



CJ-112-05

Pereira, 11 de Julio de 2007.

Doctor
FERNANDO NOREÑA JARAMILLO
Vicerrector Administrativo
La Universidad

Ref. : Concepto jurídico sobre “capacitación” de empleados transitorios.
(112000-0500-10)

En los términos de su consulta de la referencia, procedo a rendir el concepto jurídico solicitado de conformidad con el esquema siguiente:

1. **LA CONSULTA:** Interesa saber si es jurídicamente posible otorgar oportunidades de capacitación para personal vinculado transitoriamente a la universidad, esto es, si la capacitación es o no un derecho que ha de extenderse a los empleados de la planta de cargos y al resto de empleados que se vinculan por otras formas en la universidad. Particularmente interesa precisar si es jurídicamente posible atender solicitudes de empleados transitorios relacionados con programas de pregrado y postgrado, esto es, educación formal.

2. **FUENTES DE LA INFORMACION:** Para atender la presente consulta se tuvieron en cuenta las disposiciones legales que rigen la materia, particularmente las normas constitucionales y legales sobre función pública, la ley 30 de 1992, La Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, El Decreto Ley 1567 de 1998, Los Decretos 1572 de 1998, 682 de 2001 y el 3622 de 2005; La sentencia 1163/00 de la H. Corte Constitucional y los estatutos y normas internas de la universidad.

3. **ANÁLISIS DE LA INFORMACION:** Previo al análisis de la información, en el presente escrito se incorporarán, textualmente, apartes de la sentencia 1163 de 2000 citada en las fuentes de la información, toda vez que el propio consultante basa en ella su consulta y además porque la H. Corte Constitucional hizo en esta sentencia un pormenorizado y claro estudio del objeto de la consulta. Por tanto, se transcriben los apartes relevantes para el tema así: Sentencia 1163/00 Corte Constitucional: En el numeral 5 de los argumentos razona la sentencia : “5. La capacitación, según lo dispuesto en el artículo 53 de la C.P., es un principio mínimo fundamental de carácter



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

prevalente, que rige en cualquier relación laboral, incluidas las que surgen entre la administración pública y sus servidores. El artículo 25 de la C.P. establece, que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado; así mismo, que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Esas condiciones dignas y justas, "...sin las cuales la realización de una labor resultaría violatoria de los principios que fundamentan toda relación interhumana, sobretodo aquella donde el elemento de subordinación es el imperante - Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón-, deben estar presentes en toda relación laboral, incluidas las que surgen entre la administración pública y sus servidores; sobre el particular ha dicho la Corte:

"La prevalencia de estos principios debe, así mismo, mantenerse en toda relación laboral, incluso en la que surge entre la administración y sus servidores. Esto debe ser así, por cuanto la administración como una de las mayores fuentes de empleo no puede desconocer el valor del trabajo, así como la prevalencia de los principios enunciados en el artículo 53 de la Constitución Nacional. (Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.)

Ahora bien, esos principios, como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación, son los enunciados en el artículo 53 de la Constitución Nacional, a saber:

"La igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y la calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles; (sic) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social; la capacitación; el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajo del menor de edad."

"En esa perspectiva, la capacitación implica el desarrollo de un principio de rango constitucional, que se erige como un derecho del cual son titulares todos los trabajadores y en la administración pública todos sus servidores. Así las cosas, lo que deberá ahora determinar la Corte, es si la decisión del legislador extraordinario, de distinguir entre empleados de carrera y empleados provisionales, a la hora de impartir cursos de capacitación diferentes a los de inducción y entrenamiento específico para el puesto de trabajo, dando prevalencia a los primeros, constituye una forma de discriminación no



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

justificada o irrazonable, que como tal vulnera el ordenamiento superior, especialmente el principio de igualdad al que se refiere el artículo 13 superior.”

Y más adelante agrega la Corte:

“El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública justifica la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, argumentando, entre otras cosas, la diferente situación jurídica que acreditan los empleados públicos, según el tipo de nombramiento que ostenten, esto es, según sean de carrera o provisionales.

Dicho argumento es admisible en el juicio de inconstitucionalidad que se adelanta, pues en efecto la situación jurídica de los empleados públicos de carrera es diferente a la de los empleados vinculados a través de nombramientos provisionales, lo que implica que el principio de igualdad, que como lo ha dicho la Corte es "relacional -Corte Constitucional, Sentencia T-401 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz,- al aplicarse al caso concreto "... no prescrib[a] ... un trato igual para todos los sujetos de derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas - entre ellas rasgos o circunstancias personales- diferentes consecuencias jurídicas...Ibídem., argumento que en principio justifica el trato diferente que en materia de capacitación estableció el legislador para los empleados provisionales.

Lo anterior se afirma, si se tiene en cuenta que el objetivo principal de la capacitación en la administración pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para garantizar así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, objetivo que no se distorsiona ni se elude con el trato diferente que contempla la norma legal impugnada para los empleados vinculados con nombramiento provisional, los cuales, dice ella misma expresamente, tendrán derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su cargos, pues sólo así, paralelamente, se garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la respectiva entidad.

De otra parte, el tratamiento discriminatorio en materia de capacitación que prevé la disposición impugnada, para los empleados públicos vinculados a la administración a través de nombramientos provisionales, en nada afecta la atención que exigen los usuarios de los servicios públicos a cargo de aquellos, pues como se anotó antes, la misma norma garantiza los cursos de inducción y entrenamiento para aquellos, necesarios para el adecuado cumplimiento de



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

sus funciones, lo que da vía a la realización del principio constitucional que establece la prevalencia del interés general, consignado en el artículo 1º de la Carta Política, y desde luego de los principios rectores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 superior.

Así las cosas, encuentra la Corte que el fragmento del inciso segundo del literal g) del artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998, sobre el que se efectúa el juicio de inconstitucionalidad, no viola lo dispuesto en los artículos 1, 13, 53 y 54 de la C.P., pues el trato diferente en materia de capacitación que establece para un grupo de empleados del Estado, el conformado por los empleados provisionales, no vulnera el principio de igualdad que garantiza la Carta Política, ni afecta las condiciones dignas y justas en el trabajo contempladas y protegidas en el artículo 53 superior, pues al empleado provisional, a través de los respectivos cursos de inducción y entrenamiento, se le prepara adecuadamente para el desempeño de sus funciones y se le brindan las garantías necesarias para su ejercicio en condiciones de igualdad y dignidad.

Cabe señalar, que el actor de la demanda confunde los conceptos de capacitación y educación formal aplicados en la administración pública, y desconoce las disposiciones legales que los desarrollan, por eso, es pertinente aclarar, que el legislador distinguió entre los programas de capacitación, en los cuales incluye la educación no formal. El artículo 36º de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, señala que la educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esa ley, y la informal el artículo 43º de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, establece que se considera educación informal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados., según las definiciones que sobre el particular contiene la ley general de educación, y los programas de bienestar social y estímulos, en los que incluye la educación formal. El artículo 10º de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, señala que se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos. . En efecto, en el artículo 4º del citado Decreto-Ley 1567 de 1998, la capacitación se define de la siguiente manera:

"Artículo 4º. Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido en la Ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa.

"Parágrafo. Educación formal. La educación definida como formal por las leyes que rigen la materia no se incluye dentro de los procesos aquí definidos como capacitación. El apoyo de las entidades a los programas de este tipo hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regirá por las normas que regulan el sistema de estímulos."

En esa perspectiva, el reclamo del actor, en el sentido de que sus derechos fueron vulnerados por no permitírsele a la entidad pública en la que labora de manera provisional, financiarle un programa de especialización en derecho administrativo, cuyos costos debió asumir con sus propios recursos, no encuentra respaldo ni constitucional ni legal, pues la negativa de la entidad encuentra pleno soporte en las normas legales que rigen la materia, que establecen que la financiación de programas de educación formal, entre ellos los de especialización, hace parte de los programas de bienestar social y de estímulos aplicables a aquellos funcionarios de carrera que presenten niveles de excelencia en el desempeño de sus labores."

Y Finalmente expresa:

"En efecto, es sabido el problema de escasez de recursos que afecta a la Administración Pública y la inaplazable necesidad de racionalizarlos y optimizar su ejecución, objetivos de cuya realización depende el cumplimiento de los principios de economía, celeridad y eficacia, que de manera expresa el artículo 209 de la C.P. le atribuye a la función administrativa, los cuales justifican de manera suficiente la prelación que el legislador le da a los funcionarios de carrera en materia de capacitación, siempre y cuando ella no se entienda como la exclusión definitiva de los demás empleados al servicio de la misma, de los programas de inducción y entrenamiento específico necesarios para el desempeño idóneo de sus cargos; para ello es necesario que el legislador diseñe y defina mecanismos que permitan que esa prelación derive en el compromiso, por parte de los funcionarios directamente beneficiados con los programas de capacitación, de convertirse en multiplicadores de los programas con los cuales se les capacita, pues sólo así se garantizará igualdad de condiciones a los usuarios del servicio, a la hora en que éstos acudan a la respectiva entidad."



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

De lo transcrito hasta aquí pueden colegirse fácilmente las siguientes premisas fundamentales que serán recogidas en el cuerpo de conclusiones del presente escrito a saber:

- Todo empleado al servicio del Estado, independientemente del tipo de vinculación o régimen jurídico que lo gobierne, tiene derecho a capacitación.
- La capacitación reglamentada en el decreto 1567 de 1998 incluye únicamente la educación informal y no formal, esto es, la serie de actividades educativas no conducentes a títulos o estructuradas por ciclos y ofrecidas de modo vigilado por instituciones que cumplan las regulaciones de la ley general de educación para ser catalogadas como educación formal. Vale decir, la capacitación regulada por este Decreto, en principio, implica el derecho a recibir el entrenamiento necesario para la adecuada atención de las responsabilidades a cargo del servidor: cursos de inducción, actualización y demás de su género.
- La realización de estudios de pregrado y postgrado no forman parte del sistema de capacitación que regula el decreto y sí lo son del plan de estímulos y de beneficios que pueden otorgarse a los empleados que presentan notables o sobresalientes desempeños, considerando, en todo caso, la escasez de recursos que constituye limitante del Estado a la hora de fijar prioridades para la asignación de este régimen de estímulos.
- En consecuencia, existen elementos suficientes para concluir que los planes de estímulos para los mejores empleados deben cobijar también a los empleados transitorios pero respetando las prioridades para los servidores de carrera y en consulta a las posibilidades económicas y financieras base del plan de estímulos.
- Es más, las referencias anteriores aplican no sólo para el sector administrativo de la universidad sino que también son aplicables para el personal docente transitorio y guardando respecto de estos idénticas premisas y restricciones.

De otra parte, el Plan de Desarrollo del Sector Administrativo prevé puntos interesantes de coincidencia entre los servidores públicos y la comunidad en general que podrían servir de sustento a planes y programas especiales como el que se encuentra en preparación sobre relevo generacional en el cuerpo docente y que bien pueden sintetizarse en la democratización de oportunidades de ingreso al servicio público con base en el mérito.

En estas normas se despeja la duda sobre la legalidad de ofertar becas dentro de los planes de estímulos y en consecuencia, a partir de estrategias de este tipo, pueden oficializarse políticas institucionales que resuelvan de manera clara estas expectativas de los servidores de la universidad.



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

A pesar de que, de algunos pasajes de la sentencia que se transcribió, pudiera pensarse que los “empleados provisionales”, categoría expresamente estudiada en dicha providencia, pudiera colegirse que a estos provisionales no se los puede vincular a planes de capacitación que excedan la precariedad temporal de su vinculación, creemos que no debe ser este el criterio a adoptar frente a la interpretación del precedente dado que lo que hace la Corte Constitucional es encontrar que la exclusión de estos servidores para planes de capacitación que rebasen su vinculación temporal es una discriminación que no riñe con la constitución política y así, lo claro es que existe margen de configuración suficiente para que el tema se adopte por el Consejo Superior, en ejercicio de sus competencias para regular este asunto y en la perspectiva, se insiste, de el plan de estímulos e incentivos y no de capacitación pues ya se vio que esta, en materia de empleados provisionales, puede restringirse, sin violar la Constitución Política, únicamente a cursos de inducción, reinducción, actualización y sus similares.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- 4.1 La capacitación regulada en el decreto 1567 no contempla los estudios de pregrado y postgrado. Dicha capacitación opera únicamente respecto de los cursos de inducción, reinducción, actualización y demás de su género que son clasificados legalmente por la ley de educación como educación no formal e informal.
- 4.2 Los servidores transitorios de la universidad pueden y deben ser beneficiarios de los programas de capacitación previstos en el respectivo plan.
- 4.3 Debe respetarse la prioridad para el personal de planta tanto en los planes de capacitación como en los de estímulos e incentivos.
- 4.4 Las becas constituyen una modalidad legal del plan de estímulos e incentivos y a través de ellas se puede atender y construir una política de estímulos e incentivos que apoye el desarrollo de la educación formal en pregrado y postgrado para todos los servidores de la universidad.
- 4.5 Se recomienda presentar ante el Consejo Superior un proyecto de Acuerdo que reglamente la materia en cuanto toca con la urgencia de señalar mecanismos, criterios y procedimientos para la asignación de estas oportunidades, tanto de capacitación como de estímulos e incentivos que harían posible otorgar becas para formación de pre y postgrado.

5. EFECTOS DEL PRESENTE CONCEPTO: Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del C.C.A. el presente concepto no compromete la responsabilidad de la universidad por no ser de obligatorio cumplimiento.



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

Dejo en los términos anteriores atendida su solicitud y sólo me resta reiterar mi disposición de rendir las ampliaciones o aclaraciones que del presente escrito se desprendan, ofreciendo sentida excusa por la tardanza en atender su requerimiento debido a los imponderables de mi Despacho.

Hasta una próxima oportunidad.

CARLOS ALFONSO ZULUAGA ARANGO
Secretario General

Copia Rector