleza unilateral indispensable en el ejercicio del poder público, por lo tanto en todas aquellas decisiones proferidas por las universidades a través de sus funcionarios y que revisten el carácter de administrativas porque tienden al cumplimiento y puesta en acción del servicio público de la educación como finalidad estatal, es aplicable el procedimiento administrativo y el control jurisdiccional previstos por el Decreto 01 de 1984, para las autoridades que cumplen funciones administrativas.

En otras palabras, a las decisiones administrativas nacidas al interior de las universidades estatales les son aplicables las formalidades propias de naturaleza administrativa que les es común a cualquier institución o sujeto que desarrolle una

función administrativa, es decir, la autonomía es la posibilidad que tiene el ente independiente de expedir sus propias normas, situación que no desaparece la naturaleza unitaria del Estado, ya que se debe respetar las normas de superior jerarquía y desde luego, la Constitución.

Las siguientes son algunas de las Sentencias de la Corte Constitucional sobre Autonomía Universitaria, después de 1991, donde se puede entrever la importancia jurídica que rodea este concepto:

- Sentencia T- 574 de 1993. La autonomía universitaria consiste en la facultad que tienen las entidades de Educación Superior para ser gobernadas por sus propias autoridades de manera independiente, y principalmente para darse sus propias normas y reglas internas, las que deben observar de acuerdo con la ley, para un correcto desarrollo institucional.
- Sentencia C-299 de 1994. [...] La autonomía de las instituciones universitarias no es absoluta, porque de una parte está limitada por su sujeción (vinculación) al Ministerio de Educación Nacional en lo relativo a la observancia de las políticas y planeación del sector educativo, y a la inspección y vigilancia en materia educativa [...]
- Sentencia T-180 de 1996. Con el fin de mantener la actividad de la educación ajena a las presiones y tendencias políticas que podrían atentar contra tal garantía, bajo el lineamiento “que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno [...]
- Sentencia C-1053 de 2001. La Corte Constitucional ha entendido la autonomía universitaria como: “[...] capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa y por ello, al amparo del texto constitucional, cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; 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, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

La actividad de la administración combina funciones jurídicas y administrativas, motivo por el cual resulta impreciso aplicar de forma mecánica y exclusiva la ley en casos concretos mediante la expedición de actos administrativos de contenido particular, pues de acuerdo con el funcionamiento actual del Estado, cada vez alcanza más importancia la actividad pública que se efectúa mediante la emisión de actos administrativos de contenido general (Sánchez, 2009).

En este sentido, la potestad reglamentaria, entendida como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas, la tiene asignada de manera general, en principio, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución Política, quien puede ejercerla en cualquier momento sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso.

De igual forma, la Corte en sus sentencias ha resaltado el carácter vinculante y dinámico que tienen los reglamentos, teniendo en cuenta que pueden ser analizados desde diferentes enfoques, por una parte, desde la perspectiva de la educación como un derecho-deber, por otro lado, el punto de vista del derecho a la autonomía y desde el lugar en el ordenamiento jurídico como norma con relevancia jurídica.

Cabe resaltar al respecto que la Corte Constitucional ha considerado, que la normatividad expedida en ejercicio de la autonomía debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, así lo determina mediante Sentencia C-220 de 1997, abril 29 de 1997, enfatizando en que en un Estado Social de Derecho la legitimidad del ejercicio de las potestades y facultades constitucionalmente reconocidas, incluyendo las que se derivan de la autonomía

universitaria, se funda el respeto de valores, principios y derechos que integran el ordenamiento jurídico, y se garantiza otorgando a las personas los recursos necesarios para que los actos susceptibles de transgredirlos puedan ser fiscalizados por autoridades pertinentes en desarrollo de la inspección y vigilancia que consagra el artículo 189 numeral 21 constitucional.

En definitiva la autonomía universitaria en el actual esquema constitucional de la administración pública, debe analizar su funcionalidad en consideración a la competencia que haya sido asignada por la misma Constitución y no en razón de la jerarquización de los actos emitidos por las distintas autoridades.

3.2.5 El Sistema Específico De Carrera Administrativa De Los Empleados Administrativos De La Universidades Públicas De Colombia. En Colombia existe el régimen especial, el cual en razón de su origen constitucional, singularidad y especialidad de las funciones, contiene regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la Carrera Administrativa, como es el caso de: Fuerzas Militares y la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial del poder público, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y las universidades del Estado, quienes han implementado la carrera de acuerdo a sus condiciones y necesidades, cumpliendo con las disposiciones legales al respecto.

A las normas que cobijan este régimen es necesario colocar exclusiva atención a la lectura que viene haciendo el legislador colombiano sobre la concepción y el alcance del sistema de carrera administrativa (Martínez, 2008) y a las características propias del entorno interno y externo de cada institución, a fin de que aplicación de la carrera administrativa en cada una sea consecuencia de un proceso transparente y claro.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades en las sentencias C-479 de 1992; C-195 de 1994; C-040 de 1995; C-041 de 1995; C-037 de 1996; C-030 de 1997; C-539 de 1998; C-110 de 1999; C-109 de 2000; C-371 de 2000; C-486 de 2000; C-292 de 2001; C-954 de 2001; C-1177 de 2001; C-517 de 2002; C-1079 de

2002; C- 969 de 2003 y C- 077 de 2004 con relación a los fines que orientan la carrera administrativa en Colombia, estableciendo a través de dichos pronunciamientos las líneas jurisprudenciales que apuntan a la consolidación de la carrera administrativa.

Así mismo, estas jurisprudencias señalan los criterios relativos al sistema de selección, a la buena prestación del servicio público y al logro de los fines del Estado, confluendo al reconocimiento de esta institución como uno de los mecanismos que concretizan el Estado social de derecho en materia de empleo y precisa que el acceso a la función pública se debe dar bajo condiciones de igualdad, resguardando los principios de eficiencia y eficacia en el servicio público (Ortega, 2012).

Respecto a los derechos subjetivos en beneficio de los empleados de carrera, la corte ha señalado el principio de estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro y los beneficios propios de la condición de escalafonado, indicando que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado.

Con relación a los órganos autónomos, la Corte Constitucional encontró que la carta política que reglamentó el artículo 130, incurrió en una omisión contraria al ordenamiento superior, al reducir la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil a la vigilancia de las carreras específicas, de ahí que haya condicionado la exequibilidad del numeral 3 del artículo 4 de la Ley 909 de 2004 a que se entienda que la función de dicha Comisión también comprende la administración de los sistemas específicos de carrera.

De igual forma, el Consejo de Estado ha admitido que aunque los reglamentos universitarios constituyen ley en sentido material para la comunidad universitaria, no pueden, regular el régimen salarial y prestacional de sus empleados públicos, puesto que estos entes no pueden ejercer una facultad exclusivamente asignada a la ley marco y sus reglamentos. Esto es, las universidades estatales u oficiales no tienen competencia para emitir su propio régimen salarial y prestacional, diferentes a las normas generales, ya que la Constitución no les atribuyó esa competencia y por lo tanto, los acuerdos

universitarios no son el instrumento normativo apto para reglamentar lo concerniente a estos temas.

Actualmente, de las 31 universidades oficiales que tiene Colombia todas contemplan en el estatuto general que dentro de los empleos administrativos se encuentran los de carrera administrativa, sin embargo cuatro no tienen normada la carrera administrativa especial mediante estatuto, por lo tanto las condiciones de selección, ingreso y retiro, no están debidamente reglamentadas.

Tabla 2 Universidades públicas de Colombia y la implementación de la Carrera administrativa y el Estatuto de Carrera

	Nombre Institución	Naturaleza Jurídica	Departamento	TIENE CARRERA ADMINISTRATIVA	ACTO ADMINISTRATIVO CARRERA ADMINISTRATIVA
1	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	DEPARTAMENTAL	ANTIOQUIA	SI	Acuerdo 230 de 2002
2	UNIVERSIDAD DE CALDAS	NACIONAL	CALDAS	SI	Acuerdo 014 de 2010
3	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	DEPARTAMENTAL	BOLIVAR	SI	No está normada la carrera administrativa
4	UNIVERSIDAD DE CORDOBA	NACIONAL	CORDOBA	SI	Acuerdo 006 de 2006
5	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA-UDEC	DEPARTAMENTAL	CUNDINAMARCA	SI	Acuerdo 005 de 2009
6	UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	NACIONAL	CAQUETA	SI	No está normada la carrera administrativa
7	UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	DEPARTAMENTAL	GUAJIRA	SI	Acuerdo 016 de 2006
8	UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	NACIONAL	META	SI	Acuerdo 004 de 2009
9	UNIVERSIDAD DE NARIÑO	DEPARTAMENTAL	NARIÑO	SI	Acuerdo 166 de 1990
10	UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	DEPARTAMENTAL	NORTE DE SANTANDER	SI	Acuerdo 67 de 2001
11	UNIVERSIDAD DE SUCRE	DEPARTAMENTAL	SUCRE	SI	Acuerdo 12 de 2008
12	UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	DEPARTAMENTAL	ATLANTICO	SI	Resolución 033 de 2007
13	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	NACIONAL	CAUCA	SI	Acuerdo 006 de 2006
14	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA - UNIMAGDALENA	DEPARTAMENTAL	MAGDALENA	SI	Acuerdo 017 de 2013
15	UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	NACIONAL	VALLE DEL CAUCA	SI	Acuerdo 002 de 2009
16	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	DEPARTAMENTAL	QUINDIO	SI	Acuerdo 011 de 2013
17	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	DEPARTAMENTAL	TOLIMA	SI	No está normada la carrera administrativa
18	UNIVERSIDAD DEL VALLE	DEPARTAMENTAL	VALLE DEL CAUCA	SI	Acuerdo 025 de 2017
19	UNIVERSIDAD DISTRITAL-FRANCISCO JOSE DE CALDAS	MUNICIPAL	BOGOTA D.C	SI	No está normada la carrera administrativa
20	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	DEPARTAMENTAL	NORTE DE SANTANDER	SI	Acuerdo 067 de 2004
21	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	DEPARTAMENTAL	SANTANDER	SI	Acuerdo 074 de 1980
22	UNIVERSIDAD MILITAR-NUEVA GRANADA	NACIONAL	BOGOTA D.C	SI	Acuerdo 002 de 2012
23	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	NACIONAL	BOGOTA D.C	SI	Acuerdo 015 de 2012
24	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	NACIONAL	BOGOTA D.C	SI	Acuerdo 67 de 1996
25	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	NACIONAL	BOGOTA D.C	SI	Acuerdo 006 de 2006
26	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - UPTC	NACIONAL	BOYACA	SI	Acuerdo 001 de 2016
27	UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	NACIONAL	CESAR	SI	
28	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	NACIONAL	HUILA	SI	Acuerdo 010 de 2012
29	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA - UTP	NACIONAL	RISARALDA	SI	Acuerdo 001 de 2016
30	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCO-DIEGO LUIS CORDOBA	NACIONAL	CHOCO	SI	Acuerdo 019 de 2006
31	UNIVERSIDAD-COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	NACIONAL	BOGOTA D.C	SI	Acuerdo 55 de 2013

Sin embargo es necesario resaltar que cada una de las universidades con el sistema de vinculación por carrera administrativa especial, ha realizado procesos distintos en su implementación en aras de que la Constitución Política no prohíbe u obliga una forma específica de realizarlo, es decir, la Constitución admite la existencia de regímenes especiales, tal y como lo establece el artículo 130, no ordenando en forma imperativa que la carrera administrativa deba ser idéntica en todas las entidades del Estado.

Si bien es cierto que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-266 de 2002, se manifestó no aceptando los concursos cerrados en la Procuraduría General de la Nación, es preciso señalar que la misma providencia sostiene que la integración normativa de la regla demandada recae sobre la proposición jurídica y concreta de los concursos cerrados al interior de la Procuraduría General de la Nación.

Por ello la Corte es puntual en lo que tiene que ver con el punto de comparación que se realiza en el juicio de igualdad de los cargos de carrera administrativa, en el sentido que no puede ser entre las diferentes entidades del Estado, pues debido a la amplia potestad de configuración política del Legislador, éste puede privilegiar el objetivo de la carrera administrativa que considere pertinente. Por consiguiente, el juicio de igualdad deberá analizar las diferencias y similitudes de los cargos de carrera de una misma entidad estatal, toda vez que ahí es donde nos encontramos frente a sujetos con igual status jurídico.

Un trato legal diferente no implica automáticamente una violación de la igualdad, siempre y cuando ese persiga objetivos constitucionales legítimos y la diferencia de trato constituya un medio adecuado, proporcionado y razonable para la consecución de la finalidad perseguida.

De las universidades del país con régimen de carrera administrativa más antiguas son: la Universidad Industrial de Santander, la Universidad de Nariño y la Universidad Nacional de Colombia. Cada una ha tenido un proceso distinto para llegar a la implementación de la carrera como forma de vinculación de sus empleados administrativos, la coincidencia de todas es que recurrieron a su autonomía universitaria

para garantizar el derecho de sus empleados administrativos y decidieron cumplir con los mandatos constitucionales.

La Universidad Industrial de Santander fue creada por la Asamblea Departamental, según Ordenanza No. 30 del 9 de diciembre de 1947, y reglamentó el personal administrativo mediante Acuerdo N° 074 de 1980, que en su artículo 152 establece que la provisión de empleos comprendidos en el escalafón administrativo se hará mediante la selección de candidatos capacitados por concurso y su ingreso a la carrera será de competencia de la Universidad, bajo la dirección del Rector y asesoría del Consejo Administrativo. El proceso de selección comprende la Convocatoria, el Reclutamiento, Concurso y el Período de Prueba. Así mismo, en el Estatuto General aprobado mediante Acuerdo N° 166 de 1993 en su artículo 87, estipula que el vínculo del personal administrativo con la Universidad podrá ser: de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, o trabajadores oficiales.

La Universidad de Nariño, es creada mediante Decreto Numero 049 de 1904, el Estatuto Del Personal Administrativo fue creado por el Acuerdo Número 166 de 1990, y en su Artículo 9, dispone que según la naturaleza de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleados públicos de la Universidad de Nariño, de conformidad con la Ley y el Estatuto General de la Universidad, se clasifican así: de Libre Nombramiento y Remoción, de Carrera y de Período. Así mismo, el Estatuto General creado por el Acuerdo Número 194 De 1993, en su artículo 87, establece que el personal administrativo de la Universidad de Nariño se regirá por el Estatuto Administrativo que al efecto expida el Consejo Superior, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Respecto a la Universidad Nacional de Colombia, en 1996 mediante Acuerdo 67 de 1996 Consejo Superior Universitario adopta el Estatuto de Personal Administrativo, el cual contempla en su Artículo 2, el régimen especial de su administración y regula la Carrera Administrativa en la Universidad Nacional de Colombia, en el Artículo 5. Estipula que el Estatuto del Personal Administrativo responde a los criterios de reconocimiento

de la importancia y responsabilidad del estamento administrativo, ampliación de la cobertura de la carrera administrativa, selección e ingreso por concurso, estabilidad y promoción por mérito, evaluación sistemática y periódica y compromiso con la naturaleza, con los fines y con las funciones de la Universidad en la docencia, la investigación y la extensión y en el Artículo 14, dispone que la Carrera Administrativa en la Universidad Nacional de Colombia tiene como principios básicos la legalidad, la honestidad, la imparcialidad, la eficiencia, la lealtad y el compromiso que los servidores públicos deben observar en el ejercicio de su cargo, y se basa exclusivamente en el mérito para la selección e ingreso, promoción por concurso y permanencia en la misma, mediante la evaluación sistemática y periódica de su desempeño, de conformidad con el presente Estatuto. En 1999 en el Acuerdo 13 de 1999 del Consejo Superior Universitario se adopta el Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia, en el cual se contempla, entre otros aspectos: la naturaleza, fines, régimen especial y autonomía; el gobierno, la organización y la dirección académica y administrativa y el bienestar universitario.

Teniendo en cuenta el proceso de las tres universidades mencionadas, puede notarse que el Estatuto de Personal fue creado antes del estatuto general, y desde éste se reglamentó que el personal administrativo de las instituciones oficiales serían de carrera administrativa. Sin embargo, al estudiar los acuerdos y estatutos, es evidente la claridad con la que la Universidad Nacional establece la carrera administrativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, y la importancia de citar un referente específico, con amplio recorrido jurídico en el tema de la implementación de la carrera administrativa especial de los empleados administrativos, se detalla a continuación el proceso respecto de ejecución del sistema de vinculación.

En la Universidad Nacional de Colombia, la provisión de cargos al interior está orientada al cumplimiento de los fines constitucionales de eficiencia, eficacia y en atención a su autonomía la Universidad puede determinar según lo demanden sus necesidades, el tipo de concurso que debe llevar a cabo por razones del buen servicio administrativo, razón

por la cual cuenta con la reglamentación pertinente, establecida en el Acuerdo 067 de 1996 que regula en forma específica lo relacionado con los tipos y las condiciones de los concursos de méritos para la provisión de los empleos.

De acuerdo a lo anterior, y según el memorando 598 del 5 de junio de 2007 de la Oficina Jurídica Nacional, se considera pertinente la realización de concursos de ascenso para empleos vacantes de carrera administrativa en la Universidad Nacional, de conformidad con las normas que rigen lo propio al interior de la Universidad, así como también la posibilidad de la realización de concursos mixtos, cuando no se cumpla con los requisitos determinados en el Acuerdo 067, con el objeto que puedan participar en ellos no sólo quienes pertenecen a la carrera, sino también personas ajenas a la misma, persiguiéndose así finalidades legítimas, ya que se asegura la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública y el mejoramiento de la eficiencia del servicio en la entidad. Si quienes se encuentran vinculados a través de carrera no reúnen los requisitos para optar por el empleo vacante, en aras del principio de igualdad, se puede disponer que el mismo sea accedido por quienes no pertenecen a la carrera.

De este modo, sólo es admisible la intervención del juez de tutela cuando la norma o la interpretación sean incompatible con la Constitución o cuando se desprenda la violación a derechos fundamentales.

Los concursos de la Universidad Nacional de Colombia para el ingreso a la carrera siempre han sido abiertos, con la participación de todas las personas que consideren pueden participar.

En atención a su autonomía la Universidad puede determinar según lo demanden sus necesidades, el tipo de concurso que debe llevar a cabo por razones del buen servicio administrativo, razón por la cual cuenta con la reglamentación pertinente, establecida en el Acuerdo 067 de 1996 que regula en forma específica lo relacionado con los tipos y las condiciones de los concursos de méritos para la provisión de los empleos.

De acuerdo a lo anterior, y al estudio realizado por la Corte Constitucional, al contenido del Acto Legislativo 01 de 2008, se consideró que la carrera administrativa es el instrumento más adecuado e idóneo por la ciencia de la administración para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública, así mismo, en la sentencia C-356 de 1994, se deja en claro nuevamente que es la regla general que admite las excepciones expresamente contempladas en la misma disposición superior glosada Sentencia C-040 de 1995.

En conclusión, desde la propia constitución se justifica la aplicación general de la carrera administrativa como mecanismo por excelencia para el acceso al empleo público, lo cual se traduce en la necesidad de interpretar las disposiciones que permiten excluir ciertos órganos de dicho régimen general, para evitar que en contra de la Constitución, la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general.

3.3 MARCO CONTEXTUAL

3.3.1 Estructura Organizacional Y Sistema De Vinculación Actual De Los Empleados Públicos De La Universidad Del Tolima. La Universidad del Tolima es un ente universitario autónomo, de carácter estatal u oficial, del orden departamental, creado por la Ordenanza No. 005 de 1945, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, y patrimonio independiente, que elabora y maneja su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. En lo concerniente a las políticas y la planeación del sector educativo, está vinculada al Ministerio de Educación Nacional.

En cuanto a la parte organizacional, la dirección de la Universidad del Tolima corresponde al Consejo Superior, al Consejo Académico y al Rector. El Consejo Superior es el máximo órgano de dirección de la Universidad, sus actos se denominan Acuerdos, todos sus miembros participan con derecho a voz y voto, excepto el Rector que solo lo hace con derecho a voz, y está integrado por: El Gobernador del Departamento del Tolima o su delegado permanente, quien lo preside, un miembro designado por el

Presidente de la República, un miembro designado por el Ministerio de Educación Nacional, un representante del sector productivo o su suplente, un ex rector de la Universidad del Tolima o su suplente, un egresado graduado en la Universidad del Tolima o su suplente, un representante de las directivas académicas de la Universidad o suplente, un representante de los profesores de la Universidad o su suplente, un representante de los estudiantes de la Universidad o su suplente y el Rector de la Universidad.

La organización y funciones de las dependencias que integran la Universidad, están establecidas de acuerdo a la Estructura Orgánica, el Manual de Funciones y los reglamentos internos de las diferentes unidades académicas y administrativas. Las dependencias del área académica son: vicerrectoría académica, facultad, programa, instituto, departamento y centro. Las dependencias del área administrativa son: vicerrectoría administrativa, división, sección y grupo. Las dependencias del área de bienestar universitario y recursos educativos están integradas por: vicerrectoría de desarrollo humano y recursos educativos, dirección, sección y grupo. Las dependencias de carácter asesor se denominan oficinas y los órganos de carácter decisorio se denominan consejos y los demás, comités.

Al respecto, cabe resaltar que el análisis se centra en el personal administrativo, el cual está vinculado a la universidad por medio de contrataciones de tipo provisional, de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa y trabajadores oficiales. Son empleados de libre nombramiento y remoción quienes desempeñen cargos de dirección, asesoría, confianza, supervisión, vigilancia y manejo. El personal administrativo se rige por el Estatuto de Personal Administrativo expedido por el Consejo Superior Universitario, el cual contempla los siguientes aspectos: vinculación, régimen legal, funciones, escalafón, derechos y deberes, capacitación y estímulos, entre otros.

En la universidad del Tolima la estructura organizacional viene dada por las siguientes normativas:

- Normativas Generales:

Resolución 1186 de 2012, por la cual se adopta el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta global de la Universidad del Tolima, reglamentado en base a la ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Introduce el concepto de competencias laborales en la administración pública para desempeñar un empleo público incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, las cuales deben de ser coherentes con el contenido funcional del empleo. Decreto 770 de 2005, por el cual se establece el sistema de funciones y requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades de orden nacional a que se refiere la ley 909 de 2004.

Decreto 785 de 2005, por el cual se establece el sistema de nomenclatura, clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la ley 909 de 2004.

Decreto 2539 de 2005, por el cual se establece las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los decretos ley 770 y 785 de 2005.

Decreto 2772 de 2005 y 4476 de 2007, por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional.

- Normativas internas:

Acuerdo del Consejo Superior No. 104 del 21 de diciembre de 1993, por medio del cual el Consejo Superior de la Universidad del Tolima adoptó el Estatuto General.

Estatuto General, en el Artículo 18 numeral 6 del establece las funciones del Consejo Superior y dentro de ellas se encuentra definir la planta de personal de la Universidad,

con señalamiento de los cargos que serán desempeñados por docentes, por empleados y por trabajadores oficiales, previa propuesta de las instancias respectivas.

El artículo 38 del mencionado estatuto consagra que el personal administrativo se rige por el Estatuto de Personal, el cual debe contemplar aspectos relacionados con la vinculación, régimen legal, derechos y deberes, capacitaciones, estímulos, entre otros. Acuerdo No. 001 del 29 de enero de 1996, mediante el cual el Consejo Superior de la Universidad del Tolima expide el Estatuto para el personal administrativo de la Universidad.

Resolución Rectoral No.703 de 2002, mediante la cual se constituye el Comité Paritario con el objetivo de efectuar un proceso de reorganización administrativa de la planta de personal dentro del marco del plan de desarrollo 2002-2010.

Acuerdo No. 0008 del 24 de febrero de 2009, por medio del cual el Consejo Superior de la Universidad ajusta la Planta Global de Personal Administrativo y se adopta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de conformidad con el Decreto 785 del 17 de marzo de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Resolución Rectoral No. 0906 de 2011, por medio de la cual se designaron los funcionarios de la universidad para integrar la comisión de nivelación salarial, en virtud al informe del Índice de transparencia nacional de la Presidencia de la República, que aplicado a la Universidad del Tolima evidenció diferencias entre niveles y grados de los empleos interno y externo en comparación con otros entes universitarios.

Acuerdo del Consejo Superior No. 017 de 2011 “Por medio del cual se formalizan dependencias adscritas a la Vicerrectoría Académica”.

Acuerdo No. 006 del 3 de mayo de 2012, en el que se establece la planta global de la Universidad del Tolima, teniendo en cuenta que por reglamentación interna existen

cargos de libre nombramiento y remoción, de periodo, de carrera administrativa y trabajadores oficiales, y aumenta la planta con fundamento en la demanda académica. Resolución de Rectoría 1136 de 2012 “Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta Global de Personal de la Universidad del Tolima”.

Resolución de Rectoría 1940 de 2012 “Por medio del cual se establecen requisitos, funciones para el Director de Departamento y se deroga la Resolución 1137 de 2012. Acuerdo del Consejo Superior 008 de 2014 “Por medio del cual se modifica la estructura de la proyección social universitaria...”.

3.3.1.1 Personal administrativo en la Universidad del Tolima. El primer intento de reestructuración administrativa en la universidad del Tolima, surgió en el año 2005 cuando se inició un estudio técnico para el proceso de reorganización administrativa con el acompañamiento y supervisión de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, cuyos estudios finales se entregaron en diciembre de 2006, y fueron socializados y presentados al Consejo Superior en los años 2007 y 2008, pero no tuvo resultados positivos.

En el año 2012 se hizo un nuevo estudio técnico y se presentó el proyecto de implementación de una Política laboral Integral en la Universidad del Tolima, con viabilidad técnica, jurídica y financiera, que comprende profesores de cátedra (presencial/distancia), personal temporal administrativo y personal administrativo y de planta, el cual a la fecha no ha sido público ni ha sido posible tener acceso a él.

Teniendo en cuenta el mencionado estudio técnico, el Consejo Superior en cumplimiento de sus funciones, aprobó el Acuerdo Número 0006 del 3 de mayo de 2012 “Por medio del cual se establece la planta global de personal de la Universidad del Tolima”, la cual se fijó en 639 cargos públicos distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 3. Planta Global Universidad del Tolima

NIVEL DIRECTIVO	
CARGO	No DE CARGOS
Rector	1
Vicerrector	3
Decano	9
Director de Instituto	1
Secretario General	1
Director Financiero	1
Jefe de Oficina	6
Director de Investigación	1
Director de Programa	41
Director	3
Secretario Académico	10
Coordinador Unidad	1
Total Cargo nivel Directivo	78

NIVEL ASESOR	
CARGO	No DE CARGOS
Jefe de Oficina Jurídica	1
Jefe de Oficina	2
Asesor	1
Total Cargo nivel Asesor	4

NIVEL PROFESIONAL	
CARGO	No DE CARGOS
Profesional Universitario	165

NIVEL TECNICO	
----------------------	--

CARGO	No DE CARGOS
Técnico	163

NIVEL ASISTENCIAL	
CARGO	No DE CARGOS
Auxiliar Administrativo	230

Fuente: Acuerdo Número 0006 del 3 de mayo de 2012

Al respecto cabe aclarar que los cargos tienen diferentes grados de acuerdo a las funciones, competencias y responsabilidades.

Para establecer la nueva planta de personal en el año 2012, se tuvo como justificación el incremento del número de estudiantes en la modalidad presencial y a distancia, y la mayor oferta de programas académicos, de extensión, investigación y proyección social, lo cual generó un aumento del personal académico-administrativo necesario para atender los procesos misionales, estratégicos y de soporte del ente universitario.

En el estudio realizado por la universidad se argumenta que tiene 295 cargos en la planta del año 2012, y se requería vincular a 344 empleados temporales vinculados, para un total de 639 empleados para asumir la carga académica, que en ese entonces contaba con 44.904 estudiantes, lo cual generó a su vez un incremento en la vinculación de catedráticos en la modalidades presencial y a distancia de un 266%, al pasar de 647 en el año 2001 a 1.726 en el 2011.

El área encargada de realizar las gestiones de talento humano en la universidad es la División de Relaciones Laborales y Prestacionales, la cual tiene como objetivo administrar el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional, para la gestión y el manejo del talento humano al servicio de la administración de la Universidad, en cuanto a institución pública, de conformidad con las normas y reglamentaciones expedidas por el Gobierno. De igual forma, administrar el talento humano a través de la selección, vinculación e inducción de personal competente, fomentando su permanencia mediante la reinducción,

capacitación, evaluación del desempeño y compensación que estimulen el mejoramiento de su desempeño, así mismo gestionar la desvinculación de personal adscrito a la institución.

Dentro de sus procesos, se encuentran: Selección y vinculación de Personal Administrativo, Selección y vinculación de docentes, Plan institucional de capacitación administrativos, Plan institucional de capacitación docente, Plan institucional de inducción y reinducción, Elaboración de nómina de sueldos y primas, Elaboración pago catedráticos, Reclamación de beneficiarios forzosos al fallecimiento de un funcionario, Liquidación reconocimientos de funcionarios, Liquidación de prestaciones sociales, Liquidación de cesantías, Evaluación docente, Evaluación de desempeño, Procedimiento periodo sabático, Procedimiento asignación y reconocimiento de puntajes, Procedimiento evaluación de ingreso y ascenso al escalafón docente.

A mayo de 2017, la planta de la universidad se encuentra distribuida de la siguiente forma:

Tabla 4 Informe personal administrativo de planta a mayo de 2017

NIVEL DIRECTIVO

DENOMINACION	NIVEL	CODIGO	GRADO	NUMERO DE CARGOS	PROVISTOS	VACANTES
RECTOR	DIRECTIVO	67		1	1	0
VICERRECTOR	DIRECTIVO	77		3	3	0
DECANO	DIRECTIVO	8		9	9	0
DIRECTOR INSTITUTO	DIRECTIVO	28		1	1	0
SECRETARIO GENERAL	DIRECTIVO	52	17	1	1	0
DIRECTOR FINANCIERO	DIRECTIVO	9	13	1	1	0
JEFE DE OFICINA	DIRECTIVO	6	13	2	2	0
JEFE DE OFICINA	DIRECTIVO	6	15	2	2	0
JEFE DE OFICINA	DIRECTIVO	6	16	2	2	0
DIRECTOR DE INVESTIGACION	DIRECTIVO	28	16	1	1	0
DIRECTOR DE PROGRAMA	DIRECTIVO	28	9	41	37	4
DIRECTOR	DIRECTIVO	28	9	3	3	0
SECRETARIO ACADEMICO	DIRECTIVO	20	10	10	10	0
CORDINADOR UNIDAD	DIRECTOR	28	10	1	1	0
TOTALES				78	74	4

NIVEL ASESOR

DENOMINACION	NIVEL	CODIGO	GRADO	NUMERO DE CARGOS	PROVISTOS	VACANTES
JEFE OFICINA JURIDICA	ASESOR	115	11	1	1	0
JEFE DE OFICINA	ASESOR	115	11	1	1	0
JEFE DE OFICINA	ASESOR	105	11	1	1	0
ASESOR	ASESOR	105	6	1	1	0
TOTALES				4	4	0

NIVEL PROFESIONAL

DENOMINACION	NIVEL	CODIGO	GRADO	NUMERO DE CARGOS	PROVISTOS	VACANTES
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	6	24	24	0
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	9	42	37	5
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	11	20	19	1
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	13	24	20	4
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	15	13	11	2

PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	17	11	11	0
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	18	31	4	27
TOTAL				165	126	39

NOTA: SE SUPRIMIERON 27 CARGOS DE DENOMINACIÓN PROFESIONAL GRADO 18

NIVEL TECNICO

DENOMINACION	NIVEL	CODIGO	GRADO	NUMERO DE CARGOS	PROVISTOS	VACANTES
TECNICO	TECNICO	367	10	47	37	10
TECNICO	TECNICO	367	13	43	33	10
TECNICO	TECNICO	367	15	51	45	6
TECNICO	TECNICO	367	17	22	21	1
TOTAL				163	136	27

NIVEL ASISTENCIAL

DENOMINACION	NIVEL	CODIGO	GRADO	NUMERO DE CARGOS	PROVISTOS	VACANTES
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407	11	74	71	3
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407	13	21	19	2
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407	15	61	56	5
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407	16	1	1	0
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407	19	71	62	9
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407	20	1	0	1
TOTAL				229	209	20

*El actual informe se presenta con fecha de mayo de 2017.

Fuente: Informe presentado por la División de relaciones Laborales en Mayo 2017.

En el año 2016, la Universidad del Tolima y la Universidad del Valle suscribieron el Convenio de Cooperación N°. 001 de 2016, con el fin de aunar recursos para la estructuración de un plan de alivio financiero que según su objetivo, permita inicialmente a la universidad del Tolima atender los costos del servicio educativo y los gastos de funcionamiento con estrategias financieras, productivas y administrativas bajo estricto control.

Según el informe de Asesoría Técnica Para El Rediseño Organizacional De La Universidad Del Tolima Convenio Específico de Cooperación No.001, Respecto a las estrategias administrativas, estas se plantean debido a que la participación de los gastos de funcionamiento representa el 62% de los Gastos totales de la entidad durante las vigencias de 2013, 2014 y 2015 reflejando una alta concentración de recursos en el funcionamiento del alma mater.

Así mismo, según el estudio en mención, los gastos de personal son los de mayor participación dentro del grupo de los gastos de funcionamiento con un 80% en promedio en el período analizado, evidenciándose un crecimiento de los gastos de personal, siendo muy representativo en la vigencia 2013 cuando logró un aumento del 34% respecto de la vigencia 2012. Para el 2014, los gastos de personal crecen un 2% y en el 2015 se llega a un aumento del 12%.

De acuerdo a los datos mencionados y al análisis técnico realizado por la Universidad del valle, se recomienda analizar y modificar el régimen disciplinario del Estatuto del personal administrativo para armonizarlo con la Ley 734 de 2002. Así mismo, se plantea establecer una estructura orgánica oficial documentada, con soporte normativo vigente.

Respecto a la planta de personal, ésta debe conformarse en forma global, a fin de que éste sistema permita a la Rectoría de la Universidad del Tolima disponer eficiente y ágilmente del talento humano, de modo que puede extender o disminuir determinadas áreas, atender ciertos servicios que requieren una mayor capacidad de respuesta, realizar proyectos nuevos y ejecutar los planes y políticas que se le encomienden de conformidad con el Plan de Desarrollo Institucional y el Proyecto Educativo Institucional.

En el mismo informe, se recomienda que la nueva planta de cargos para la universidad se normalice con el decreto referente nacional sobre requisitos de formación académica y experiencia laboral, pero bajo el contexto del requerimiento específico para la universidad respetando la decisión de acogerse a la escala nacional de asignación

básica de salario para los empleos de la rama ejecutiva que actualmente tiene como norma vigente al Decreto 229 de 2016.

Con respecto a la nueva planta de cargos o empleos, proponen suprimir los actuales y crear los requeridos con la nueva nomenclatura y grado para posteriormente ordenar la vinculación por mérito interno a los respectivos cargos previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos. Sin embargo, no profundizan en el tema ni lo llaman directamente concurso de méritos para la provisión de empleos de carrera administrativa.

En conclusión, se puede establecer que es urgente una reestructuración o un cambio en el sistema de vinculación de los empleados administrativos de la universidad, con el fin de estar por un lugar acorde con la ley y por otro, para brindarle la estabilidad y cumplir con los derechos que tienen los trabajadores.

3.3.2 Análisis Del Sistema De Vinculación Actual De Los Empleados Administrativos De La Universidad. La planta de personal administrativo provista a mayo de 2017 son 549 cargos administrativos que se toman como referencia de comparación distribuidos así: 74 directivos, 4 asesores, 126 profesionales, 136 técnicos y 209 asistenciales.

De acuerdo a la información suministrada por la oficina de Relaciones Laborales y a la documentación consultada de la organización, se pueden evidenciar los siguientes inconvenientes en los procesos de la gestión del talento humano en la universidad: La Política Laboral implementada a partir de 2012 en la universidad, nació como respuesta al incremento de las necesidades administrativas como consecuencia del aumento del número de estudiantes y de procesos que estos demandan para su adecuado funcionamiento. Así mismo se visualizó como una forma de actualización y modernización de la dependencia, su implementación se apoyó en estudios técnico, jurídico y financiero viables, sin embargo, la mayor parte de su análisis se centró en la sostenibilidad e impacto financiero de la misma. Por lo tanto, lo que se planteó no fue un cambio de política organizacional hacia la gestión por competencias, ya que en el nuevo

enfoque por competencias las personas deben ser vistas como una ventaja competitiva, basada en el conocimiento. Es decir, no se definió y aplicó una adecuada dirección estratégica de los recursos humanos, a fin de conocer aspectos de las personas, sus capacidades, sus actitudes, su comportamiento, los factores que determinan su personalidad, los mecanismos y procesos de generación y asimilación de conocimientos, sus relaciones con otras personas, sus reacciones, etc.

La adopción del Manual Especifico De Funciones Y De Competencias Laborales para los empleos de la planta global, fue un proceso adelantado a nivel directivo, por lo que despertó desconfianza y dudas acerca de su pertinencia y parcialidad en la estructura y reorganización de los cargos que el mismo implicaba, no hubo sensibilización, es decir, no hubo momento de preparación por cuanto no se aclararon las estrategias y sus objetivos, no hubo fortalecimiento de un sentido de pertenencia por parte de la gente que conforma la organización, y sobre todo no se realizó la preparación para la complejidad y el cambio.

En la definición de los perfiles de los empleados, no se tomó en cuenta que los niveles de éstos, en ocasiones difieren de los roles, hecho originado por no incluir competencias comportamentales al momento de diseñarlos. Esta situación se explica porque el momento de instalación para la implementación de la Gestión de Talento Humano por competencias no se desarrolló adecuadamente, es decir, los perfiles se realizaron en función de las actividades desarrolladas por los funcionarios y no basado en la combinación de las competencias técnicas (nivel de formación académica, habilidades para manejar computador y diferentes recursos informativos, empleo de herramientas, de recursos audiovisuales, de instrumental diverso, etc.) y comportamentales (habilidades cognitivas, habilidades cognitivas, habilidades sociales) que requiere cada cargo.

No se establecieron las técnicas de evaluación, de manera que no es posible identificar las fortalezas y debilidades de cada persona, así como la alineación de sus objetivos con los objetivos organizacionales, desperdiciando una herramienta de dirección de

personas hacia las metas corporativas, la cual es vital para el compromiso hacia la mejora continua basado en un proceso de comunicación permanente, transparente y constructiva entre jefe y colaborador revisando aspectos claves del trabajo. De igual forma, la evaluación de desempeño proporciona la información necesaria para la toma de decisiones en temas como ascensos, transferencias y despidos, así mismo permite identificar las necesidades de capacitación y desarrollo. Cabe resaltar que la evaluación del desempeño a la que se hace alusión depende del puesto que se ocupe, es decir, debe determinarse si es adecuado evaluar a una persona por su desempeño obtenido con relación a objetivos y programas de trabajo, por las metas de productividad, por la precisión con la que cumple sus actividades, por el acierto de sus decisiones operativa, por su aporte en las ganancias para la organización o por el cumplimiento de normas o estándares aplicables al método con el que desempeña su trabajo.

El proceso de selección de personal es realizado por el jefe de cada unidad, este proceso puede no ir encaminado a incorporar a la organización el talento humano de acuerdo con los roles y las competencias establecidas por la organización y normatividad vigente, sino que puede prestarse para sesgos por falta de preparación e información, teniendo en cuenta que no es un proceso que los jefes de las diferentes oficinas deban realizar, es decir, si bien deben estar articulados y presentes, no deben realizarlos, teniendo en cuenta que pueden no conocer los requerimientos del cargo y normativa legal vigente.

Puede notarse la ausencia de pruebas de las competencias comportamentales de los cargos, por lo tanto, al momento de seleccionar la persona se hace por la hoja de vida y el contacto establecido entre el jefe de la sección y el aspirante, es decir, no se evalúan los comportamientos requeridos en los cargos. La evaluación de competencias privilegia aquellas técnicas que se apoyan en el comportamiento de las personas en el puesto de trabajo o en el caso de la selección de personal, en su actuación ante situaciones prácticas reales o simuladas de ejercicio laboral (Flores, 2007).

La gestión de evaluación del desempeño para los empleados de carrera administrativa en las distintas dependencias y con base al documento que indica el procedimiento a realizarse, hace especial énfasis de la evaluación de desempeño en un momento del año

o del periodo, no se evidencia una adecuada gestión diaria que contemple una preparación, una revisión de las competencias asociadas a los cargos o roles, ni tampoco una reacción ante cambios considerables que se presentan en la institución. La retroalimentación se queda meramente en la elaboración de informe por parte del responsable de la sección y según relato de la entrevistada, en los últimos 5 años, solo se ha realizado una vez dicha evaluación.

El proceso de gestión del desempeño no ha sido correctamente aplicado, las capacitaciones que se programan o pudieran programarse, no están en línea con las competencias de los cargos o roles a mejorar en aras de reducir las brechas y por consiguiente, los esfuerzos en esta materia, por más grandes que sean, no serán lo suficientemente productivos ni tendrán el impacto que el área encargada quisiera.

Existe una marcada desarticulación entre las políticas y actividades de la división de relaciones laborales y prestacionales y los programas de bienestar para los funcionarios, esto en razón a que estos órganos de la estructura orgánica de la entidad, pertenecen a direcciones diferentes y no existen canales claros de comunicación, liderazgo y toma de decisiones.

No hay estudios o informes de clima laboral, por lo que se requiere de manera imperante, la identificación y cuantificación de los riesgos psicosociales junto a una adecuada implementación de estudios de clima laboral para configurar y fortalecer el modelo de gestión del talento humano basado en competencias, teniendo la caracterización del ambiente laboral permite establecer cómo la perciben y cómo influye esto en su desempeño.

Adicional a los puntos mencionados anteriormente, de acuerdo al informe de asesoría técnica realizado por la Universidad del Valle, el actual sistema de vinculación del personal administrativo ha tenido repercusión en el componente de gastos de la entidad para las últimas tres vigencias, de forma que los gastos de funcionamiento representan el 62% de los gastos totales de la entidad y los gastos de personal son los de mayor

participación dentro del grupo de los gastos de funcionamiento al llegar al 80% en promedio en el período del 2013 al 2015.

Se resalta que el crecimiento de los gastos de personal fue muy representativo en la vigencia 2013 cuando logró un aumento del 34% respecto de la vigencia 2012, lo que contribuyó de manera directa en la generación de déficit fiscal presentado desde esa vigencia hasta la fecha. Los gastos generales crecieron de igual manera en el 2013 en un 23%, consecuente con el crecimiento de los gastos de personal, para el 2014 los gastos de personal siguen creciendo en un 2% sobre un monto ejecutado de la vigencia 2013 y en el 2015 se llega a un aumento del 12%.

Por otra parte expone el mismo estudio, que se presentan inconsistencias en la naturaleza general de las funciones, la denominación del cargo y el nivel jerárquico al que pertenece, según los requisitos exigidos en la escala jerarquizada de cargos de conformidad con el decreto 785 de 2005, el Decreto 2489 de 2006 y el Decreto 1785 de 2014.

Se evidencia que la Universidad del Tolima no ha establecido el Estatuto de Carrera Administrativa Universitaria formalmente acogido en el Artículo 61 del Acuerdo N°. 001 de 1997, artículo que debe ser reglamentado de conformidad con el artículo 28 de la Ley 30 de 1992.

Además, en el mismo informe de asesoría técnica se resalta que la gestión humana ha sido inadecuada debido a la alta rotación de personal y la vinculación de personal innecesario, que superó la capacidad de pago real de la institución y profundizó la crisis financiera por la que atraviesa la universidad.

En conclusión, es urgente realizar una reestructuración del sistema de vinculación del personal administrativo y además necesario replantear la visión, la misión y los objetivos de la División de Relaciones Laborales de la universidad del Tolima, para que éstos sean encaminados a cumplir con los principios de la función pública y con los objetivos de

eficiencia y eficacia en las entidades públicas, garantizando además los derechos a los trabajadores públicos.

3.3.2.1 Antecedentes Normativos De La Carrera Administrativa En La Universidad Del Tolima. En el marco normativo de la Universidad del Tolima, el Estatuto General creado mediante Acuerdo del Consejo Superior No. 104 de Diciembre 21 de 1993 en su Artículo 38 menciona: El personal administrativo vinculado a la Universidad será de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa y de trabajadores oficiales. Son empleados de libre nombramiento y remoción quienes desempeñen cargos de dirección, asesoría, confianza, supervisión, vigilancia y manejo. La vinculación implica un compromiso con los principios, propósitos, políticas y objetivos de la Institución, los que ayudará a construir y modificar por su participación en la vida integral de la Universidad. El personal administrativo se rige por el Estatuto de Personal Administrativo expedido por el Consejo Superior Universitario, el cual debe contemplar la vinculación, el régimen legal, las funciones, el escalafón, los derechos y deberes, la capacitación y los estímulos, entre otros.

Al respecto en el Acuerdo 001 de enero 29 de 1996 del Consejo Superior “Por medio del cual se adopta el Estatuto del Personal Administrativo de la Universidad del Tolima” en el artículo 61 de la carrera administrativa cita: “Para el cumplimiento de la carrera administrativa, la Universidad del Tolima se regirá por la Ley 27 de 1992 y sus decretos reglamentarios y demás normas que la modifiquen, adicionan o sustituyan.

En el informe de Gestión 2012 Capítulo 3 Política laboral, se mencionan los siguientes documentos como soporte de la política laboral implementada en el 2012: propuesta de implementación de una política laboral integral de la Universidad del Tolima- viabilidad jurídica y financiera; trabajo de campo, revisión documental y entrevistas; análisis y proyecto de la carrera administrativa en la Universidad del Tolima; documento de avance propuesta de implementación de una política laboral integral en la Universidad del Tolima: documento de avance propuesta de implementación de una política laboral integral en la Universidad del Tolima -viabilidad jurídica y financiera; concepto escrito del

Departamento Administrativo de la Función Pública según visita realizada el 12 de julio de 2012 por los funcionarios LUZ MERY RIAÑO Y JAIME DELGADO. Sin embargo, no fue posible obtener acceso a estos documentos.

En el mismo informe, se expone que posterior a la política laboral implementada, se procederá a organizar la carrera administrativa, para proceder a las provisiones de los cargos de planta en propiedad, previo concurso público de méritos y que por sugerencia del Consejo Superior podría realizarlo la Universidad Nacional de Colombia, pero a la fecha no se ha adelantado trámite alguno para realizar dicho concurso.

No obstante, debido a que la Universidad del Tolima no cuenta con un estudio técnico que permita evaluar las cargas laborales para determinar el número de empleados y el perfil requerido para atender las necesidades institucionales y de la comunidad académica, decidió contratar al Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle para que presentara una propuesta de estudio de rediseño organizacional para la Universidad del Tolima. Documento entregado en mayo de 2017 a las directivas de la Universidad y socializado completamente al Consejo Superior en diciembre del mismo año.

El estudio presentado por la Universidad del Valle concluye que respecto a la nueva planta de cargos o empleos procede la decisión de suprimir los actuales y crear los requeridos con la nueva nomenclatura y grado para posteriormente ordenar la vinculación por mérito interno a los respectivos cargos previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos, respetando los derechos de los empleados en carrera administrativa previamente.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

4.1 TIPO DE ESTUDIO

Para la consecución del objetivo planteado, la metodología utilizada es una investigación mixta, teniendo en cuenta que actualmente hay un creciente interés dentro del campo de la administración por los enfoques con metodología que integre métodos cuantitativos y cualitativos de recolección y análisis de datos. Adicionalmente, la metodología mixta permite generar y verificar teorías en el mismo estudio, es complementaria y provee diferentes tipos de conocimientos y ventajas al investigador como, por ejemplo, información más detallada y nuevos enfoques de la investigación. Para el caso, se realizó en primera instancia un estudio cualitativo seguido de uno cuantitativo, debido a que se lleva a cabo para desarrollar una teoría y explorar relaciones de un fenómeno poco estudiado. De esta forma, se obtiene el conocimiento suficiente para después ser probado mediante investigación cuantitativa (Ugalde y Balbastre, 2013). La secuencia consistiría en hacer una exploración con el estudio cualitativo y construir información estructurada, para desarrollar una hipótesis y las herramientas de recolección de datos.

Por otro lado al ser este un estudio de caso, lo que se pretende es conocer con profundidad buscando el completo entendimiento de su naturaleza, sus circunstancias, su contexto y sus características. De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (citados por Del Cid, Méndez y Sandoval, 2011), el estudio de caso es la unidad básica de investigación, mediante este estudio puede obtenerse información tanto cuantitativa como cualitativa y que debe tratarse con profundidad.

Al realizar la revisión de trabajos académicos como el de Tatiana (2015), Paz (2015), García (2014), Ortega (2012) Ramírez (2011), Martínez (2008) y Puentes (2008) entre otros, para la investigación cualitativa se demuestra la necesidad de efectuar una exhaustiva revisión de documentación: legal en Colombia acerca de la aplicación de la carrera administrativa a partir de la Ley 909 de 2004, la teoría administrativa de Max

Weber y las soluciones administrativas modernas a las fallas presentadas en ésta, de acuerdo a las distintas formas y condiciones de aplicación.

Para el análisis cuantitativo se utiliza la información obtenida de la investigación cualitativa y se procede a establecer las relaciones entre las variables del problema. En este proceso, un método provee material para el siguiente, de acuerdo a lo planteado por Claire Selltiz (citado por Ramírez, 2011), este tipo de estudio es más consecuente y mejor estructurado, en donde se reúne información acerca de posibilidades prácticas para llevar a cabo investigaciones en marcos de vida actual.

4.1.1 Lugar Y Descripción De Los Sujetos De Investigación. La Universidad del Tolima es un ente universitario autónomo, de carácter estatal u oficial, del orden departamental, creado por la Ordenanza No. 005 de 1945, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, y patrimonio independiente, que elabora y maneja su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. La sede principal se encuentra ubicada en la ciudad de Ibagué, llamada la capital musical de Colombia, que es también la capital del Tolima y el principal epicentro político, industrial, comercial, cultural, financiero y turístico del departamento.

Se escogió esta entidad por ser una empresa que impacta a la población tolimense y sus alrededores, tanto a nivel académico como laboral, al tener más de mil empleados es una las empresas más grandes del departamento, y por ende el ámbito laboral en ésta juega un papel importante en los indicadores de empleo y condiciones de vida de la ciudad y el departamento.

Adicionalmente, al ser un tema poco estudiado resulta interesante realizar una revisión de la política laboral implementada a partir de 2012 en el claustro universitario, visualizada como una forma de actualización y modernización del alma mater en cuanto a su aparato burocrático, pero que en este momento es visto como uno de los principales causantes de la crisis financiera y administrativa por la que atraviesa, teniendo en cuenta su condición de autonomía y el alcance de la misma.

En la universidad, la organización y funciones de las dependencias que la integran serán establecidas en el acuerdo de estructura orgánica y en el manual de funciones, para lo cual el Consejo Superior en cumplimiento de sus funciones aprobó el Acuerdo Número 0006 del 3 de mayo de 2012 “Por medio del cual se establece la planta global de personal de la Universidad del Tolima”, la cual se fijó en 639 cargos públicos distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 5 Planta global de personal de la Universidad del Tolima

CARGO	N° DE CARGOS	TIPO DE VINCULACIÓN
Directivo	78	Libre nombramiento y remoción
Asesor	4	Libre nombramiento y remoción
Profesional Universitario	165	Provisional
Técnico	163	Provisional
Auxiliar Administrativo	229	Provisional
TOTAL	639	

Fuente: Acuerdo Número 0006 del 3 de mayo de 2012

Dentro de los cargos directivos y asesores se encuentran por un lado, los empleos de libre nombramiento y remoción que corresponden a los cargos cuyo ejercicio requiere un alto grado de confianza y confidencialidad, por lo que se le otorga potestad al rector de turno para contratar a quienes le merezcan estas cualidades, y por otro lado, se encuentran directivos como los decanos de las facultades quienes son elegidos por votación de los tres estamentos. Los denominados provisionales, hacen referencia al nombramiento temporal de las personas en el cargo mientras se surte el debido proceso de selección para la provisión definitiva del empleo.

Para el caso, la clasificación importante es según el tipo de contratación, ya que la carrera administrativa en Colombia hace alusión a todos los empleos en los órganos y entidades del Estado exceptuando los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y

los de trabajadores oficiales, que pertenece a los cargos profesionales, técnicos y asistenciales.

4.1.2 Técnicas Para Recolección De Información. Técnicas de revisión documental: la recolección de la mayor cantidad de información proveniente de fuentes secundarias busca conocer las teorías y conceptos administrativos y legales desde sus inicios hasta su estado actual. Para esto se utilizarán: Textos y revistas periódicas sobre la teoría del modelo burocrático, la carrera administrativa, la nueva gerencia pública, la flexibilidad laboral; Informes de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, que son las entidades encargadas de la implementación, organización, evaluación y/o vigilancia del régimen de carrera administrativa; marco legislativo de la carrera administrativa y la función pública en Colombia; y demás documentos gubernamentales donde se definan políticas sobre función pública y carrera administrativa.

- **Entrevista A Profundidad:** obtener información de fuentes primarias a través de entrevistas, utilizando para ello, la técnica de entrevistas a profundidad a expertos seleccionados por conveniencia del tema, según sus perfiles de formación académica, experiencia laboral y representatividad; las entrevistas permiten indagar sobre la visión del entrevistado entorno al tema, las percepciones sobre el régimen normativo vigente y el caso estudiado y las recomendaciones que según su experiencia y preparación académica pueden mejorar la gestión del talento humano en las entidades públicas. Los expertos serán Directivos de la Universidad del Tolima y representantes de los grupos de interés de la universidad.
- **Encuesta Estructurada:** La recolección de datos de los individuos permite entender a la población y provee herramientas para efectuar una descripción numérica de tendencias, actitudes u opiniones de la situación. Se busca caracterizar relaciones entre variables carrera administrativa (independiente) y el tipo de vinculación de los funcionarios administrativos provisionales

(dependiente), para ello se escogerán aleatoriamente los empleados de la muestra y se les aplicará el mismo cuestionario a fin de determinar con mayor exactitud la realidad de la carrera administrativa y visión que sobre esta tiene los empleados, a fin de determinar la idoneidad de su implementación.

El cuestionario está dividido en cuatro partes y compuesto por once preguntas de selección múltiple con única respuesta.

4.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

Para el desarrollo del método cuantitativo se realizó una encuesta, por lo que se obtuvo una muestra de la población, mediante muestreo por conveniencia combinado con muestreo probabilístico y se seleccionó la muestra. Esta técnica permite observar puntos de vista y opiniones de forma más cercana y a fin de eliminar el sesgo por conveniencia de la investigación, se procedió a escoger personas de ambos sexos, con distintas edades y diferentes cargos, grados y carreras, al interior del alma mater.

4.2.1 Descripción De La Muestra: De los 639 empleos de la planta global de la universidad, solo 528 empleados pueden incluirse en la vinculación laboral de carrera administrativa. La fórmula que orienta sobre el cálculo del tamaño de la muestra para datos globales es la siguiente:

$$n = \frac{Z^2 PQN}{E^2(N-1) + Z^2 PQ}$$

Donde:

N: es el tamaño de la población =528

Z: es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos e indica la probabilidad de que los resultados de la investigación sean ciertos: 95% de confianza, equivale a 1,96.

E: es el error muestral deseado, la diferencia que puede haber entre el resultado que obtenemos preguntando a una muestra de la población y que se obtendría si preguntáramos al total de ella= 5%

P: es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. Este dato es generalmente desconocido, se supone que $p=q=0.5$

Q: es la proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, $1-p$.

n: es el tamaño de la muestra=223

De un total de 223 posibles encuestas a funcionarios administrativos de la planta global en cargos que no corresponden a elección popular, libre nombramiento y remoción o trabajadores oficiales de la universidad del Tolima, se hicieron 29 encuestas, debido a que para el estudio de caso es conveniente escoger una muestra con accesibilidad, proximidad, y la disponibilidad de las personas de formar parte de la muestra.

Para el método cualitativo se realizó estudio de caso, debido a que la muestra se reduce a una empresa, con la intención de conocer a profundidad los factores administrativos y legales que genera la implementación del sistema de carrera administrativa en el caso seleccionado.

Conservando el método de muestreo por conveniencia, de un total de 12 posibles entrevistas entre directivos de la universidad del Tolima implicados en la política laboral y representantes de los grupos de interés, se hizo una entrevista a la representante del sindicato mayoritario en la Universidad del Tolima, SINTRAUNICOL, con el fin de conocer el pensamiento acerca de la implementación de la carrera administrativa, del grupo que reúne la mayor parte de los empleados vinculados en provisionalidad.

5. RESULTADOS

En el diseño metodológico de la investigación se propuso realizar encuestas a funcionarios administrativos que no corresponden a elección popular, libre nombramiento y remoción o trabajadores oficiales de la universidad del Tolima, con el fin de medir la percepción de los mismos frente a la carrera administrativa, establecer su conocimiento y pensamiento frente a la aplicabilidad de este sistema como forma de vinculación laboral de los empleados administrativos. A continuación se presentan los resultados obtenidos:

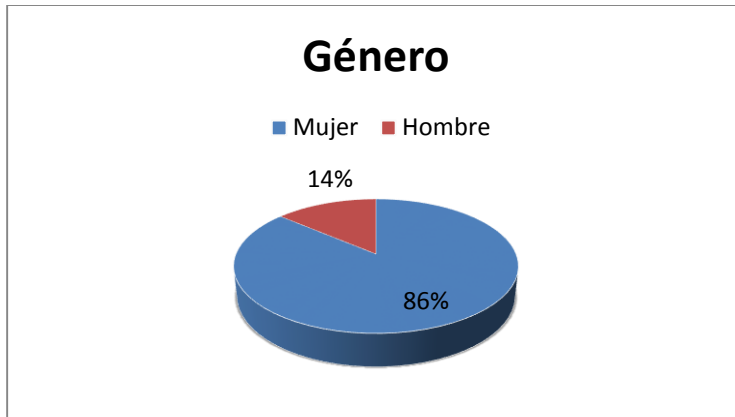
5.1 ENCUESTA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En total se adelantaron 29 encuestas a igual número de servidores públicos de la Universidad del Tolima, equivalente al 13% del total de la muestra. El instrumento se aplicó en el mes de abril de 2018.

El cuestionario se dividió en cuatro partes: referente a la carrera administrativa, efectos de la carrera administrativa en Colombia, factores legales y administrativos; y Universidad del Tolima y la carrera administrativa. Compuesto por once preguntas de selección múltiple con única respuesta.

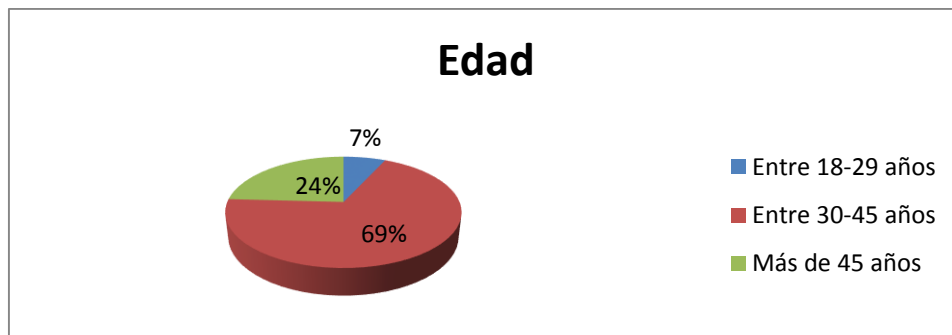
A continuación se presentan los resultados:

Figura 1. Género encuestados



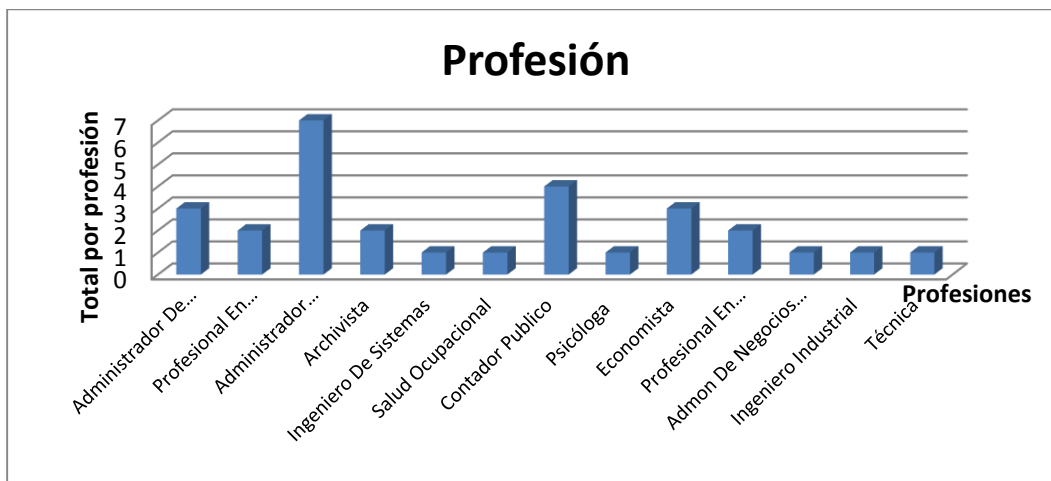
Fuente: Autor

Figura 2. Edades encuestados



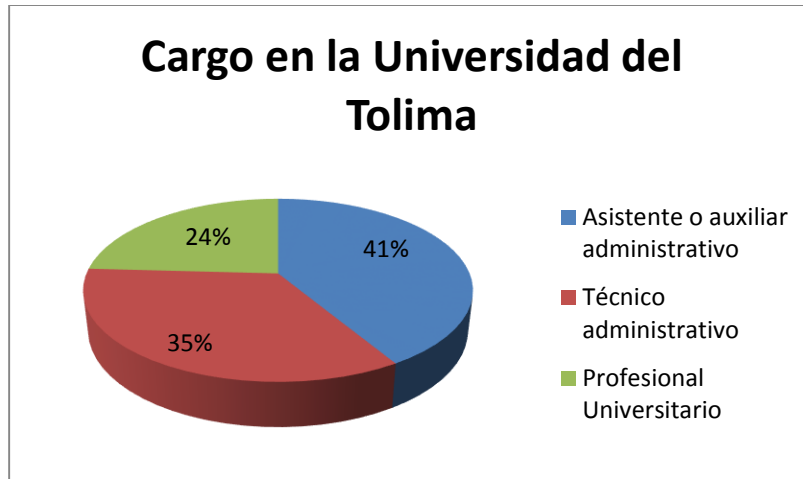
Fuente: Autor

Figura 3. Profesión encuestados



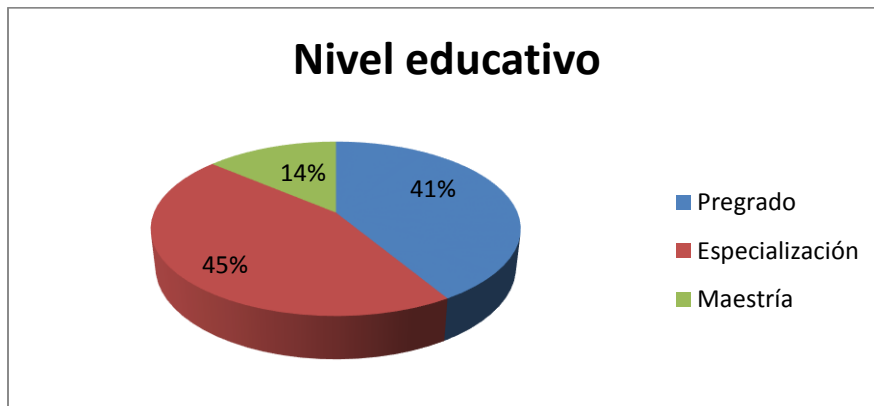
Fuente: Autor

Figura 4. Cargos Universidad del Tolima



Fuente: Autor

Figura 5. Nivel educativo encuestados

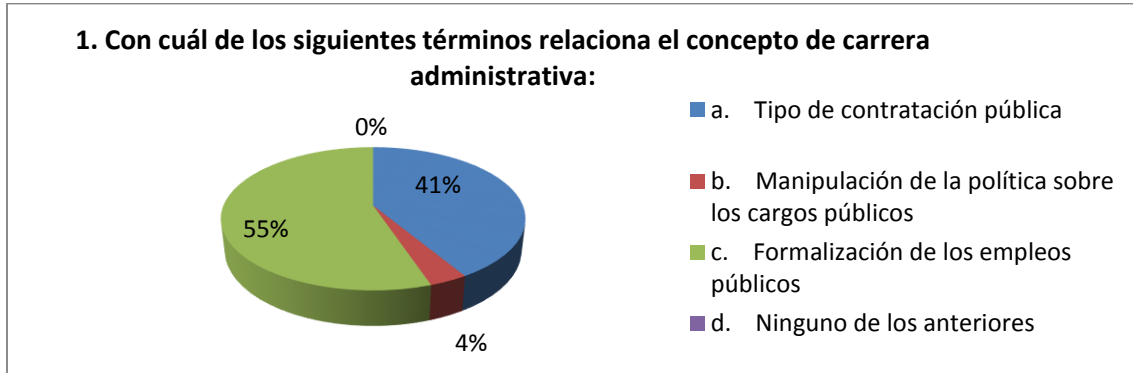


Fuente: Autor

Respecto a los datos generales, se puede observar que la mayoría de personas que diligenciaron la encuesta son mujeres mayores de 30 años. De igual forma se nota que los encuestados en su mayoría pertenecen a las profesiones relacionadas con la administración y las finanzas. También es distinguible el hecho de que aunque el 41% de los empleados son profesionales y el 45% además tiene especialización, sin embargo el 41% se desempeña en un cargo auxiliar y el 35% en un cargo técnico. Es decir, el personal no se desempeña en un cargo de acuerdo a su nivel educativo.

I. Referente a la carrera administrativa

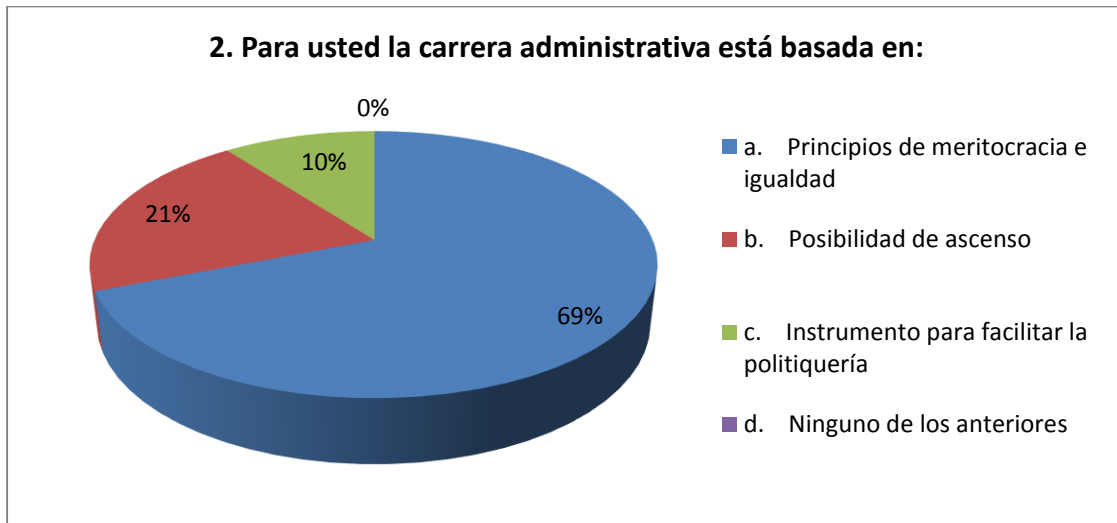
Figura 6. Conceptos relacionados con la carrera administrativa



Fuente: Autor

El 55% de los encuestados relaciona a carrera administrativa con la formalización del empleo, situación que deja entre ver que no sienten estabilidad laboral.

Figura 7. Concepciones de la carrera administrativa



Fuente: Autor

El 69% de los funcionarios encuestados cree en los principios de mérito e igualdad de la carrera administrativa y el 21% encuentra este sistema como una posibilidad de ascenso.

Figura 8. Estabilidad laboral otorgada por la carrera administrativa

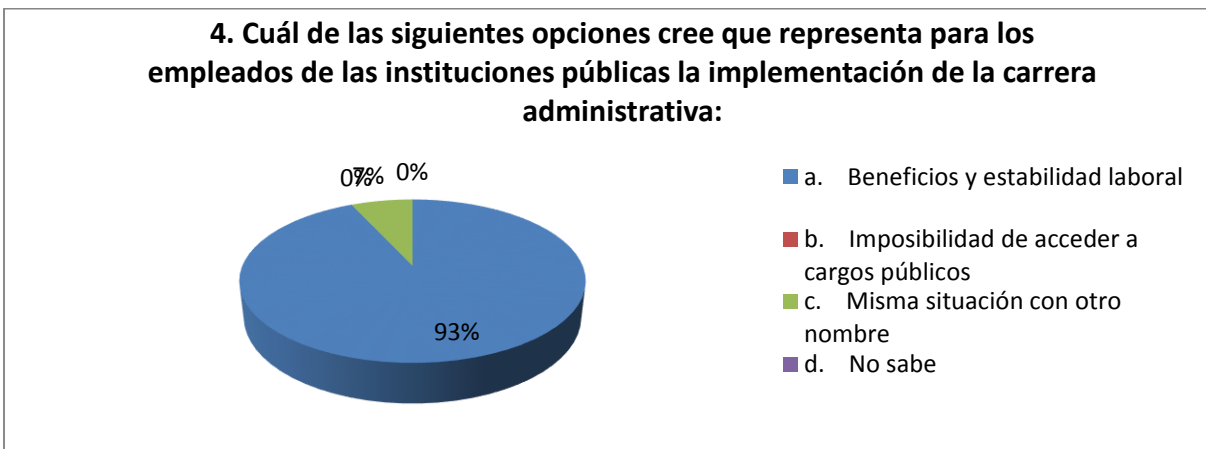


Fuente: Autor

El 83% de las personas piensa que la carrera administrativa proporciona mucha estabilidad laboral, lo que significa que la planeación personal del trabajador tendría proyecciones a largo plazo.

II. Efectos de la carrera administrativa en Colombia

Figura 9. Beneficios o desventaja laboral de la carrera administrativa

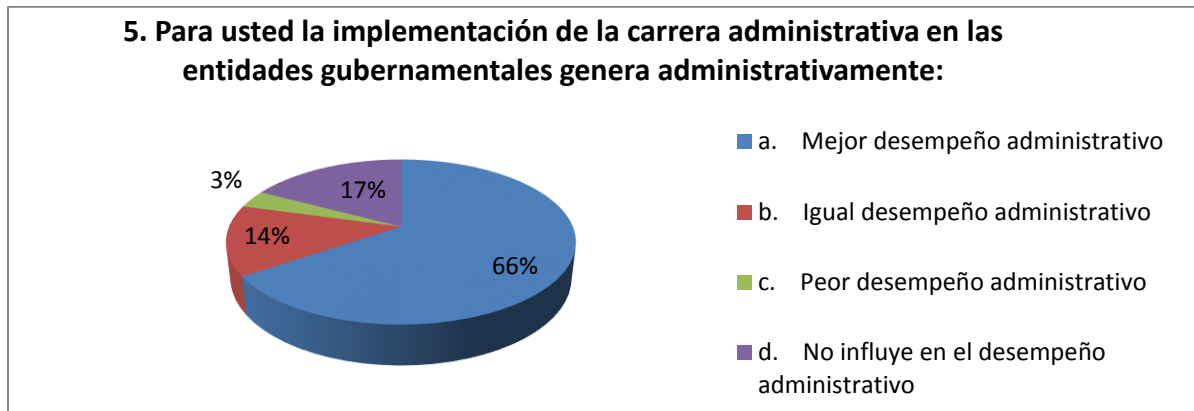


Fuente: Autor

El 93% encuentra beneficioso el sistema de vinculación por carrera administrativa, teniendo en cuenta que la estabilidad laboral proporciona un ingreso mensual fijo y además por su calidad de funcionario y empleado público de carrera se hace acreedor a

beneficios económicos como primas, siendo un ingreso extra, permite al trabajador y su familia el desarrollo de planes con alguna seguridad de terminarlos de forma satisfactoria, al menos en el campo del cumplimiento financiero.

Figura 10. Efectos de la carrera administrativa en las entidades gubernamentales

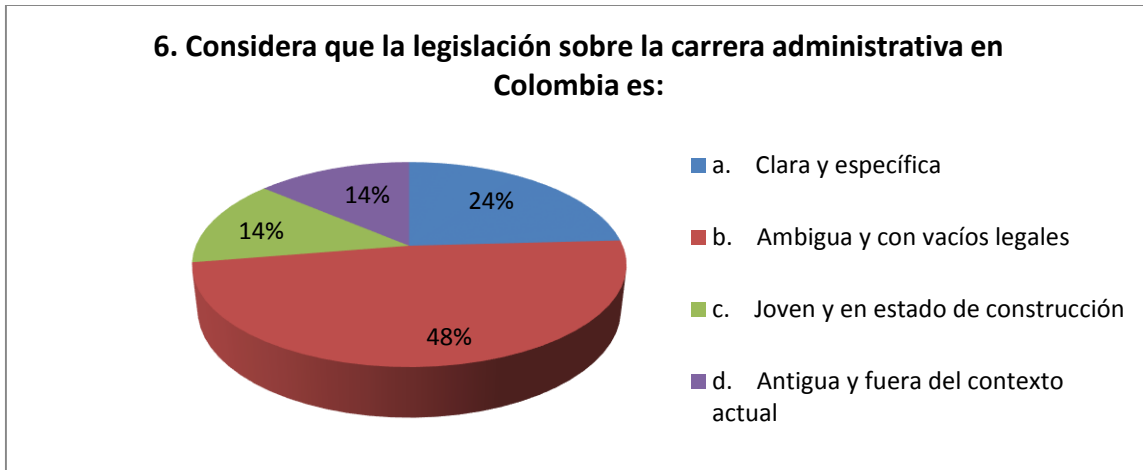


Fuente: Autor

El 66% de los encuestados piensa que la carrera administrativa como sistema de vinculación proporciona a las entidades gubernamentales mejor desempeño administrativo, esta situación puede explicarse en el sentido de que al sentirse estable y seguro con empleo que permite al empleado cumplir sus obligaciones financieras, personales y le proporciona posibilidad de ascenso, cumpliendo sus expectativas de crecimiento personal hace que el trabajador desempeñe de la mejor manera sus funciones.

III. Factores legales y administrativos

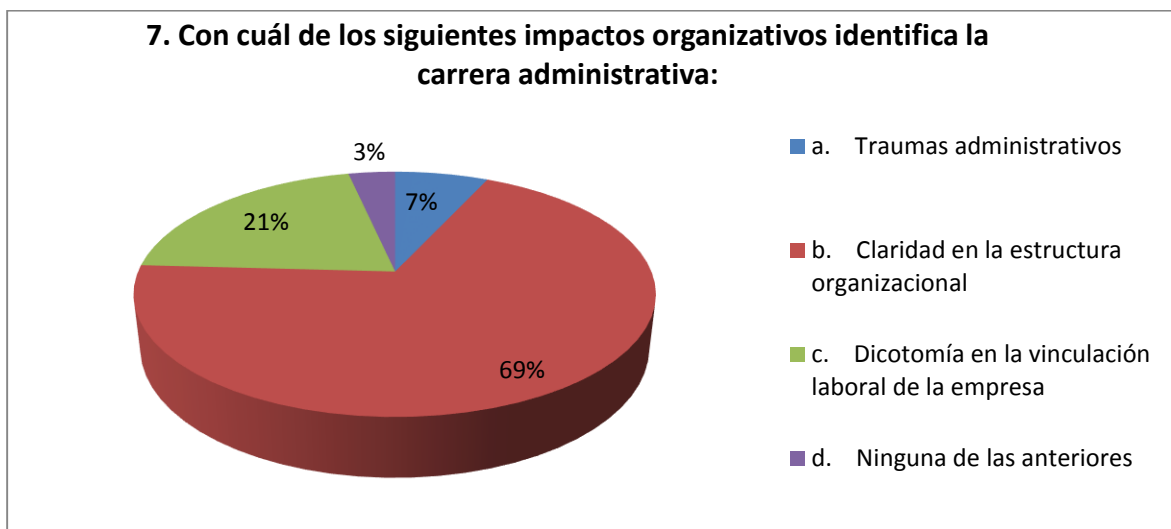
Figura 11. Legislación de la carrera administración en Colombia



Fuente: Autor

El 48% de los encuestados consideran que la legislación sobre la carrera administrativa es ambigua y con vacíos legales, el 24% cree que es clara y específica, el 14% piensan que es joven y estado de construcción y el otro 14% opina que es antigua y fuera de contexto, es decir, que la mayoría de los encuestados considera que la legislación debe ser revisada y reestructurada a fin de reflejar la realidad buscada.

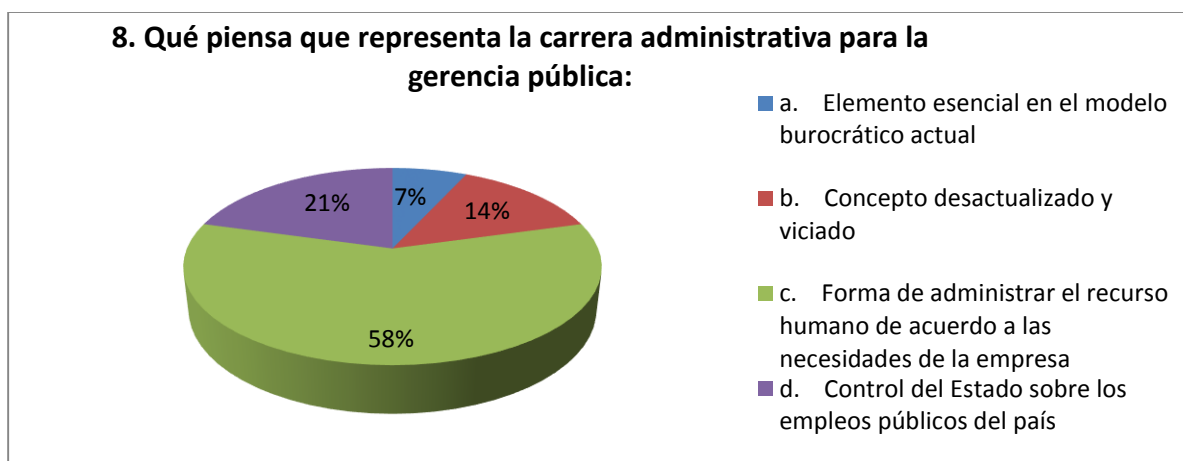
Figura 12. Impactos organizativos de la carrera administrativa



Fuente: Autor

El 69% de las personas identifican la carrera administrativa como un elemento que genera claridad en la estructura organizacional, el 21% considera que representa una dicotomía en la vinculación laboral de la empresa, el 7% cree que proporciona traumas administrativos y el 3% no está de acuerdo con ninguna de las opciones. De esta forma, puede interpretarse que la mayor parte de los empleados piensan que la estructura organizacional actual no está clara y necesita reestructurarse para generar seguridad en los empleados.

Figura 13. Carrera administrativa y su relación con la gerencia pública

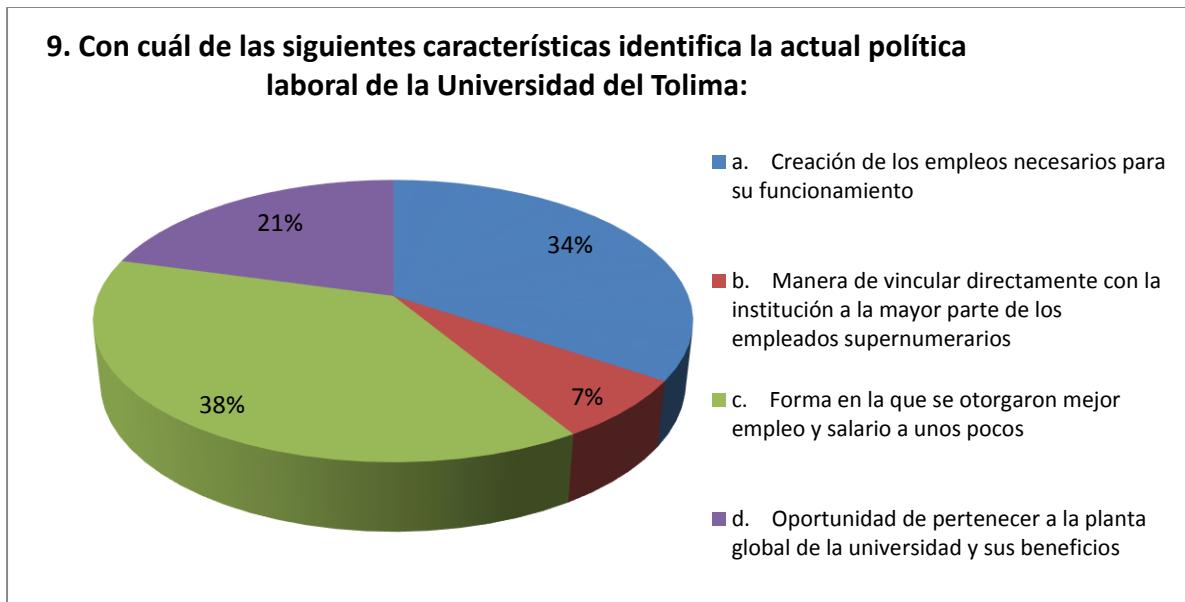


Fuente: Autor

El 58% piensa que a carrera administrativa representa para la gerencia pública, la forma de administrar el recurso humano de acuerdo a las necesidades de la empresa, el 28% cree que es la forma en que el Estado controla los empleos públicos del país, el 14% opina que la carrera administrativa es un concepto desactualizado y viciado y el 7% restante señala que es un elemento esencial en el modelo burocráticos actual. De acuerdo a estos resultados, el mayor porcentaje de los empleados considera que la carrera administrativa es un concepto importante y necesario para el desarrollo de una gerencia pública.

IV. Universidad del Tolima y la carrera administrativa

Figura 14. Características de la política laboral de la Universidad del Tolima

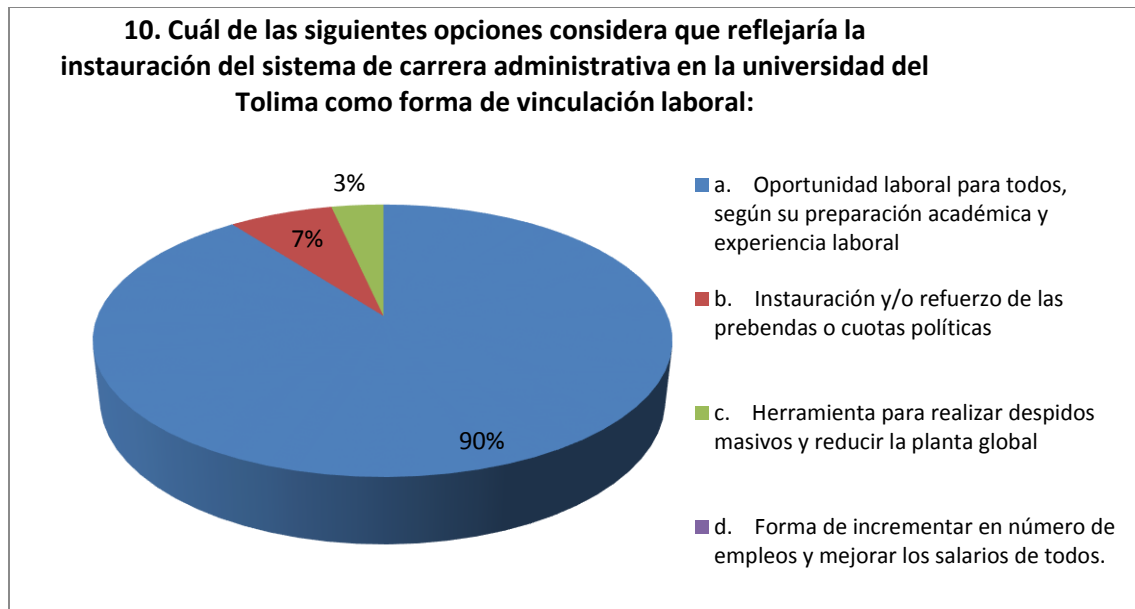


Fuente: Autor

La característica más destacada de la actual política laboral de la Universidad del Tolima según los encuestados es la forma en la que se otorgaron mejor empleo y salario a unos pocos con un 38%, el 34% piensa que fue la creación de los empleos necesarios para el funcionamiento de la institución, el 21% opina que ésta fue la oportunidad de pertenecer a la planta global de la universidad y sus beneficios y el 7% considera que fue la manera de vincular directamente con la entidad a la mayor parte de los empleados supernumerarios.

De acuerdo a los resultados presentados anteriormente, los criterios están divididos entre quienes afirman que la política laboral sólo mejoro profesionalmente a unos pocos y otros que aseveran que una estrategia necesaria y adecuada.

Figura 15. Percepción carrera administrativa Universidad del Tolima

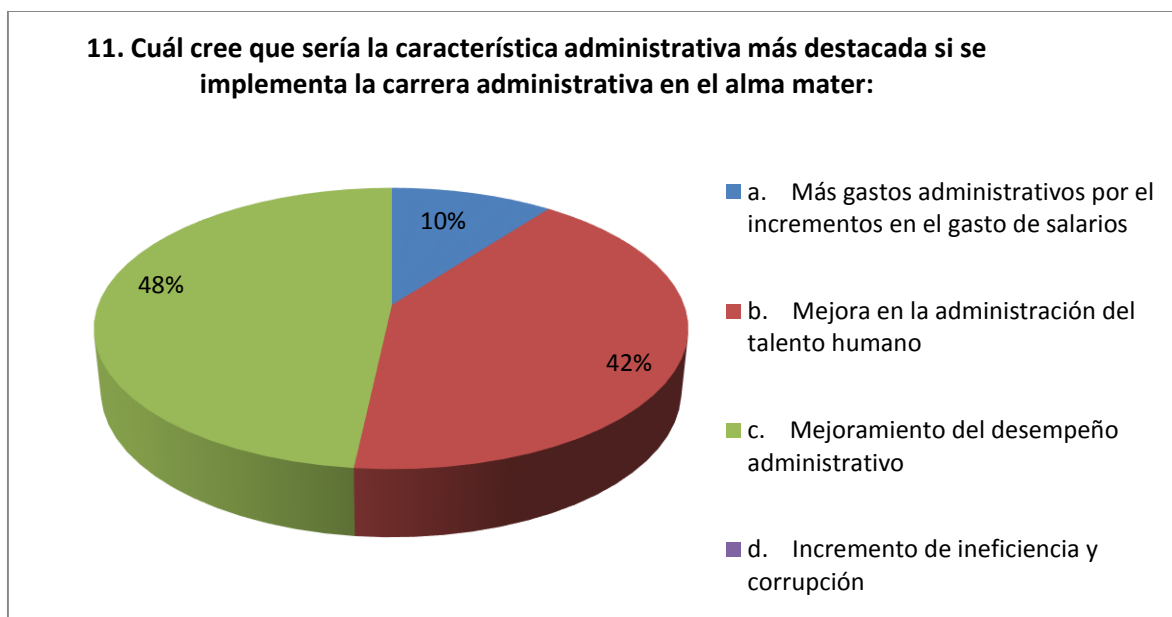


Fuente: Autor

Para el 90% de los empleados participantes de la encuesta, la carrera administrativa como forma de vinculación laboral constituye una oportunidad laboral para todos de acuerdo a la preparación académica y experiencia laboral, el 7% piensa que refleja el refuerzo o instauración de prebendas o cuotas políticas y el 3% considera que es una herramienta para realizar despidos masivos y reducir la planta global.

Con el resultado de la pregunta, puede deducirse que casi el total de los encuestados asevera que la carrera administrativa como forma de vinculación representa una oportunidad de mejorar, de obtener un empleo por sus conocimientos académicos y laborales sin la intervención de afinidades o discrepancias personales o políticas.

Figura 16. Principal característica de la carrera administrativa



Fuente: Autor

El 48% de los participantes estima que con la implementación de la carrera administrativa en la universidad, ésta mejorará el desempeño administrativo y el 42% manifiesta que mejorará la administración del talento humano. Sólo el 10% supone que ésta traerá más gastos administrativos relacionados con el incremento en el gasto de salarios. De esta forma, para la mayoría determinante, la carrera administrativa representa mejora tanto a nivel personal como a nivel organizacional.

5.2 ENTREVISTA A REPRESENTANTE SINDICATO

Se realizó entrevista a uno de los miembros de la junta directiva de SINTRAUNICOL SUBDIRECTIVA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA, que constituyen la posición oficial de este grupo acerca de la carrera administrativa y su implementación en la universidad del Tolima como sistema de vinculación del personal administrativo.

De acuerdo con la representante del sindicato de trabajadores públicos de la institución, en la universidad no existe carrera administrativa, pues aunque existan algunos funcionarios bajo este régimen, la aplicación del sistema no se ha desarrollado de

acuerdo a las normas, teniendo en cuenta que no hay claridad sobre la forma en que se otorgaron estos empleos, la asignación de vacantes de los mismos no ha sido por convocatoria pública abierta, y no se cumple con el proceso de selección de personal, inducción o capacitación.

Así mismo, manifiesta que ha sido falta de voluntad administrativa y política la realización de los marcos normativos para la regulación de la carrera administrativa, esto debido a que el tipo de vinculación en provisionalidad les permite mantener la “politiquería” y el “amiguismo” en la designación de los cargos.

Reconoce que el diseño de los empleos en muchos casos no corresponde a la descripción del contenido funcional del empleo, no hay libre concurrencia e igualdad de ingreso, ni transparencia y garantía de imparcialidad en los procesos de asignación de cargos, esto en parte según su concepto a que no existe evaluación de desempeño, siendo ésta una elección subjetiva del rector.

De igual forma, la sindicalizada manifiesta que es necesario un cambio en el sistema de vinculación de los empleados administrativos en donde se garanticen los derechos de los trabajadores y donde se proporcione estabilidad laboral. Respecto a la carrera administrativa dice que representa muchos beneficios y estabilidad laboral, sin embargo considera que su realización debe ser por medio de concurso cerrado, para que las personas actuales queden en sus cargos.

Finalmente, la representante de SINTRAUNICOL dice que es necesario el apoyo y la voluntad tanto del consejo superior como del rector, establecer una mejor administración del talento humano de la universidad, para que no haya prebendas y mejore el desempeño administrativo, pues según su visión un empleado con seguridad de permanencia en un cargo, capacitación y posibilidad de ascenso de acuerdo a sus estudios y experiencia, realiza mejor su trabajo, lo que conlleva al cumplimiento de los objetivos institucionales y una gerencia pública eficiente y eficaz.

6. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL COMO EL SISTEMA DE VINCULACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

El presente trabajo de grado propone brindarle a la administración de la Universidad del Tolima, una alternativa de mejoramiento en la gestión del talento humano y la carrera administrativa en la Universidad del Tolima, que estén alineados con los principios constitucionales sobre la función pública como son el mérito, la profesionalización, la estabilidad, la evaluación del desempeño y la flexibilidad laboral, en un contexto complejo y regulado por normas aplicadas en porciones o existentes sólo en el papel (Ruiz, 2015), con el propósito de brindar calidad laboral al talento humano y que a su vez permita cumplir con el deber del Estado en la asignación del empleo público.

En primer lugar, se debe resaltar que la estructura institucional del Estado colombiano, está basado en el mérito y la carrera administrativa y son principios constitucionales, que deben formalizarse e incorporarse en cualquier modelo de gestión del talento humano que se precie de legal, legítimo y moderno. Además, este mecanismo es considerado por la inmensa mayoría de los estudiosos y expertos en función pública, como una fuerza central en el combate contra la corrupción. De tal forma que, el sistema de mérito resulta la variable decisiva de un nivel de profesionalidad capaz de garantizar la limpieza de los procedimientos y la reducción de la corrupción a límites aceptables para el buen funcionamiento de las sociedades (Martínez y Ramírez, 2008).

Por otro lado, debe cambiarse la perspectiva y tomar la autonomía con autorreflexión, mirar hacia adentro con libertad para actuar, pero con control en el proceso. Ejercer la autonomía no significa caos, por el contrario, requiere articular las dimensiones de la gestión educativa.

6.1 LA CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL COMO DERECHO Y DEBER DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

Los derechos relacionados a la carrera administrativa se derivan del cumplimiento de los requisitos señalados por la ley para el que el servidor público adquiera una serie de beneficios en situaciones dadas, por ejemplo, el artículo 36 de la Ley 909 de 2004, dispone que el servidor público que supere de manera satisfactoria el período de prueba adquiere los derechos de carrera, otro ejemplo puede ser la posibilidad del servidor público de ser incorporado cuando se le haya suprimido el empleo del cual es titular.

Entonces, los derechos de carrera administrativa se materializan en una serie de situaciones en las cuales el servidor público tiene privilegios, reconociéndoles así los méritos realizados y las capacidades obtenidas en el desarrollo de las funciones del empleo del cual es titular.

Las situaciones que reconocen los derechos de carrera administrativa se derivan de lo dispuesto en la normatividad y de las actuaciones de la administración, por lo tanto, la normatividad dispone los incentivos salariales y las capacitaciones los recibirán los servidores públicos de carrera administrativa, y el procedimiento a seguir al presentarse una reforma a la planta de personal de una entidad pública en la cual se supriman empleos públicos de carrera administrativa, ya que la normatividad salvaguarda al servidor público que ostenta derechos de carrera, permitiendo que este sea incorporado a la nueva planta o reincorporado (Murcia,2016).

En el estudio realizado por la Corte Constitucional, al contenido del Acto Legislativo 01 de 2008, se consideró que la carrera administrativa es el instrumento más adecuado e idóneo por la ciencia de la administración para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública. Así ha sido reiterado en sucesivas sentencias, que la carrera debe ser la regla general y los demás mecanismos de provisión de cargos ser la excepción.

Sin embargo, esta condición de la carrera administrativa, es reiteradamente ignorada por el ejecutivo, que permite el ingreso a los cargos públicos a través de nombramientos provisionales, que generan expectativas a las personas que los ocupan, por el paso del tiempo, cuya situación en acuerdo con el legislativo, se ha pretendido a través de la historia, es legitimar el desconocimiento de las normas y pronunciamientos jurisprudenciales, que han dejado en claro, el acceso solo por mérito a la carrera administrativa.

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los principios generales de la carrera administrativa se enfocan hacia la eficacia del criterio del mérito, como factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público. De esta forma, el mérito se encuentra estrechamente vinculado con el concurso público, pues el Constituyente dispuso este mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa.

Así pues, el sistema de concurso como regla general regula, el ingreso y el ascenso dentro de la carrera, y se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, de tal forma que el proceso de selección se dirige a comprobar las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño del empleo. De igual manera, la evaluación periódica de quien ocupe el cargo, es indispensable para la permanencia y ascenso en el servicio y para la obtención de estímulos y beneficios laborales (Enríquez, 2012).

Es el concurso el instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que en lugar del mérito, se favorezcan criterios subjetivos como la filiación política del aspirante, su lugar de origen, preferencias personales, el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública, entre otros, para descalificar al aspirante.

A propósito del mérito y del concurso, según la reiterada jurisprudencia constitucional, el concurso ha de evaluar todos y cada uno de los factores que deben reunir los candidatos a ocupar un cargo en la administración pública, incluidos aquellos factores en los cuales la calificación simplemente objetiva es imposible, como por ejemplo, las condiciones morales del aspirante, su capacidad para relacionarse con el público, su comportamiento social, etc., apareciendo el elemento subjetivo que, en ciertas ocasiones podría determinar la selección.

De acuerdo a lo anterior, la determinación del acceso a la carrera administrativa a través del mérito y por medio del concurso, busca en primera medida erradicar el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo, tanto del régimen general de carrera administrativa como, de los regímenes especiales que son de índole constitucional y los específicos que son de estipulación legal, situaciones que se han generado en los procesos de nombramientos provisionales y encargos por largos periodos, en donde quienes permitieron el ingreso y facilitaron los nombramientos ya no se encuentran en el poder, pero han dejado sus discípulos.

Significa lo anterior, que la vinculación, promoción y estabilidad en el empleo público no está condicionada por la filiación política y la ideología de quien preste sus servicios a la administración, ni por las presiones clientelistas o apreciaciones subjetivas del nominador, el mérito es el principio rector para integrar la planta de empleos de las entidades y organismos estatales del orden nacional y territorial, ya que las normas del sistema general se emplean también para llenar los vacíos que presenten las legislaciones que regulen los sistemas especiales o específicos de carrera.

En otras palabras, de las calidades académicas, la experiencia y las competencias de los empleados, depende la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de las entidades y organismos del Estado, es decir, el cumplimiento de los fines del Estado radica en la competencia con la cual los funcionarios, de carrera entre otros, cumplen las funciones y responsabilidades que les asigna la constitución y la ley.

Aunque, la gestión del talento humano este orientada al fortalecimiento de las competencias de los funcionarios, acogiendo las directrices establecidas por la Ley 909 de 2004, genera una mayor exigencia y compromiso a los funcionarios, y las nuevas no se ha tenido el soporte presupuestal deseable en las instituciones públicas que permita la implementación y el desarrollo de la carrera administrativa conforme a la ley. Esta situación que motiva el uso inadecuado de los recursos públicos, la utilización de las funciones públicas como mecanismo para la obtención de beneficios extras y el mal servicio al ciudadano.

Aspectos como la equidad interna, tanto horizontal como vertical, la competitividad salarial externa y la coherencia del sistema de compensación con la estrategia institucional son fundamentales en la gestión de la compensación en las entidades públicas colombianas.

Respecto a la clasificación de empleos por grados y niveles jerárquicos, se encuentra atada directamente a la asignación salarial por lo que es muy difícil establecer la equidad entre el aporte del empleo y su salario, siendo necesario, según sea el caso, ajustar la dispersión de categorías salariales correspondientes a niveles jerárquicos y grados para estructurar una alternativa de compensación menos compleja, que estimule un mejor desempeño y no solo a la permanencia en el cargo (Camargo y Mendoza, 2015), a fin de no sea necesario, como ocurre en la mayoría de instituciones públicas, recurrir a contratistas que tengan mayor competencia, pero que resultan más costosos, dificultando la planeación financiera a largo plazo de la entidad.

Puntualizando entonces, la provisión de cargos al interior de las universidades deben estar orientados al cumplimiento de los fines constitucionales de eficiencia, eficacia y en atención a su autonomía, la universidad puede determinar según lo demanden sus necesidades, el tipo de concurso que debe llevar a cabo por razones del buen servicio administrativo, razón por la cual debe contar con la reglamentación pertinente.

Es pertinente señalar que un trato legal diferente implica o no, violación a la igualdad, dependiendo de si se persiguen los objetivos constitucionales legítimos y la diferencia de trato constituye un medio adecuado, proporcionado y razonable para la consecución de la finalidad perseguida por la institución.

En consideración de los argumentos de derecho y deber expuestos anteriormente, a la Universidad del Tolima le corresponde instaurar la carrera administrativa, como el sistema técnico de administración de personal a través del cual se diseñará la organización de la función pública, bajo los principios de igualdad, acceso e imparcialidad, teniendo el mérito como pilar fundamental para el ingreso, ascenso y permanencia, administrado a través del sistema de concursos, y establecido para garantizar la eficiencia de la administración pública, de conformidad con el marco general establecido constitucionalmente en los artículos 13, 40 numeral 7, 125 y 130.

Por su condición de institución de educación superior pública, de conformidad con el artículo 69 constitucional, la autonomía universitaria se traduce en la facultad que tienen las universidades para elegir sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la Ley y con lo proveído por la Corte Constitucional en la sentencia C-746 de 1995, se encuentra dentro de las entidades que tienen un régimen de carrera administrativa especial de origen constitucional, y en consecuencia puede darse sus propias normas incluyendo la reglamentación de la carrera administrativa, por lo cual no se encuentra sometida a la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En virtud de la autonomía universitaria, corresponde al Consejo Superior Universitario la definición de la organización académica, administrativa y financiera de la Institución y la aprobación de su presupuesto.

Conforme a la facultad de expedir sus propias normas, a través del Acuerdo 0001 de 1996 del Consejo Superior Universitario de la Universidad del Tolima, se estableció el Estatuto del Personal Administrativo, regulando la carrera Administrativa de la Universidad del Tolima, aclarando que no todo el personal de la institución es de carrera.

Respecto a la competencia de los Consejos Superiores Universitarios de las universidades estatales, para expedir y adoptar el régimen de carrera administrativa para su personal administrativo, el Ministerio de Educación manifiesta que existen dos posiciones. Una posición señala que en ejercicio de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollada por algunas disposiciones contenidas en la Ley 30 de 1992, las universidades pueden darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley, designando dentro de esa órbita sus autoridades académicas y administrativas, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo. Bajo este concepto, se puede considerar que en ejercicio de la autonomía universitaria y de acuerdo con la facultad otorgada por el legislador, contenida en el artículo 79 y particularmente en el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, las universidades estatales pueden establecer y adoptar su propio estatuto de carrera administrativa, en armonía con los parámetros establecidos en los artículos 125 y 209 de la Constitución Política (Consejo De Estado, Sala De Consulta Y Servicio Civil N° 1906).

La otra perspectiva, considera que corresponde a la ley fijar los requisitos y condiciones para el ingreso a los cargos de carrera, su ascenso y retiro, los cuales, por su naturaleza son de obligatorio cumplimiento, aun cuando la ley 30 de 1992 ha establecido un régimen especial para las universidades estatales, esta no señala de manera expresa una competencia alusiva al establecimiento del régimen de carrera de sus empleados administrativos.

De acuerdo a lo anterior, el constituyente reconoce que la autonomía es necesaria para el cumplimiento de la misión educativa, y que las injerencias en el manejo de la institución deben evitarse con el fin de no trastornar los procesos internos. Es decir, las universidades son entes autónomos, con régimen especial, no pertenecientes a la Rama Ejecutiva, y su 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.

No obstante, si bien se permite a las universidades gozar de autonomía en los asuntos del personal administrativo, no debe desconocerse el marco constitucional de la obligatoriedad y naturaleza de la carrera administrativa. Por lo tanto, los estatutos no podrán desconocer el artículo 125 de la Constitución que ordena que los empleos públicos deben ser provistos por concurso de méritos y teniendo en cuenta las demás normas vigentes sobre las especificidades del régimen de dichos empleados públicos.

6.2 ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA PARA APLICAR EN LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Es bueno puntualizar que efectivamente existe la posibilidad jurídica de regular la carrera administrativa por parte de los Consejos Superiores con base en la Ley 30, pero dicha regulación debe fundamentarse en los parámetros legales y la Sala constata que la Ley 30 no los establece suficientemente, por lo tanto es necesario apelar a otras leyes para dictar los estatutos de carrera administrativa en las universidades.

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

Los empleados de la Universidad del Tolima son servidores públicos, razón por la cual se rigen por el Artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política que asigna al Gobierno la potestad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, con sujeción a los objetivos y criterios generales que fije el Congreso mediante la expedición de una ley general. Con base en la Ley 4 de 1992, cada año el gobierno expide, por decreto, los toques a los reajustes salariales aplicables al sector público. En particular, las disposiciones que regulan los aspectos del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos administrativos.

Por lo tanto, para la nueva planta de empleos del personal administrativo con sistema de vinculación de carrera administrativa, debe procederse a suprimir los cargos actuales y crear los requeridos con la nueva nomenclatura y grado de acuerdo con la ley.

Para realizar este proceso, se realiza el estudio de cargas de trabajo para determinar las necesidades de personal tanto en cantidad como en calidad, de cada dependencia de la institución. El estudio de cargas de trabajo, puede realizarse mediante un conjunto de técnicas que miden la cantidad y tiempo de trabajo destinado al desarrollo de funciones, procesos y actividades asignadas a cada dependencia.

De forma paralela, es necesario realizar el ajuste de estructuras en lo académico y de prácticas cotidianas y patrones de cultura organizacional, para evolucionar hacia donde las tendencias en educación superior se están moviendo. La estructura organizacional que sea propuesta, debe partir de un modelo de configuración clásico para universidades de tamaño mediano y en proceso de crecimiento y desarrollo. En tal sentido, el referente para el rediseño de la estructura organizacional debe contener una armónica integración entre el desempeño global de la institución con la materialización en términos de calidad, cobertura y diversificación de la oferta. Este estudio organizacional, la Universidad del Tolima ya lo adelantó con la Universidad del Valle y se cuenta con él, para implementar el sistema de carrera administrativa como forma de vinculación del personal administrativo de la institución.

Posteriormente, el consejo superior debe expedir el acto administrativo en el cual se ordene la vinculación por mérito a los respectivos cargos, previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos. De acuerdo con el Decreto 760 de 2005, a los empleados escalafonados en carrera administrativa, se les debe garantizar los derechos y en especial la reincorporación preferente en cargo de igual nivel jerárquico o superior, con igual o superior asignación básica mensual. Es decir, la Universidad del Tolima debe iniciar las acciones jurídicas internas y externas para derogar o demandar actos administrativos contrarios a Ley, en donde se evidencien reconocimientos de erogaciones que estén afectando la viabilidad administrativa de la entidad, con el fin de crear las disposiciones legales en el ámbito interno que regulen el comportamiento de los estamentos de la institución.

De acuerdo con el estudio realizado por la Universidad del Valle, la nueva planta de cargos sugerida a La Universidad del Tolima según el estudio técnico, sería:

Tabla 6. Nueva planta de cargos

PLANTA DE PERSONAL				
Nº.	NIVEL JERARQUICO Y CARGO	CODIGO	GRADO	CARGOS
DIRECTIVO				30
1	RECTOR	067	26	1
2	VICERRECTOR	077	21	3
3	GERENTE	039	21	2
4	JEFE DE OFICINA	006	21	1
5	DIRECTOR	009	20	1
6	JEFE DE OFICINA	006	20	3
7	SECRETARIO GENERAL	052	17	1
8	JEFE DE OFICINA	006	17	5
9	JEFE DE OFICINA	006	09	1
10	JEFE DE OFICINA	006	04	12
DIRECTIVO DOCENTE				91
11	DECANO DE UNIVERSIDAD	008	20	6
12	DIRECTOR DE ESCUELA DE UNIVERSIDAD	028	17	11
13	DIRECTOR DE CENTRO DE UNIVERSIDAD	028	17	8
14	DIRECTOR DE INSTITUTO DE UNIVERSIDAD	028	17	0
15	DIRECTOR DE DEPARTAMENTO DE UNIVERSIDAD	028	17	21
16	JEFE DE PROGRAMA ACADÉMICO	006	04	45
ASESOR				1
11	ASESOR	105	6	1
PROFESIONAL				192
12	TESORERO GENERAL	201	12	1
13	ALMACENISTA GENERAL	215	12	1
14	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	222	12	2
15	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	10	10
16	ODONTOLOGO (MT)	214	08	2
17	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	08	11

Nº.	NIVEL JERARQUICO Y CARGO	CODIGO	GRADO	CARGOS
18	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	07	31
19	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	05	21
20	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	04	30
21	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	03	50
22	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	02	32
23	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	01	1
TECNICO				180
24	TECNICO OPERATIVO	314	09	61
25	TÉCNICO OPERATIVO	314	10	47
26	TÉCNICO OPERATIVO	314	11	72
ASISTENCIAL				91
27	CONDUCTOR MECANICO	482	19	1
28	CONDUCTOR	480	13	13
29	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	13	7
30	AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES	470	11	44
31	CELADOR	477	11	26
TOTAL PLANTA ADMINISTRATIVA ESTIMADA				585

fuente: Equipo Consultor Rediseño Organizacional.

La planta propuesta plantea variaciones importantes en los diferentes niveles, iniciando con el grupo de Directivos en donde se evidencia una reducción de 45 cargos, al pasar de 75 existentes en la planta actual a 30 cargos en la planta propuesta, lo que significa un ahorro financiero cercano a los \$5.128 millones.

En el nivel profesional se plantea un escenario de transición, en donde se pasaría de 128 cargos existentes en la planta actual a 192 cargos en la planta propuesta, lo que implica un incremento en los costos de \$1.670 millones. El nivel asistencial se reduce en 120 cargos, al pasar de 211 cargos actuales a 91 cargos en la planta propuesta, lo que implica un ahorro aproximado de \$3.751 millones, mientras que el nivel técnico se incrementaría en 41 cargos, al pasar de 139 cargos en la planta actual a 180 en la planta propuesta, lo que incrementaría los costos laborales en \$712 millones.

A nivel consolidado el Estudio técnico de la Universidad del Valle propone pasar de una estructura provista actual de 557 cargos con un costo total anual de \$28.382 millones, a una nueva distribución por niveles de 494 cargos que tendría un costo de \$21.432 millones, que representaría un ahorro anual de \$6.950 millones.

Es pertinente recordar, que dada la situación de déficit fiscal actual de la universidad, la solución a la misma no puede ir en un solo sentido, el de reducción de gastos, ya que se

debe implementar un programa integral que contemple adicionalmente el fortalecimiento de sus ingresos, de conformidad con lo establecido en el Decreto 192 de 2001.

Respecto a la jurisprudencia para la supresión de cargos, es necesario considerar que los entes autónomos universitarios tienen la facultad legal para establecer sus reformas administrativa tendientes a reorganizar la planta de personal; sin embargo, es importante tener en cuenta en materia de supresión de cargos de la planta de personal la jurisprudencia se ha pronunciado, sin que se trate de una aplicación directa a los entes autónomos, en la Sentencia C-299 de 1994, Sentencia 527 de 1994 con el derecho a la estabilidad y a la promoción según los méritos de los empleados de carrera no impide que la administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos.

La Sentencia 3594 de 2006 Consejo de Estado, las reestructuraciones por parte de las entidades que impliquen supresión de empleos, deben fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que expliquen los antecedentes y razones por los cuales es necesario realizar la reducción, en este sentido, debe entenderse que la sola recomendación técnica de cambio de perfil de la persona de quien debe ocupar un cargo específico, no tiene alcance ni fundamento para que opere la supresión del empleo.

La Sentencia 621 de 2010 del Consejo de Estado, establece que la supresión de empleos se debe comprender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio. Así, cuando se retira a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario.

En la Sentencia 621 de 2010 del Consejo de Estado, se estipula que la función administrativa se debe ejercer en busca del bien común y el interés general. Así, la supresión del empleo ha sido prevista por el legislador desde tiempo atrás y considerada como una causal de retiro del servicio por cesación definitiva de funciones, la cual se predica respecto de cualquier empleo público.

En la Sentencia 2773 de 2011 del Consejo de Estado, la función que cumplen los estudios técnicos es la de brindar una herramienta de orientación para que la entidad efectúe del modo más conveniente para el servicio la reestructuración planeada y si bien no es una camisa de fuerza que le impida a la administración efectuar los ajustes conforme a los criterios de conveniencia y oportunidad, inspirados en el interés general que deben gobernar sus determinaciones.

Adicional a lo anterior y cuando se surta el diseño organizacional y se establezca la nueva planta, debe actualizarse el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de la Universidad del Tolima; así como los requerimientos de conocimiento, experiencia y demás competencias exigidas para el desempeño de estos.

Además, teniendo en cuenta que a la fecha la institución no tiene un estatuto de carrera administrativa, debe crearlo como la única forma de ingreso y ascenso a los cargos administrativos de la institución. El estatuto de carrera administrativa debe señalar como principios básicos de la carrera: la legalidad, la honestidad, la imparcialidad, la eficiencia, la lealtad y el compromiso de los servidores, fundamentándose exclusivamente en el mérito para la selección e ingreso, promoción por concurso y permanencia en la misma. Así mismo, dentro del objeto de la carrera, el estatuto tiene que fijar la igualdad de oportunidades para el acceso y promoción en el servicio, garantizando un desarrollo integral, la capacitación, la participación, el bienestar de los servidores y la estabilidad en sus cargos mientras cumplan a cabalidad con sus obligaciones.

Bajo estos presupuestos, se desarrolla el principio del mérito al señalar que el ingreso y el ascenso en la carrera administrativa, se lleva a cabo mediante concurso de méritos, en el cual los aspirantes deben cumplir con los requisitos exigidos o tener las competencias y el rendimiento necesarios, sin dar lugar a ningún tipo de discriminación influenciada por cultura, raza, género, edad, origen familiar, lengua, religión, condición social, limitación física, opinión política o filosófica del aspirante. Además, permite atraer y vincular personal idóneo para los cargos y retener el mejor talento humano en la administración.

Por otro lado, y en relación con el régimen propio de la institución, el Consejo Superior Universitario, debe establecer a cargo de quien se encontrará la vigilancia de la carrera administrativa de la universidad, que para el caso aplicaría la creación de una Comisión de Vigilancia de la Carrera administrativa de la Universidad del Tolima, cuyas funciones a nivel de la institución son las mismas que cumple la Comisión Nacional del Servicio Civil frente a la carrera administrativa general y los sistemas específicos de carrera administrativa.

En cuanto a la determinación de escala salarial las universidades públicas son órganos autónomos del Estado, y por su naturaleza y funciones gozan de esa condición, estando sujetas a un régimen legal especial, razón por la cual sus servidores son servidores públicos clasificados como docentes, empleados públicos, empleados administrativos y trabajadores oficiales.

Sin embargo, la jurisprudencia ha clarificado la competencia en los Consejos Superiores Universitarios para la asignación de las escalas salariales siempre y cuando se respete los límites máximos señalados por el Gobierno Nacional en sentencias C- 315 de 1995, C-510 de 1999, C-1504 de 2000, etc. Así las cosas, para establecer la nueva planta debe tenerse en cuenta el Decreto 229 de 2016 aún vigente, por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, para el presente caso, en el entendido que la

Universidad del Tolima es un establecimiento público o institución pública, y que tendría que estar dentro de los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional.

Es importante anotar que es viable jurídicamente la realización de concursos de ascenso cerrado en la carrera administrativa de la universidad, según los términos que se estipulen en su normatividad interna.

Cabe resaltar que, aunque la sentencia de la Corte Constitucional C-266 del 2006, respecto de los concursos realizados por la Procuraduría General de la Nación, no pueden ser concursos cerrados, ni el ingreso, ni el ascenso a los cargos de carrera porque estos serían lesivos para los derechos fundamentales de terceros.

Sin embargo, la Corte Constitucional analizó y se pronunció sobre la reglamentación interna de la Procuraduría General de la Nación, señalando que esta reglamentación difiere de la que soporta la reglamentación interna que tiene por ejemplo la Universidad Nacional de Colombia sobre este tema, debido a que el soporte Jurídico de la universidad está basado en primera instancia en la propia Constitución Política, que en su artículo 69 indica que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la Ley.

Destacando que la provisión de cargos al interior de la universidad debe estar orientada al cumplimiento de los fines constitucionales de eficiencia, eficacia y en atención a su autonomía la universidad puede determinar según lo demanden sus necesidades, el tipo de concurso que debe llevar a cabo por razones del buen servicio administrativo, razón por la cual puede desarrollar la reglamentación pertinente, que regule en forma específica lo relacionado con los tipos y las condiciones de los concursos de méritos para la provisión de los empleos.

Dentro de este contexto se puede concluir que el ingreso a carrera será siempre por concurso público abierto, teniendo en cuenta que los objetivos de la carrera no son otros

que el principio de igualdad de oportunidades, en búsqueda de la eficiencia y de la eficacia del servicio público.

Respecto al ascenso, se permite una opción más amplia permitiéndole a la norma formas de concurso cerrado, con el fin de proteger las expectativas de ascenso de los empleados que se encuentran ya escalafonados, así es importante establecer que ese procedimiento de concurso de ascenso se puede predicar lógicamente y semánticamente de quienes ya han ingresado a la carrera y aspiren pasar de un nivel inferior a otro superior dentro de la misma jerarquía.

Cabe resaltar, que es viable la realización de concursos mixtos para el ascenso a cargos de la administración, cuando no se cumplen los requisitos jurídicos establecidos internamente por la entidad ya que sería un sistema adecuado y razonable, relacionado directamente con la misma finalidad de la carrera, favoreciendo la eficiencia y el mérito en el desempeño de cargos de la administración pública.

Un trato legal diferente no implica automáticamente una violación de la igualdad, siempre y cuando ese persiga objetivos constitucionales legítimos y la diferencia de trato constituya un medio adecuado, proporcionado y razonable para la consecución de la finalidad perseguida.

Así mismo, la Corte es puntual respecto al punto de comparación que se realiza en el juicio de igualdad de los cargos de carrera administrativa, en el sentido que no puede ser entre las diferentes entidades del Estado, ya que debido a la amplia potestad de configuración política del legislador, éste puede privilegiar el objetivo de la carrera administrativa que considere pertinente. Por consiguiente, el juicio de igualdad deberá analizar las diferencias y similitudes de los cargos de carrera de una misma entidad estatal, toda vez que es allí donde están los sujetos con igual estatus jurídico.

Para concluir, es importante notar que en ejercicio de la autonomía, las universidades pueden generar, establecer, arbitrar y aplicar sus propios recursos en cumplimiento de

su misión social, para el logro de sus objetivos, desarrollo y fortalecimiento institucional. Es decir, que los recursos destinados al cambio del sistema de vinculación cumplirían con la función institucional, al desarrollar el concepto de gestión de recursos para la adecuada administración del talento humano que permite la satisfacción de los usuarios de los servicios prestados por el alma mater.

6.2.1 La Carrera Administrativa Y La Gerencia Pública: La Nueva Apuesta En La Universidad Del Tolima. Para el año 2016 el panorama de la Universidad del Tolima cambió, convirtiéndose en una universidad inviable, con una reducción de estudiantes en más del 50%, reducción de ingresos y con una carga de funcionamiento insostenible, lo cual ha generado en cada vigencia un aumento del déficit presupuestal.

Con una reducción de los ingresos presupuestados para la institución, durante las últimas tres vigencias, es casi obligatorio que la administración adopte medidas estratégicas de mercadeo y mejoramiento de imagen para recuperar población estudiantil por un lado, y por otro, un rediseño académico, administrativo y financiero tendiente a reformarse para enfrentar la crisis interna.

En este punto debe evaluarse la finalidad de la autonomía administrativa y financiera que ostenta la institución, pues es ésta la herramienta a utilizar para establecer una gestión pública dirigida bajo políticas de gerencia empresarial que hagan a la institución rentable, competente y autosostenibles.

Debe implementarse una burocracia dirigida a agilizar los procesos, hacer eficientes los empleados y obtener óptimos los resultados, es decir, instaurar la Gerencia Pública, en donde el actuar del ente autónomo, busque satisfacer las demandas sociales aún en condiciones flexibles de mercado.

En este sentido el modelo burocrático planteado, funciona bajo el modelo de división de trabajo en la organización, por medio de la distribución de funciones y roles, dentro de una estructura jerarquizada con una estandarización de los procedimientos y la centralización de la autoridad, incluyendo la igualdad para el acceso a los cargos públicos

y constituye la institucionalización de parámetros objetivos en la implementación de la carrera administrativa.

Al respecto, Ramírez (2011), Rodríguez, López y Finol (2009), López y Soria (2013), Torrado (2008) y Oszlak (2003), Contreras (2012) y López (2006), están de acuerdo en que el otorgamiento de empleos públicos para personas calificadas o especializadas en la realización de cargos públicos, corresponde como lo diría Max Weber a una dominación legítima y racional, en donde como administrador público debe realizar las tareas de forma imparcial, sin preferencias, bajo una serie de reglas y sistemas de derecho administrativo que separan la política de la administración, y a su vez doblegan a la administración al principio de justicia y ponen un límite a la administración para no incurrir en desigualdades inmotivadas y preferencias.

El nuevo modelo de función pública incluye conceptos del mundo empresarial como la eficiencia y la eficacia, expresada en una reorganización de las instituciones públicas. Así las cosas, la empresa privada es el referente de la nueva forma de administración, desarrollada mediante la teoría de organización en la que se identifican funciones equivalentes de gestión sobre los recursos humanos y materiales, y se emplea la figura del “management” que busca adaptar a la función pública los procedimientos en vigor del mundo de los negocios.

El sistema de management, abordado por Taylor, Weber y Fayol, se centró fuertemente en las funciones de los directivos, que para el caso implica el trato legal de los empleados del nivel superior de la administración, es decir, una revisión de la carrera administrativa, el modo de acceder a los empleos y la garantía de permanencia, en los niveles superiores, que tienen un tratamiento diferencial a los escalones medios e inferiores de la administración, de esta forma, la estabilidad pasa a segundo plano, al ser desplazada por el cumplimiento de objetivos institucionales (Vásquez, 2015).

6.2.1.1 El Papel De La Gerencia Pública Y La Carrera Administrativa En Las Instituciones. Con la Constitución Política de 1991, la función pública por primera vez tiene su capítulo propio en los artículos 122 a 131, lo que sin duda fija una protección de mayor extensión a la administración del personal del Estado dada la jerarquía superior de la Constitución y la mayor estabilidad que esta proporciona (Medina, 2011; Vergara, 2015a). Así mismo, en los Artículos 208, 209, 339, 343, 344 y 366, se determinan los lineamientos de la gerencia pública moderna.

En ella, se reafirma el principio de legalidad, a partir de la declaración expresa de ser la República de Colombia un Estado de derecho, que se concreta con el señalamiento de que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, y que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, se establece la responsabilidad de los servidores públicos, entre otras. Se establece como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; además, si el sistema de nombramiento de un funcionario no ha sido determinado por la Constitución o la ley, debe serlo por concurso público.

Por lo tanto, corresponde a la ley fijar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes para el ingreso y ascenso a los cargos de carrera; el retiro solamente procede por calificación insatisfactoria del desempeño, violación del régimen disciplinario u otra causal constitucional o legal. Con el fin de garantizar la funcionalidad de la carrera administrativa, el artículo 130 de la misma crea la Comisión Nacional del Servicio Civil, como un órgano autónomo de régimen especial, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial (Moreno, 2006).

Debido a que se impuso la provisionalidad como forma de vinculación a la administración pública sin demostración alguna de mérito y vulnerando también la igualdad de los ciudadanos para acceder a los empleos del Estado, se expidió de la Ley 909 de 2004,

por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, con el fin de regular los procesos en el sector público: selección (concursos, convocatoria, reclutamiento, pruebas, lista de elegibles y período de prueba); evaluación de desempeño y calificación de los empleados; estímulos y capacitación; y finalmente, el retiro del servicio (Ramírez, 2011).

De acuerdo a la estructura del Estado colombiano, coexisten tres sistemas de carrera administrativa: la carrera general; los regímenes especiales que tienen origen constitucional, y son organismos autónomos e independientes limitados por la Constitución y que para garantizar los principios de igualdad en el acceso al servicio público y del mérito, en entidades que debido a la especificidad de sus funciones, son dotadas de regímenes diferentes al ordinario, este es el caso de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial del poder público, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y las Universidades del Estado. Y los regímenes específicos, que en razón a la singularidad y especialidad de sus funciones, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública, dentro de esta categoría se encuentran: el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, las Superintendencias y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Aunque en Colombia la carrera administrativa es el sistema técnico de administración de los empleados públicos de las instituciones estatales, el cual ha estado caracterizado por la expedición sucesiva de una serie de normas en el régimen jurídico, finalizado con la expedición de la ley 909 de 2004, pero que debido a los vacíos legales y la excepción de algunas instituciones, hace necesaria la intervención de la corte constitucional en su aplicación mediante sentencias de acuerdo al caso.

De esta forma, la carrera administrativa en el país aún no es un sinónimo de progreso profesional, por lo que se hace necesario generar políticas y condiciones adecuadas y adaptadas a cada régimen, que permitan llevar a la práctica la profesionalización del empleo público, la movilidad y ascenso de los empleados, mediante el valor de la experiencia y el tiempo de servicio (Vásquez, 2015; Martínez, 2008).

Teniendo en cuenta que, la base teórica sobre la cual se fundamenta la administración pública de personal en Colombia es el modelo burocrático weberiano, y en particular, el sistema de carrera administrativa, según el cual y de acuerdo con Calderón (como se citó en Ramírez, 2011) y con García (2014) la gestión humana en el sector estatal, habitualmente se ha encaminado hacia la simple administración de personal, es decir, está basado en prácticas de relaciones industriales más que en la gerencia del talento humano.

Como lo expresan Ávila (2002), Oszlak (2003), Puentes (2008) y Medina (2011) y Serrato (2014) la Ley 909 de 2004 se presenta como un tecnicismo para administrar la vinculación y retiro del talento humano al interior de las entidades públicas, olvidando el objetivo de ser un sistema profesional cuyo eje sea la movilidad.

Con los inconvenientes mencionados, el concepto de gerencia pública planteado en la Constitución de 1991 es el inicio del proceso de modernización de las instituciones públicas y de la estructura del Estado (Cruz, 2009), se plantea como la base para el inicio de la etapa de rehabilitación del Estado como lo señala Weber. En esta etapa se debe lograr un mejor Estado, burocráticamente más pequeño, tecnológica y culturalmente más avanzado, mediante el fortalecimiento de las instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios e incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana (López y Soria, 2013; Rodríguez et al., 2009).

Al respecto plantea Falcao (como se citó en Ramírez, 2011) se han planteado tres categorías de soluciones administrativas de acuerdo al contexto. En el contexto inglés, el gerencialismo puro, el Consumerism y el modelo del Public Service Oriented (PSO).

El gerencialismo puro, basado en la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad. El Consumerism, fundado en una estrategia de calidad, apoyada en la descentralización, el estímulo a la competitividad, modelos contractuales flexibles y direccionados hacia la calidad. Y el Public Service Oriented, centrado en el qué de la acción estatal en sus finalidades, el aumento de participación, transparencia, equidad y justicia.

Por otra parte, el contexto estadounidense se caracteriza por la combinación entre la tendencia gerencialista presente en la cultura empresarial, y una tendencia más ortodoxa, más próxima al tipo ideal burocrático utilizado por Weber.

En América Latina, se han presentado tres tendencias en la administración pública. Una visión ortodoxa de la administración pública, un enfoque liberal y un modelo empresarial. La visión ortodoxa de la administración pública, se identifica con la concepción del tipo ideal utilizado por Weber. El enfoque liberal, propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado. El tercer modelo de administración pública es el enfoque empresarial que se basa técnicas como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento y demás tareas.

Todas estas corrientes, ofrecen herramientas diferentes y perspectivas diversas, las cuales es necesario integrar en el conocimiento de la acción gubernamental porque los problemas de gestión pública frecuentemente discutidos en el ámbito latinoamericano son aspectos que tienen que ver, por ejemplo, con la manera en que se puede generar una profesionalización del servicio público, hasta donde se tiene la infraestructura de apoyo administrativo mínima necesaria para iniciar procesos de modernización, cómo se debe formalizar jurídicamente los procedimientos administrativos, cómo hacer cumplir la ley sin caer en el abuso de poder y la corrupción, entre otros.

En Colombia, la carrera administrativa se ha sustentado en una compleja arquitectura jurídica de leyes, normas, decretos y procesos de calidad, que idealmente deberían

atender las demandas de las instituciones y sus empleados, cosa que en la realidad no sucede, por el contrario ha dejado como huella cultural en los funcionarios una limitada capacidad de gestión y la dependencia a las normas y lineamientos.

El funcionario público en general es visto como el que realiza prácticas administrativas dominadas por el estatismo, la demora y la ausencia de responsabilidad del servicio público que concentra su función (Camargo y Mendoza, 2015). Cabe resaltar, que no necesariamente es el esquema jurídico y metodológico el que define los estándares de desempeño de un funcionario, sino la capacidad de actuación efectiva de las administraciones públicas (Serna, 2003:5).

De acuerdo a lo anterior, es conveniente implantar una gerencia pública y una carrera administrativa con integridad institucional, reforzando los valores y la ejemplaridad en el ejercicio de las funciones públicas. La ética del servicio público debe fortalecerse, pues el servidor público con ética recobrará el estatus del bien público, lo que se en generación de valor público (Camargo y Mendoza, 2015).

Por tanto, la gestión en las instituciones debe consolidar una cultura ética que permita potenciar las competencias comportamentales de los funcionarios en relación con las necesidades de su contexto laboral, que involucre todos los niveles jerárquicos pero que enfatice en la gerencia pública, no solo por el impacto de su toma de decisiones sino también por la influencia directa e indirecta que ejerce su liderazgo sobre todos los funcionarios de las entidades.

En el orden de ideas expuestas, lo que se debe buscar con la implementación de un nuevo modelo administrativo en una institución pública es superar la interinidad de los servidores estatales, la profesionalización del empleo público y la inclusión de los directivos, esto centrando su atención en los ciudadanos, dispensándoles bienes y servicios con óptimos niveles de eficiencia y eficacia, lo que implica la racionalidad en el manejo de los recursos y el desempeño idóneo y responsable de los funcionarios públicos. Esta es la fuente de las teorías de la nueva gestión pública, asimilada de la

gestión empresarial privada, que los países están llevando a efecto en diferentes ritmos (Cruz, 2009; Botero, 2009; Genesi y Suarez 2010).

En este trabajo se define la gerencia pública como, una institución de la administración pública, un instrumento idóneo para integrar recursos y canalizar energías hacia metas de conjunto equilibrado de valores económicos y sociales, para elevar la productividad del gasto público, hacia un progreso como sociedad, es decir, el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes en desarrollo de políticas públicas predeterminadas como propósito para la prestación de un servicio.

En consecuencia, para este trabajo, cuando se hable de gerencia pública moderna se refiere a la gestión pública como actividad, por cuanto se trata de una dicotomía entre política y administración que parecen como un elemento distintivo, propio y particular de los procesos y estructuras organizacionales del sector público, como lo sostiene Oscar Oszlak (1989), al afirmar que los límites entre política y administración, están determinados por la naturaleza de las dependencias existentes entre los agentes y unidades estatales que intervienen en los procesos de decisión y ejecución de las políticas (Palacios, 2004).

6.2.1.2 Las Nuevas Prácticas Administrativas De La Gerencia Pública En Las Universidades Públicas. En los últimos años la aproximación entre las universidades y las empresas económicas ha sido mayor, al punto que hay quienes argumentan que las universidades tendrían que ser tratadas como empresas económicas, tanto del punto de vista de la evaluación de sus resultados como de su forma de financiación. Sin embargo, en ningún país del mundo se ha llegado a este grado de privatización de la educación superior, constituyéndose en una posición extremada y poco realista (Schwartzman, 1996).

Hoy en día, la figura de la autonomía universitaria debe caracterizarse por perseguir soluciones para la población de estudiantes, profesores, familias y el entorno social. De forma que la universidad pública está llamada a revertir los conocimientos,

investigaciones y aplicaciones que permitan solucionar los problemas que aquejan a la sociedad. Es necesario examinar los factores y las perspectivas, que tienden a hacer que las universidades usen con más eficiencia los recursos que reciben, acepten hacer lo que hacían hasta ahora con menos dinero, o que busquen recursos propios. Reducir los costos y buscar recursos propios son, naturalmente, actividades típicas de empresas económicas, a las cuales las universidades no estaban acostumbradas.

Hay mucho que decir de este sistema, por el lado positivo, garantiza la participación de los diferentes segmentos de las universidades en la administración de sus instituciones, y da a los dirigentes la legitimidad asociada a las decisiones tomadas. Una gestión educativa autónoma implica que la institución educativa superior, cuenta con oportunidades y capacidades para tomar decisiones y realizar proyectos educativos propios, pertinentes y relevantes para las necesidades de los estudiantes y para los requerimientos de formación ciudadana y de desarrollo local, regional y nacional, siendo necesario consultar las necesidades del entorno (Botero, 2009).

En el nuevo ordenamiento de la economía y el proceso de modernización que caracteriza a las sociedades, se generan fuertes exigencias, especialmente en lo relacionado con el análisis del mercado de trabajo y la formación cualitativa del talento humano. Para ello, la gestión educativa deberá trazar políticas de acción que permitan contar con los trabajadores más cualificados, cuya preparación este acorde con la tecnología empleada, eliminar o reconvertir a aquellos cargos con funciones ya obsoletas o saturadas de personal, y reestructurar los empleos, para que estén ocupados por el personal capacitado y acorde con las necesidades de la institución.

Por otro lado menos positivo, al seguir presentando sistemas basados en consejos deliberativos, donde las decisiones son lentas, la mayoría de veces las personas en puestos de decisión no tienen formación administrativa, y los administradores no tienen legitimidad para tomar decisiones.

En este contexto, aumentar la eficiencia, reducir costos y buscar recursos externos más allá de los presupuestos regulares de las universidades, representan perjudicar a alguien al reducir costos, de la misma manera que buscar recursos adicionales significa privilegiar a los que tienen más capacidad de conseguirlos, y en los dos casos, son comportamientos de difícil aceptación en instituciones donde todos los intereses están igualmente representados.

Las reestructuraciones por parte de las entidades públicas que impliquen supresión de empleos, deben fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en estudios técnicos que expliquen los antecedentes y razones por los cuales es necesario realizar la reducción o modificación (sentencia 3594 de 2006 Consejo de Estado).

Estos problemas de gestión se tornan más complicados cuando la participación de estudiantes, empleados y profesores, están encaminados hacia una lógica de intereses de grupo de corto plazo, que termina por hacer con que los valores universitarios sean abandonados.

Por las razones expuestas, hay argumentos fuertes en el sentido de que las universidades latinoamericanas deben adoptar estructuras administrativas de tipo gerencial, semejantes a las de las empresas, y también la práctica de buscar sus ejecutivos en otras instituciones o empresas, y no sólo entre sus propios miembros. Un cambio como este, implica una alteración profunda de la lógica política e institucional de las universidades, debido a la transición efectiva de poder (Schwartzman, 1996).

Bajo esta perspectiva, la cultura universitaria se aproxima a la cultura de las organizaciones económicas, dicho comportamiento empresarial está presente en la búsqueda sistemática de ofrecer al mercado bienes o servicios que sean aceptados por el público, sea por su bajo costo y facilidad de acceso, o por su calidad diferenciada, como ocurre con las universidades públicas en Colombia. Esto se hace de muchas maneras, desde la publicidad cada vez más agresiva de las universidades en los medios

de comunicación y las investigaciones de mercado, hasta el diseño de cursos o la venta de servicios demandados por el público y por los cuales están dispuestos a pagar.

Las instituciones públicas siguen incorporando elementos de la cultura gerencial, en los procedimientos administrativos, en la búsqueda de recursos propios, y en la disputa por los alumnos. Esta convergencia entre la academia y la empresa es lo que se puede esperar de las presiones de un mundo globalizado y con exigencias bajo la lógica exclusiva de las empresas económicas.

Sin embargo, está la alternativa de establecer una administración pública profesional, que a su vez conlleve a introducir y desarrollar la concepción de gerencia pública en universidades públicas, enfocada a la gestión de bienes colectivos e intereses generales, con actitud proactiva y sentido de pertenencia, con un enfoque sistémico y un sistema organizativo acorde con sus objetivos y necesidades, que faciliten un accionar dinámico orientado a la búsqueda de los mejores resultados para la institución.

Teniendo en cuenta que en la era de la información o post-industrial, son cada vez mayores las dificultades para satisfacer las demandas ciudadanas, ofrecer servicios de alta calidad, impulsar altos niveles de productividad y mantener el balance de las finanzas públicas, es necesario la profesionalización del empleo en la Universidad del Tolima, para diseñar circuitos de gestión en el marco de procesos definidos con normas y procedimientos adecuados con funcionarios capacitados, actualizados y comprometidos en dinamizar la gestión y generar la mejora continua de sus niveles de economía, eficiencia y eficacia, teniendo en cuenta que la gerencia pública debe planificar, administrar, desarrollar, capacitar, estimular y salvar guardar los recursos humanos adscritos a la función pública.

7. CONCLUSIONES

Con la expedición de la Ley 909 de 2004 el Congreso de la República pretendió regular la carrera administrativa, el empleo público, y la gerencia pública en todas las entidades del Estado, con el objeto de garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades de acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso, siendo ésta una disposición garantista del derecho de los trabajadores, y de la posibilidad de desarrollo y crecimiento personal al interior de las instituciones públicas del país.

No obstante, en la Universidad del Tolima el nivel de aplicabilidad es mínimo con respecto al total de empleados administrativos de la planta global de personal, haciéndose a un lado los principios rectores de la carrera administrativa en lo relativo a la gestión de su talento humano y especialmente al de carrera.

La Universidad del Tolima en la actualidad tiene una planta de personal de 639 cargos, siendo 85 de carrera administrativa, lo que deja un considerable campo de maniobra al gobernante de turno para el nombramiento de personal sin el cumplimiento del mérito, las capacidades laborales y académicas, e idoneidad para el desempeño del cargo, sino por afectos políticos y personales, lo cual afecta los derechos de los ciudadanos para ocupar cargos públicos con igualdad y por medio de concurso público.

Existe un desequilibrio notable en la profesionalización de la carrera administrativa en la Universidad del Tolima, puesto que el número de estos cargos no ha sido ascendente en el tiempo como si ha sucedido con el creciente de los cargos de carácter provisional, que adquieren una continuidad en el tiempo, lo cual atenta contra la integridad profesional que la función pública debe ostentar.

Teniendo en cuenta las respuestas obtenidas por parte de los encuestados, los empleados administrativos de la Universidad del Tolima consideran la carrera

administrativa como la forma de vinculación que aporta mejoras a nivel personal desde el tipo de contrato, sus beneficios y garantías, y a nivel institucional, consideran que brindaría claridad y transparencia en la gestión del talento humano al ser escogido mediante el mérito y la igualdad, reflejándose esto en reformas positivas en los procesos internos.

La autonomía administrativa universitaria proferida en la ley 30 de 1992, debe ser utilizada en pro del avance y la consolidación de los derechos de los trabajadores de las universidades públicas del país, y cumplir a su vez con el deber consagrado en la constitución del 1991 de otorgar los empleos públicos con base en el mérito y la igualdad, tal y como lo han hecho más de 20 universidades oficiales del país.

Es imprescindible el compromiso por parte tanto de la administración como de los diferentes grupos de interés del alma mater, para expedir la nueva regulación de vinculación de los empleados administrativos pertenecientes a la planta global como funcionarios de carrera administrativa.

RECOMENDACIONES

La administración del alma mater debe instaurar las reglamentaciones necesarias que permitan establecer los estándares de profesionalización de sus empleados y el proceso debe adelantarse por el servicio profesional de carrera administrativa, con alguna de las entidades que se estén avaladas para realizarlo, alejados de intereses políticos y prácticas clientelares. Esto se manteniendo un vínculo estrecho e interdependiente con los diferentes actores del proceso durante la planeación, aprobación, implementación y evaluación de las políticas.

Adaptar la naturaleza de los servicios que presta y realiza, al sistema de vinculación de los funcionarios, en consonancia y relación directa con las estrategias de la gerencia pública, lo ideal es reclutar personal para que ingrese a la carrera, pero no con miras a ocupar un puesto de trabajo y tener únicamente estabilidad laboral, sino que apunte a pertenecer a una colectividad compuesta por funcionarios con formación, experiencia y entrenamiento específico para encargarse de la prestación de un servicio, en una entidad en la que se tiene derecho a ascender, y ocupar empleos de mayor importancia, responsabilidad y remuneración, que le permiten al individuo una madurez laboral y un mejor status profesional y social.

Establecer el concurso cerrado para el ascenso, que la administración pueda gestionar el talento humano en su favor, a través del aprovechamiento de la experiencia, las competencias comportamentales, la competitividad entre funcionarios, las lecciones aprendidas, la vocación de servicio, el análisis de resultados y la evaluación de la gestión institucional, permitiendo el cumplimiento de los objetivos institucionales de forma ininterrumpida.

REFERENCIAS

Acuerdo del Consejo Superior No. 104 de Diciembre 21 de 1993. " Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad del Tolima".

Acuerdo No 006. Por medio del cual se establece la planta global de personal de la Universidad del Tolima. Actas del Consejo Superior de la Universidad del Tolima. Ibagué, 3 de mayo de 2012.

Ávila, R. (2002). *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Colombia.*, Bogotá-Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo-Diálogo Regional de Políticas.

Banco Interamericano de Desarrollo. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia. Recuperado de <http://www.iadb.org/>

Becke,A., Perry, J., Y Toonen,T., (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington.

Comisión Nacional del Servicio civil N° 1 - Marzo de 2018. Boletín externo CNSC Edición Recuperado de <http://cnsc.bmeurl.co/7BAF44F>

Botero Chica, C. A. (2009). Cinco tendencias de la gestión educativa. Revista Iberoamericana De Educación,49(2),1-11.Recuperado de <https://rieoei.org/RIE/article/view/2100>Caicedo, M. (2014).

Caicedo Gutierrez M.L(2014). La provisionalidad dentro del marco de la carrera administrativa. *Diálogos de Derecho y Política*, 14 (6), 124-145.

Chevallier, J. (2015). *El estado posmoderno (Reimpresión 2014)*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Colmena ARL (2013). Informe ejecutivo de clima laboral y riesgos psicosociales dirección integral de servicio de la Universidad del Tolima.

Colombia, Consejo De Estado Sala De Consulta Y Servicio Civil, (2008) Número interno: 1906 Radicación: 11001-03-06-000-2008-00043-00, Espacio Virtual de Asesoría de la función pública Bogotá, D. C. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39549>

Cruz, J. (2009). Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno. *Unilibre Cali Entramado*, 5 (2), 152-163.

Decreto 2539 de 2005. "Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos-ley 770 y 785 de 2005, artículo 189 - 19 de la Ley 909 de 2004 - los artículos 5º y 13".

Decreto 2772 de 2005. "Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones, Artículo 189 y 5º"

Decreto 4665 de 2007. "Por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos, Artículo 3º".

Cid, A., Méndez, R., y Sandoval, F. (2011). *Investigación. Fundamentos y metodología*. Segunda edición. Pearson Educación, Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Departamento Administrativo de la Función Pública, ESAP. (Mayo de 2005). Reglamentación Ley 909 de 2004 empleo público, Carrera Administrativa y gerencia pública. *Revista Institucional del Sector Función Pública*. 5, 1-98.

Echeverry F., Hommes, R. (2002), *El país que recibimos: Balance de los Gerentes de empalme*. La República.

Escuela Superior De La Administración Pública -ESAP. (2005). Carta Administrativa. Revista Institucional del sector función pública, 5, 1-108.

Evans, P., Rauch, J. Bureaucracy (2008): *A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*. American Sociological Review. Vol. 64, No. 5 pp.748-765. Recuperado de : <https://www.jstor.org/stable/2657374>

García, E. (2014). *Impacto de las políticas públicas en Colombia, visto desde la alta gerencia y la administración del talento humano 2010 –2012* (Tesis de maestría), Universidad Militar Nueva Granada, Santiago de Cali, Colombia.

Genesi, M. y Suarez, F. (2010). Management of quality of the human talent in the intelligent educative organizations. *Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas*, 17 (6), 116-155.

Gómez, E. (2011). *Análisis del proceso de institucionalización de la Carrera Administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 a 2010* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C, Colombia.

González, E. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, 13 (25), 147-163.

Grillo, F (2004). *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, p.p 2 -5.

Hernández, P. (octubre de 2005). La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. *Reforma del Estado y de la Administración Pública. X Congreso Internacional del CLAD*, Santiago, Chile.

- Ley 27 (23, diciembre, 1992). Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República de Colombia Diario Oficial N° 40.700 del 29 de Diciembre de 1992.
- Ley 909. Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, 23 de septiembre de 2004.
- López, C., Soria, R. (2013). Alternancia política y nueva gestión pública: un análisis comparativo, 1998-2008. *Región y Sociedad*. 25 (56), 161-200.
- López, D. (2006). El sueño Weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del estado colombiano. *Revista De Derecho Público*. 1, 1-38.
- Marchant, L (2006). *Evaluación del Desempeño: Inútil? Perversa? Estratégica y Auténtica? en Actualizaciones para el Management y el Desarrollo Organizacional*. Pág 37 a 54.
- Martínez, A.E, Rentería, E (2006). Evolución del Proceso de Selección para Cargos Gerenciales: comparación entre las prácticas llevadas a cabo en 1997 y 2006, en la ciudad de Cali. *Revista Suma Psicológica*.
- Martínez E, Ramírez Mora J,(2008). *Régimen Del Servidor Público. Escuela Superior De Administración Pública*, Bogotá D.C, p 234.
- Martínez, E. (2008). Jurisprudencia constitucional sobre función pública y Carrera Administrativa en Colombia. *Opinión Jurídica*. 7(13), 75- 96.
- Moreno, C. (2006). La Carrera Administrativa, el empleo público y la gerencia pública en Colombia. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. 50 (51), 115-129.
- Núñez, Y.(2015). Vinculación De Los Servidores Públicos A La Carrera Administrativa. (Trabajo De Grado) Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C.

- Ortega, D. (2012). *Aportes jurídicos para una renovación de la carrera administrativa en Colombia* (Tesis de maestría), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C, Colombia.
- Oszlak, O. (junio de 2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. Retos de la profesionalización de la función pública*. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana.
- Paz, F. (2015). Principios que regulan las relaciones laborales en el sector público colombiano: análisis de las subreglas en la jurisprudencia. *Advocatus*, 12 (24), 95-116.
- Perdomo, T. (2015). *De la carrera administrativa un estudio de la línea jurisprudencial constitucional y la tendencia sobre el concurso de méritos. Revisión de caso: concurso interno de ascenso "decreto ley 020 de 2014"*. Manuscrito no publicado, Universidad Católica, Bogotá D.C, Colombia.
- Peters, Guy (1999) *La Política de la Burocracia*, México DF, Fondo de Cultura Económica
- Petrella, C., (2007). Análisis De La Teoría Burocrática. *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica del Uruguay*.
- Puentes, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y Carrera Administrativa en Colombia. *Desafíos*, (19), 136-182.
- Ramírez, J. (2011). *La Carrera Administrativa en Colombia - análisis y perspectivas (tesis de maestría)*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C, Colombia.
- Resolución No 1136 (2012). Por la cual se adopta el Manual Especifico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleados de la Planta Global de Personal de la Universidad del Tolima, 2012, 17, agosto.

- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13, (1), 365-388.
- Rodríguez, E., López M, Finol, A. (2009). Estrategias de ingreso de personal en organizaciones de servicios un caso de estudio. *Fermentum*.19 (55), 386-416.
- Sánchez, E. (2014). *La evaluación del desempeño para empleados de Carrera Administrativa frente a los principios que orientan la función pública (Trabajo de grado especialista)*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, D.C, Colombia.
- Schwartzman, S., (1996). La Universidad como Empresa Económica. *Revista de la Educación Superior*, 30 (117), 99-104.
- Sistema de gestión de la calidad. (2014). Plan institucional de inducción y Reinducción. Universidad del Tolima. TH-P05.
- Sistema de gestión de la calidad. (2014). Procedimiento selección y vinculación de personal administrativo. Universidad del Tolima. TH-P01.
- Soto Arango (2005). Aproximación Histórica A La Universidad Colombiana. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 7,pp. 101-138.

ANEXOS

Anexo A. FORMATO DE ENCUESTA

Encuesta a Funcionarios Administrativos Pertenecientes A La Planta Global De La
Universidad Del Tolima
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

Cuestionario parte de la Tesis: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DESDE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: CASO UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

Respetado funcionario, el presente cuestionario busca caracterizar las relaciones entre la carrera administrativa y el tipo de vinculación de los funcionarios administrativos provisionales de la Universidad del Tolima, para este propósito es necesario establecer la concepción que tienen los funcionarios del alma mater, acerca de la carrera administrativa como forma de contratación. Cabe resaltar que la información contenida será utilizada con fines estrictamente académicos.

DATOS GENERALES

Género: Femenino _____ Masculino _____

Edad: 18-29 años _____ 30-45 años _____ Más de 45 años _____

Profesión: _____ .

Cargo: Asistente _____ Técnico _____ Profesional _____ .

Nivel educativo: Pregrado _____ Especialización _____ Maestría _____ Doctorado _____ .

CUESTIONARIO

El cuestionario está dividido en cuatro partes de acuerdo determinados temas y está compuesto por once preguntas de selección múltiple con única respuesta. Las preguntas de este tipo constan de un enunciado y de cuatro posibilidades de respuesta, entre las cuales usted debe escoger la que considere correcta.

I. Referente a la carrera administrativa

1. Con cuál de los siguientes términos relaciona el concepto de carrera administrativa:

Tipo de contratación pública

Manipulación de la política sobre los cargos públicos

Formalización de los empleos públicos

Ninguno de los anteriores

2. Para usted la carrera administrativa está basada en:

Principios de meritocracia e igualdad

Posibilidad de ascenso

Instrumento para facilitar la politiquería

Ninguno de los anteriores

3. Según su concepto que tanta estabilidad laboral otorga la carrera administrativa a los empleos:

Mucha

Poca

Igual

Ninguna

II. Efectos de la carrera administrativa en Colombia

4. Cuál de las siguientes opciones cree que representa para los empleados de las instituciones públicas la implementación de la carrera administrativa:

Beneficios y estabilidad laboral

Imposibilidad de acceder a cargos públicos

Misma situación con otro nombre

No sabe

5. Para usted la implementación de la carrera administrativa en las entidades gubernamentales genera administrativamente:

Mejor desempeño administrativo

Igual desempeño administrativo

Peor desempeño administrativo

No influye en el desempeño administrativo

III. Factores legales y administrativos

6. Considera que la legislación sobre la carrera administrativa en Colombia es:

Clara y específica

Ambigua y con vacíos legales

Joven y en estado de construcción

Antigua y fuera del contexto actual

7. Con cuál de los siguientes impactos organizativos identifica la carrera administrativa:

Traumas administrativos

Claridad en la estructura organizacional

Dicotomía en la vinculación laboral de la empresa

Ninguna de las anteriores

8. Qué piensa que representa la carrera administrativa para la gerencia pública:

Elemento esencial en el modelo burocrático actual

Concepto desactualizado y viciado

Forma de administrar el recurso humano de acuerdo a las necesidades de la empresa

Control del Estado sobre los empleos públicos del país

IV. Universidad del Tolima y la carrera administrativa

9. Con cuál de las siguientes características identifica la actual política laboral de la Universidad del Tolima:

Creación de los empleos necesarios para su funcionamiento

Manera de vincular directamente con la institución a la mayor parte de los empleados supernumerarios

Forma en la que se otorgaron mejor empleo y salario a unos pocos

Oportunidad de pertenecer a la planta global de la universidad y sus beneficios

10. Cuál de las siguientes opciones considera que reflejaría la instauración del sistema de carrera administrativa en la universidad del Tolima como forma de vinculación laboral:

Oportunidad laboral para todos, según su preparación académica y experiencia laboral

Instauración y/o refuerzo de las prebendas o cuotas políticas

Herramienta para realizar despidos masivos y reducir la planta global

Forma de incrementar en número de empleos y mejorar los salarios de todos.

11. Cuál cree que sería la característica administrativa más destacada si se implementa la carrera administrativa en el alma mater:

Más gastos administrativos por el incremento en el gasto de salarios

Mejora en la administración del talento humano

Mejoramiento del desempeño administrativo

Incremento de ineficiencia y corrupción

¡Muchas gracias por su valioso tiempo y colaboración!

Anexo B. GUÍA DE ENTREVISTA A PROFUNDIDAD

GUÍA DE ENTREVISTA A PROFUNDIDAD REPRESENTANTE SINDICATO UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

Entrevistador: Jennifer Rojas Cárdenas, estudiante Maestría en Administración - Universidad del Tolima

Entrevistado: Gloria Amparo Posada Acosta
Representante SINTRAUNICOL Subdirectiva Ibagué – Tesorera Junta Directiva

I. Trayectoria profesional del Entrevistado

1. ¿Cuál es su profesión y formación académica?

R: Bueno mi nombre es Gloria y soy de profesión Administrador Financiero y especialista en Dirección de Organizaciones.

2. ¿Cuál ha sido su vinculación laboral en la universidad y ha tenido que ver con el tema de la carrera administrativa?

R: En ese momento no, soy funcionaria pero en provisionalidad, no he tenido ninguna vinculación en carrera administrativa

3. ¿Ha desempeñado usted algún empleo de carrera?

R: No, ninguna.

II. Referente a la carrera administrativa

4. ¿Cómo interpreta el sistema de Carrera Administrativa que hay en este momento en la universidad del Tolima?

R: Consideró que no tenemos, independientemente de que algunos compañeros tengan esa figura de carrera administrativa por haber ganado algunos derechos en el proceso de inscripción y algunos compañeros de ellos vienen de otras entidades que fueron reubicados, tengo entendido, pero en realidad en nuestra universidad no, no la hay. Y si bien es cierto, algunos funcionarios de carrera administrativa no se procede con ascensos y demás cómo debe ser.

5. ¿Cuál cree que es el componente principal que tiene la carrera administrativa en la universidad?

R: El componente de carrera administrativa acá en la universidad que lo caracteriza, considero yo los ascensos a dedo, o sea no tiene componentes, como carrera administrativa no los hay. Simplemente son ascensos a conveniencia o a de acuerdo a la amistad o al acercamiento que haya con la administración

6. ¿Usted considera que las dinámicas sociales, económicas y políticas que tiene la universidad en este momento, son un obstáculo o un incentivo para que se implemente el sistema de carrera administrativa?

R: No es un obstáculo, por qué? Porque tener este tipo de vinculación, le garantiza a la politiquería, estar manipulando y estar haciendo injerencia dentro de los procesos administrativos como tal en personal, en talento humano, entonces para ellos es conveniente que no haya una carrera administrativa regulada como debe ser, porque ellos ponen y quitan los puestos como quieren, como se les antoja.

III. Efectos de la carrera administrativa en Colombia

7. ¿Qué ventajas o desventajas cree que tiene la Universidad del Tolima en cuanto a la aplicación de un sistema de carrera administrativa?

R: Las ventajas que tiene es que goza de una autonomía, quiere decir que con la planta de personal que hay podríamos hacer una carrera administrativa y podríamos traer a colación algunas de algunas universidades que han hecho su carrera administrativa propia, de manera que nosotras también, esa es la gran ventaja que nosotros tenemos como tal.

-¿Y desventajas?

R: La desventaja es que desafortunadamente, los administrativos, no perdón, la dirección la pone el gobernador y pues lamentablemente eso no nos ayuda para nada, porque eso no permite que haya una carrera administrativa adecuada, por lo que les decía anteriormente, es un obstáculo para ellos no poder manipular la planta paralela, o la planta de la universidad del Tolima.

8. ¿Considera que la legislación sobre la carrera administrativa en Colombia y su ingreso, permanecía, promoción y retiro, corresponde a los principios de igualdad y de mérito con la que fue creada?

R: Yo podría decir que si y no, sí, porque en otras entidades que yo conozco como por ejemplo la DIAN, sucede esto, la gente se esmera en su trabajo y en su capacitación para poder ascender y todos tienen de acuerdo a su nivel de estudio y de capacitación, así mismo aspira y así mismo trabaja. En otras, desafortunadamente no sucede, esa es la parte negativa porque debería ser para todas las entidades del estado y no lo es, no están todas las entidades del Estado en esa dinámica

IV. Impacto administrativo y jurídico de la carrera administrativa en la Universidad del Tolima

9. ¿Cuáles considera usted son los principales factores sociales y políticos que han limitado la implementación de la carrera administrativa como sistema de vinculación de los empleados administrativos de la universidad?

R: Yo la resumiría en la politiquería.

10. Solamente problemas de intereses en conflictos, pero relacionados. Acá en la universidad hay varios grupos de interés, están los sindicatos, que son tres los que hay en la universidad, y están la dirección y aparte la Gobernación del Tolima, ¿es solamente la administración o los sindicatos tampoco desean que se implemente la carrera administrativa?

R: Lo que pasa es que el pensamiento de cada uno de los sindicatos es diverso, en el caso mío, personalmente, Gloria, considera que si debía instaurarse una carrera administrativa, esto con el fin de terminar la politiquería que hay dentro de la universidad y que los funcionarios estén todo el tiempo, cada vez que termina un periodo, cada vez que un rector termina un periodo venga a manipular y venga a poner la gente en zozobra por que la va a echar, entonces si hubiese una carrera administrativa especial, como nosotros los sindicatos quisiéramos, con la administración que esté realmente interesada en que los funcionarios sean los que están y tengan una contratación adecuada de carrera administrativa eso ayudaría mucho a que tuviéramos una estabilidad laboral, que

no estemos en incertidumbre en cada periodo que llega un nuevo rector y que tengamos nuevas y mejores posibilidades laborales.

- ¿O sea que la implementación de la carrera, los sindicatos la apoyarían únicamente si el concurso es cerrado?

R: Si es cerrado y si es una carrera especial.

- De por si es especial al ser una universidad pública.

11. ¿Cuáles son los factores normativos que limitan y/o favorecen la eficacia de la carrera administrativa en la Universidad del Tolima?

R: Los factores normativos dentro de la Universidad del Tolima, desafortunadamente siendo que hay una normatividad como tal y siendo que somos autónomos la universidad no ha estado interesada en aplicar como tal la dinámica de la carrera administrativa. Independiente que no hay carrera administrativa como tal si podría la universidad hacer evaluaciones, ascensos de forma transparente, dándole la oportunidad al que esté preparado y al mérito o meritocracia, pero desafortunadamente, la falta de voluntad de la administración y la politiquería barata de todos los gobernadores, nos tienen como estamos.

12. ¿Usted considera que en este momento la Universidad del Tolima implementa un modelo de gerencia pública?

R: No.

13. Esa respuesta negativa, ¿tiene que ver con que no hay carrera administrativa? ¿si existiera una carrera administrativa sería posible implementar un modelo de gerencia pública?

R: Ahí podría decir que si y que no, si porque se facilitaría y se les exigiría un poquito, pero también depende mucho de la voluntad de la administración. Si la administración no viene a hacer politiquería, muy seguramente se podrían hacer las cosas bien.

14. ¿Cuál cree que puede ser el modelo gerencial que puede llevar por mejor camino a la Universidad del Tolima, con la situación que tienen la universidad en este momento?

R: Considero que la universidad no solamente en este momento de crisis sino desde antes, la universidad ha manejado una contratación, por no decir dos tipos de nóminas paralelas, unas son las CPS y las otra es la de supernumerarios, si la universidad o la voluntad de los directivos y el Gobernador como máxima autoridad en el consejo superior

tuvieran la voluntad de no a las CPS, para venir a hacer duplicidad de funciones y no a los supernumerarios teniendo en cuenta que tenemos la planta suficiente para asumir las funciones, pensaría que no es necesario que ellos nos traigan más gente, y eso es simplemente respetar los modelos básicos de la carrera administrativa, ayudaría muchísimo en bajar los costos o perdón, los gastos de planta de personal.

15. ¿En referencia a la administración que hay de talento humano en este momento, ¿si no fuera por carrera administrativa de que otra forma considera que se puede administrar el talento humano en la universidad? ¿Cómo se puede garantizar en este momento a los trabajadores el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad sin la politiquería que usted ha mencionado? ¿Hay otra forma en que se le pueda garantizar esos derechos a los trabajadores?

R: Como te decía hace un momento yo creo que sí, pero solamente con voluntad, es eso con voluntad porque como te decía, si bien es cierto no tenemos carrera administrativa, pero si la administración tiene voluntad de decir hay una vacante y entre la gente que hay, independientemente que sea provisional o de carrera, entra a hacer un concurso y va por mérito, me parece que una opción de administrar el talento humano, y eso ayudaría a que la gente se incentive en el rendimiento laboral, en la superación, en pensar más en la institución y en los objetivos que tiene la institución como tal.

16. ¿Usted considera que en este momento la universidad se ve perjudicada en los procesos que desarrollan los trabajadores al no tener una administración adecuada del talento humano?

R: Claro que sí, porque si no me evalúan el trabajo, partamos de que hay mucha gente responsable que hace su trabajo a conciencia, pero también hay gente que le falta tener el que esté detrás y que mejor que se una evaluación periódica, entonces ahí independientemente, de que nosotros seamos de carrera o no, deberíamos estar evaluados, eso ayudaría para que los directivos en algún momento cuando haya una vacante pues se tenga en cuenta; cual es el proceso en la universidad, hay una vacante, entonces miran a dedo de los de carrera administrativa cual es el que va a subir, si uno o ninguno de ellos subió por x o y motivo, entonces ahí viene a dedo el que tenga más afinidad con el rector o con el gobernador y ese es el que sube, y si no, si es que nos va bien, porque si no nos traen una persona de afuera que ocupa la oportunidad que mucha

gente que lleva laborando años y años y dedicándole el tiempo de su vida a la universidad tenga la posibilidad, justamente por eso porque no tenemos una evaluación y un proceso digno.

- ¿En este momento en la universidad no hay proceso de selección, de capacitación?

R: No, nada, nosotros no tenemos una capacitación, hay empresas, especialmente la privada, ella se dedica a hacerle mucho, dos tipos de capacitaciones a la persona, uno como entidad según los objetivos que tiene, y dos, el puesto específico. Nuestra universidad, lamentablemente es una organización que no destina un solo peso, ni un solo minuto de su tiempo para dictar una capacitación digna que ayudaría a que esos procesos sean muchos más eficaces y eficientes.

17. ¿En este momento considera usted necesario hacer un cambio en el tipo de vinculación, de selección y de mantenimiento incluso de las personas que laboran en la universidad del Tolima.

R: Totalmente, la universidad por ahí esporádicamente es que ha hecho un programa de inducción y reinducción, pero lamentablemente son como para llenar el requisito, más no porque les interese de verdad que los funcionarios y la universidad mejore los procesos, no lo hay.

 Universidad del Tolima	PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE USUARIOS AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	Página 1 de 3
		Código: GB-P04-F03
		Versión: 03
		Fecha Aprobación: 15 de Febrero de 2017

Los suscritos:

JENNIFER ROJAS CARDENAS	con C.C N°	38.213.022
_____	con C.C N°	_____
_____	con C.C N°	_____
_____	con C.C N°	_____
_____	con C.C N°	_____

Manifiesto (an) la voluntad de:

Autorizar

No Autorizar Motivo: _____

La consulta en físico y la virtualización de **mi OBRA**, con el fin de incluirlo en el repositorio institucional de la Universidad del Tolima. Esta autorización se hace sin ánimo de lucro, con fines académicos y no implica una cesión de derechos patrimoniales de autor.

Manifestamos que se trata de una OBRA original y como de la autoría de LA OBRA y en relación a la misma, declara que la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA, se encuentra, en todo caso, libre de todo tipo de responsabilidad, sea civil, administrativa o penal (incluido el reclamo por plagio).

Por su parte la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA se compromete a imponer las medidas necesarias que garanticen la conservación y custodia de la obra tanto en espacios físico como virtual, ajustándose para dicho fin a las normas fijadas en el Reglamento de Propiedad Intelectual de la Universidad, en la Ley 23 de 1982 y demás normas concordantes.

La publicación de:

Trabajo de grado	<input checked="" type="checkbox"/>	Artículo	<input type="checkbox"/>	Proyecto de Investigación	<input type="checkbox"/>
Libro	<input type="checkbox"/>	Parte de libro	<input type="checkbox"/>	Documento de conferencia	<input type="checkbox"/>
Patente	<input type="checkbox"/>	Informe técnico	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Otro: (fotografía, mapa, radiografía, película, video, entre otros)					<input type="checkbox"/>

 Universidad del Tolima	PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE USUARIOS AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	Página ² de 3
		Código: GB-P04-F03
		Versión: 03
		Fecha Aprobación: 15 de Febrero de 2017

Producto de la actividad académica/científica/cultural en la Universidad del Tolima, para que con fines académicos e investigativos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad del Tolima. Con todo, en mi condición de autor me reservo los derechos morales de la obra antes citada con arreglo al artículo 30 de la Ley 23 de 1982. En concordancia suscribo este documento en el momento mismo que hago entrega del trabajo final a la Biblioteca Rafael Parga Cortes de la Universidad del Tolima.

De conformidad con lo establecido en la Ley 23 de 1982 en los artículos 30 “...**Derechos Morales. El autor tendrá sobre su obra un derecho perpetuo, inalienable e irrenunciable**” y 37 “...**Es lícita la reproducción por cualquier medio, de una obra literaria o científica, ordenada u obtenida por el interesado en un solo ejemplar para su uso privado y sin fines de lucro**”. El artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “**los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores**” y en su artículo 61 de la Constitución Política de Colombia.

- Identificación del documento:

Título completo: Análisis de la Implementación de la Carrera Administrativa desde la Autonomía Universitaria: Caso Universidad del Tolima

- Trabajo de grado presentado para optar al título de:

MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN

- Proyecto de Investigación correspondiente al Programa (No diligenciar si es opción de grado “Trabajo de Grado”):

- Informe Técnico correspondiente al Programa (No diligenciar si es opción de grado “Trabajo de Grado”):

- Artículo publicado en revista:

- Capítulo publicado en libro:

- Conferencia a la que se presentó:
