

## COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO QUE OBLIGA A LA FORMULACIÓN DE PLANES DE FORMALIZACIÓN DOCENTE EN LAS IES PUBLICAS INCLUYENDO LAS ITTU QUE HACEN PARTE DE LA RED

### Introducción.

Las 33 ITTU públicas del país que hacen parte de la REDTTU, son conscientes que la mejora en la calidad de las funciones misionales de docencia, investigación y proyección social, requieren de un proceso gradual de aumento de plazas de docentes de planta y funcionarios administrativos con carácter permanente a dichas funciones y en esa medida considera que las figuras como docentes ocasionales o contratos de prestación de servicios podrían tener una forma de vinculación laboral diferente y en una escala mucho menor de lo que se presenta hoy en día.

Sin embargo, sobre el proyecto de Decreto es preciso señalar que existen importantes cuestionamientos al alcance de esta iniciativa en particular sobre las ITTU Públicas en atención a las diferencias entre las Universidades Públicas y las IES afiliadas a nuestra RED.

A continuación, se exponen los argumentos, observaciones y objeciones al proyecto de norma, no sin antes insistir en lo ya dicho que las ITTU Públicas manifiestan su pleno interés en aumentar el número de docentes de planta, pero no bajo las presunciones y mecanismos expuestos en el proyecto de decreto por las siguientes razones:

### Restricciones de autonomía derivadas de la condición de establecimientos públicos.

Las ITTU por ser establecimientos públicos no gozan de la misma autonomía presupuestal, financiera y administrativa que tienen las Universidades y por lo tanto la provisión de cargos permanentes, docentes y administrativos no son por regla general facultades internas que se puedan abrogar nuestras instituciones como criterio general. Si bien existen algunas instituciones que pueden adelantar de manera autónoma concursos docentes, esta no es la regla general para las ITTU públicas del país.

Teniendo en cuenta que las ITTU son establecimientos públicos que hacen parte de la reama ejecutiva del nivel municipal o departamental es necesario recordar que La Corte Constitucional en sentencia C-1005/08 ha precisado que “la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 ha de ejercerse (...) conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley. Desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones.”, en este sentido, la fijación de plazos y órdenes de formalización sin consultar la autonomía presupuestal en el nivel territorial, base

de algunas ITTU constituidas como establecimientos públicos supondría en principio una eventual ampliación del sentido de la ley.

De conformidad con la ley 819 de 2003 “por el cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, y especialmente el artículo 5 parágrafo “*el marco fiscal de mediano plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias e instrumentos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo deberán asegurarse de que éstos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial*”, en este sentido, teniendo en cuenta que existen ITTU cuyo presupuesto es aprobado por corporaciones públicas territoriales, la estructuración de planes de formalización (se ordena estructurar dichos planes), la fijación de plazos como el previsto en el artículo 2.5.4.5.6, así como los porcentajes de avance del plan de formalización laboral devienen en principio contrarios a las reglas y criterios de autonomía territorial y los límites de las propias ITTU.

Insistimos en que para la mayoría de las IES, ITTU de orden territorial, las fuentes de financiación y distribución del presupuesto (estructura) en gran proporción es aportado por el ente territorial al cual pertenece ( Gobernación o Alcaldía), esta fuente y origen de los recursos esta distribuida en funcionamiento e inversión, en su mayoría constituidos o entregados como base presupuestal (formalizado a través de Ordenanzas que ha sido garantía de la estabilidad y aportes de los mismos en el tiempo), estos recursos soportan los gastos relacionados con planta administrativa y profesoral, estructura organizacional, gestión administrativa, los ejes misionales de docencia, investigación y extensión entre otros; para la elaboración del documento propuesto, se consultó o se consultaron a los entes territoriales para determinar la disponibilidad de estos para otorgar los recursos adicionales para solventar la propuesta para la presente vigencia y vigencias subsiguientes?, Conocen los entes territoriales las nuevas obligaciones presupuestales, financieras y administrativas y sus implicaciones?. De no tenerlo ¿cómo se garantizará las sustentabilidad y sostenibilidad de la formalización propuesta?

### **Insuficiencia o inexistencia de base presupuestal en las ITTU**

Las ITTU Públicas, a diferencia de las Universidades Públicas, no tienen base presupuestal asignada desde el Presupuesto General de la Nación (en 15 IES de las 33 ITTU Públicas) y en las 18 ITTU restantes dicha base no es material o significativa como fuente de financiación del gasto. Es alejado de la realidad argumentar que desde los acuerdos de 2018 las ITTU en su totalidad reciben una base presupuestal significativa que soporte desde lo financiero apalancar los pretendidos planes de formalización.

Solo por la vía de un fortalecimiento real, permanente, estable de la base presupuestal para TODAS las ITTU y acorde y equiparable a las de las Universidades puede pensarse en un aumento de los docentes de planta y funcionarios administrativos.

En este mismo sentido y teniendo en cuenta que el decreto es manifestación de la *potestad reglamentaria*, y, en la medida que el artículo 82 de la ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo es uno de los desarrollados en la propuesta ministerial, no se observa ninguna articulación o fijación de límites a las órdenes de formalización laboral en Establecimiento Públicos ITTU con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo. Lo anterior, en la medida que la ley es explícita (artículo 82) en determinar que “Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios, estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.”

Como se ha evidenciado anteriormente, frente a lo planteado en el artículo 2.5.4.5.5. FUENTES DE FINANCIACION, se genera preocupación de por cuanto esta modificación no plantea una fuente de financiación diferentes a las ya percibidas por la institución, situación que no permite mantener a largo plazo el plan de formalización laboral no es sostenible presupuestalmente el, nómina de la institución.

La falta de nuevas fuentes de financiación puede tener las siguientes consecuencias:

1. Dificultad para cubrir los costos adicionales generados por la formalización laboral, lo que podría llevar a recortes en otros rubros presupuestarios de la institución.
2. Imposibilidad de mantener a largo plazo los beneficios y condiciones laborales mejoradas para los trabajadores formalizados, lo que podría generar descontento y afectar la estabilidad laboral.
3. Limitaciones para expandir o mejorar el plan de formalización a medida que surjan nuevas necesidades o se incorporen más trabajadores, restringiendo el alcance y el impacto del programa.
4. Posibles conflictos entre la necesidad de formalizar y mejorar las condiciones laborales y la capacidad presupuestaria de la institución, lo que podría generar tensiones y desafíos en la implementación del plan.

En resumen, la falta de nuevas fuentes de financiación pone en riesgo la sostenibilidad a largo plazo del plan de formalización laboral, limitando su alcance y generando potenciales dificultades presupuestarias y laborales para la institución.

Por lo descrito en la propuesta, no se logra identificar el impacto futuro de la medida, ni se contemplan variables tales como: el crecimiento institucional, crecimiento de la planta docente, incremento en valores generados por la producción, desarrollo y formación profesoral (tales como: bonificación, auxilios, puntos salariales, o similares y su indexación), y el crecimiento o cambios en las variables económicas (tales como SMLMV, IPC, etc). Relacionado con el numeral anterior, la propuesta no define, ni identifica el origen o fuente de los recursos económicos o financieros que respaldarán la formalización, por lo tanto no

se podrá garantizar la disponibilidad de los recursos en el tiempo y su respectivo incremento. Solo contempla la posibilidad de recursos adicionales, los cuales en el transcurrir del tiempo se podrán o no tener, dependerán de la voluntad de un gobierno y de la definición de un plan de desarrollo que podía cambiar de un periodo a otro, por lo tanto se corre el riesgo futuro de no desembolso o no disponibilidad.

Con lo anterior, es indispensable definir y formalizar inicialmente, el incremento de la base presupuestal actual de las IES, con recursos tipificados de base presupuestal (del gobierno de origen nacional, o departamental, o municipal) que contemple los puntos porcentuales de incremento en el tiempo, se reitera como base presupuestal (valor actual y sus adicionales en los conceptos de funcionamiento e inversión de acuerdo con la estructura presupuestal de cada Institución).

En el documento propuesto, indica que las IES deberán realizar un análisis del impacto financiero y la capacidad institucional, pero en la medida que las IES desconozcan o no tengan certeza del origen o fuente de los recursos, las variables financieras y su impacto serán difíciles de predecir y por lo tanto sería un estudio basado en la incertidumbre, lo cual será difícil de materializar teniendo en cuenta la situación actual de la mayoría de las IES.

### **Provisión de cargos públicos en los establecimientos públicos mediante concursos abiertos y competitivos.**

La provisión de cargo permanentes, docentes o no docentes en las ITTU públicas, siendo establecimientos públicos y en atención al tipo de derecho fundamental que preservan, deben adelantarse mediante concursos abiertos, públicos y competitivos al que podrán aplicar conforme a perfiles y experiencias, docentes ocasionales, de cátedra, contratistas y cualquier otro ciudadano que cumpla los requisitos de los concursos que para su efecto se diseñen.

En la misma línea de lo anteriormente dicho, lo establecido en el Artículo 2.5.4.5.7. sobre *“Protección del derecho al trabajo. En atención al artículo 25 constitucional, las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales desarrollarán los mecanismos necesarios para garantizar este derecho al personal docente y administrativo objeto del presente decreto, que se encuentre vinculado al momento de la entrada en vigor de este y durante el período de la implementación de los Planes de Formalización, en línea con las políticas de formalización laboral y las normativas vigentes”*, se enfrenta a las previsiones contenidas en el ordenamiento superior artículo 125 constitucional, que contrae el mérito como principio general para el acceso a los cargos públicos, amén de las disposiciones estipuladas en la Ley 909 y demás normas que regulan en Colombia el acceso al servicio público, existe entonces la posibilidad de que este artículo devenga en inconstitucional pues de acuerdo con su redacción lesiona los interés general elevados en la Constitución Nacional.

De acuerdo con lo establecido en la misma Ley 30/1992 (artículos 66 en adelante), la selección y vinculación de los profesores, debe obedecer a un proceso y considerar un concurso público de méritos, por lo tanto el documento propuesto estaría por encima de la norma superior.

En este sentido reiteramos que las ITTU públicas buscarán avanzar en aumentos de personal docente y de funcionarios administrativos de planta conforme a sus capacidades, recursos y necesidades, considerando sus capacidades institucionales, su marco normativo y sus limitaciones de autonomía institucional que caracteriza a los establecimientos públicos. En caso de contar con recursos de base presupuestal que puedan destinarse a nuevos concursos, los mismos serán adelantados de manera pública, abierta y competitiva.

### **Posibles vulneraciones a la autonomía institucional de las ITTU (que ya es limitada frente a la autonomía plena de las Universidades Públicas)**

La gradualidad de la que habla el proyecto de Decreto pierde sentido cuando se definen porcentajes de avance para diciembre del 2025 y del 2026. Para el caso de los establecimientos públicos como las ITTU el aumento de personal de planta docente y no docente puede llevar muchos más años que los previstos en el proyecto de Decreto. Imponer plazos como los señalados en el proyecto de decreto vulnera la limitada autonomía que en esta materia tienen las ITTU Públicas.

En relación con lo establecido en el artículo 2.5.4.5.6 "PLAZO", se estipula que, en el marco de la autonomía de las instituciones de educación superior estatales u oficiales, deberán estructurar los planes de formalización laboral en un plazo de 9 meses. Asimismo, se indica que deben iniciar inmediatamente los procesos de vinculación del personal, asegurando un avance mínimo del 40% para el 31 de diciembre de 2025 y del 80% para el 31 de diciembre de 2026. Consideramos que este plazo es muy ajustado para implementar adecuadamente los planes de formalización laboral, en el caso de que se diera esa figura, especialmente para las instituciones técnicas y tecnológicas por los siguiente:

1. **Naturaleza de los Procesos:** Las instituciones técnicas y tecnológicas requieren procesos de formalización que involucran múltiples etapas, como la evaluación de competencias, la capacitación del personal y la adecuación de la infraestructura. Estos procesos son complejos y demandan un tiempo considerable para su correcta ejecución.
2. **Recursos Limitados:** Muchas de estas instituciones operan con presupuestos limitados y escasez de personal administrativo capacitado. La presión de cumplir con plazos tan ajustados puede comprometer la calidad de la implementación, llevando a decisiones apresuradas que no benefician a los trabajadores ni a la institución.
3. **Capacitación y Adaptación:** La formalización laboral implica no solo la vinculación de personal, sino también la capacitación y adaptación a nuevas normativas y procedimientos. Este proceso requiere tiempo para asegurar que todos los

involucrados comprendan y se ajusten a los cambios, lo cual es difícil de lograr en un plazo tan corto.

4. **Impacto en la Calidad Educativa:** La prisa por cumplir con los plazos puede desviar la atención de las instituciones de su misión principal: ofrecer educación de calidad. Esto podría resultar en una disminución de la calidad educativa, afectando tanto a estudiantes como a docentes.

Por último, la falta de un plazo adecuado puede llevar a las siguientes consecuencias:

- Dificultades en la implementación efectiva de los planes de formalización laboral.
- Desmotivación del personal debido a la presión y la falta de claridad en los procesos.
- Riesgo de incumplimiento normativo, lo que podría resultar en sanciones o en la pérdida de confianza por parte de la comunidad educativa.

La formalización, implica igualmente un proceso de definición y formalización de la planta, luego el reclutamiento, selección y nombramiento basado en concurso público; como será este proceso de formalización de la nueva estructura administrativa y planta de cargos en el marco del 1083/2015 y demás normas de la función pública, además de la Ley 610/2013?, la propuesta está considerando los tiempos establecidos y el cumplimiento de conducto regular institucional?, especialmente para las ITTU que por ser establecimiento público, en su mayoría, no tiene autonomía administrativa, esta depende de su ente territorial.

Adicionalmente y como ya se dijo, la norma propuesta, desconoce la situación financiera actual de muchas de la IES, algunas de ella con poca liquidez o con déficit declarado; por lo tanto la formalización propuesta llevaría al debacle financiero de algunas de las IES y las ITTU en situación de desventaja o con limitaciones en sus recursos económicos y financieros, aspecto que generaría una mayor brecha entre los entes Universitarios Autónomos y las ITTU.

### **Sobre el concepto de formalización y la necesidad de figuras provisionales en las IES.**

Si bien comprendemos que la expresión de planes de formalización que usa el proyecto de decreto implica que empleos ocasionales o temporales se vuelvan permanentes o de planta, la expresión formalización, como se usa en el Proyecto de Decreto puede ser interpretada como que las relaciones laborales en las ITTU no están formalizadas.

La figura de profesores ocasionales y catedráticos ostentan en la actualidad con las Instituciones Públicas una relación laboral formal, estos tipos de vinculación están concebidos dentro de la legislación nacional (Ley 30 de 1992) por la cual se organiza el servicio público de educación superior, como una figura temporal para la satisfacción de necesidades igualmente temporales al interior de las Instituciones. Su vinculación es a través de acto administrativo y es preciso el reconocimiento de prestaciones sociales en atención a la proporcionalidad del tiempo de servicios prestado. Los estatutos de las Instituciones que

pertenece a la Red, así lo contemplan en cumplimiento a lo decretado por la jurisprudencia nacional y los precedentes en estas materias.

La redacción normativa, no es muy clara y pareciera orientada a que este tipo de vinculaciones desaparezca del ejercicio Institucional. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estas figuras que fueron necesidades temporales ya están concebidas en la ley 30 de 1992 y complementadas con sólidos precedentes emanados de la Corte Constitucional, considerados reglas jurídicas dentro de nuestro ordenamiento, la anulación de la temporalidad no puede ser absoluta pues no le permitiría suplir a las Instituciones precisamente estas necesidades que son caracterizadas por la temporalidad.

La forma automática de formalización, que indica el documento propuesto, genera mas desventajas que beneficios, dado que sugiere una manera impuesta y desorganizada, no considera otras formas y alternativas de contratación que el mismo Estado brinda a las entidades públicas para apoyar y mejorar la gestión, y por lo tanto no sería un mecanismo que facilite y promueva el crecimiento y estabilidad de las IES, especialmente de las ITTU públicas.

CORDIAL SALUDO

DOCUMENTO CONSOLIDADO POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVO DE LA RED TRAS LA CONSULTA A:

RECTORES DE LAS ITTU PUBLICAS

VICERRECTORES FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS DE LAS ITTU PÚBLICAS

RESPONSABLES JURÍDICOS DE LAS ITTU PUBLICAS