



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

OJ- \_\_\_\_\_ - 10

Bogotá, D.C.,

Profesor  
**EUGENIO GUTIÉRREZ**  
Representante Profesores ante el Consejo Superior Universitario  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
Ciudad

**REFERENCIA: Concepto Jurídico sobre aplicación de la Circular 003 de 2009 sobre selección y contratación de profesores de vinculación especial.**

Respetado Profesor Gutiérrez.

En atención a su solicitud en el sentido de determinar la naturaleza jurídica de la Circular 003 de 2009 expedida por la Vicerrectoría Académica y su grado de obligatoriedad, me permito emitir el respectivo concepto, de la siguiente forma:

**1. De los actos administrativos, su firmeza y el agotamiento de la vía gubernativa**

Las manifestaciones de la voluntad de la Administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos, se denominan *actos administrativos*.

Sobre la definición del acto administrativo, el máximo Tribunal Constitucional indicó<sup>1</sup>:

*“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Y el Consejo de Estado, ha expresado lo siguiente<sup>2</sup>:

*“Los actos administrativos constituyen conductas y abstenciones capaces de producir efectos jurídicos y en cuya realización influyen de modo directo o inmediato la voluntad o la inteligencia. Los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la Administración capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, vincular a los*

<sup>1</sup> Sentencia C- 1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

<sup>2</sup> Fallo 6375 de 2001. Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

administrados. También por vía de doctrina se han efectuado importantes aportes orientados a puntualizar la existencia de un acto administrativo y, a distinguirlo de otro tipo de actos, como las llamadas circulares de servicio, cuyo alcance es el de instruir, orientar o coordinar a la administración, pero, jamás tienen la virtualidad de obligar, ejemplo los conceptos de los asesores jurídicos; los certificados de tiempo de servicio. No obstante, puede ocurrir, que por extralimitación de funciones, o por error de técnica administrativa, a través de un acto de servicio, trátese de una circular o de una carta de instrucción, se expidan decisiones, que son verdaderos Actos Administrativos, evento en el cual, sin duda alguna pueden ser demandables por vicios en su formación, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo. La producción de efectos en el plano externo, esto es, frente a los particulares, constituye precisamente el punto medular que perfila la existencia del acto administrativo, y que lo diferencia de los llamados actos inter-organicos, tal como lo enseña el profesor Cassagne” (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, sobre sus elementos, ha expresado el Consejo de Estado lo siguiente<sup>3</sup>:

“Encuentra la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sentado doctrina de los elementos del Acto Administrativo, y sostiene que existen ciertos elementos esenciales, de los cuales depende su validez y eficacia. Esos elementos son los siguientes: **Órgano competente, Voluntad administrativa, Contenido, Motivos, Finalidad y Forma.**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, es mediante la expedición de actos administrativos que las decisiones de la administración se hacen visibles ante los administrados.

Es así como el Código Contencioso Administrativo, señala lo siguiente:

“ARTICULO 62. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. **Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.**
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

ARTICULO 63. AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA. **El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo anterior,** y cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

De lo anterior se deduce que los actos administrativos se presumen ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario y por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento, tanto para las autoridades como para los particulares desde el mismo momento en el que empieza

<sup>3</sup> Fallo 5373 de 2000 Consejo de Estado



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

su vigencia y mientras no sean excluidos del ordenamiento jurídico, bien sea por declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad<sup>4</sup>.

Así mismo, las decisiones de la administración quedarán en firme, entre otros casos, cuando se hayan resuelto los recursos interpuestos en agotamiento de la vía gubernativa.

En consecuencia, queda claro que la manifestación de la voluntad de la Administración tendiente a modificar relaciones jurídicas, es considerada como un acto administrativo.

**2. De los docentes de vinculación especial.**

La Ley 30 de 1992 trata el tema sobre la naturaleza jurídica de los docentes universitarios de la siguiente forma:

*“ARTICULO 71. Los profesores podrán ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra.*

*La dedicación del profesor de tiempo completo a la universidad será de cuarenta horas laborales semanales.”*

Ahora bien, sobre los docentes ocasionales establece lo siguiente:

*“ARTICULO 74. Serán profesores ocasionales aquellos que con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año.*

*Los docentes ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios serán reconocidos mediante resolución*

En cuanto a los docentes de hora cátedra, establece lo siguiente:

*“ARTICULO 73. <Apartes subrayados y en negrilla INEXEQUIBLES> Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales; **son contratistas y su vinculación a la entidad se hará mediante contrato de prestación de servicios, el cual se celebrará por períodos académicos.***

**Los contratos a que se refiere este artículo no estarán sujetos a formalidades distintas a las que se acostumbran entre particulares. El régimen de estipulaciones será el determinado por la naturaleza del servicio y el contrato podrá darse por terminado sin indemnización alguna en los casos de incumplimiento de los deberes previstos en la ley o en el contrato.**

**Estos contratos requieren, para su perfeccionamiento, el registro presupuestal correspondiente.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

---

<sup>4</sup> Este precepto es el que se conoce en la doctrina como la presunción de legalidad de los actos administrativos.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

Sobre el particular, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C- 006 de 1996 con ponencia del Magistrado FABIO MORÓN DÍAZ, expresó lo siguiente:

*“Los profesores de cátedra tienen también una relación laboral subordinada, por cuanto cumplen una prestación personal de servicio, igual a la que realizan los profesores de tiempo completo, de medio tiempo o los llamados ocasionales, ellos devengan una remuneración por el trabajo desempeñado y están sujetos a una subordinación como se les exige a los otros, como horarios, reuniones, evaluaciones, etc., contemplados en el reglamento. Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado. Otro tratamiento desconocería el principio de igualdad y de justicia y sería evidentemente discriminatorio”*

En consecuencia, la Corte prohibió que a los docentes de hora cátedra se les vincule a las universidades estatales como contratistas de prestación de servicios, pues reconoce en su actividad una *relación laboral especial* que, sin embargo, no les da la calidad de servidores públicos aunque si un tratamiento similar.

Nótese que aunque la Corte los denomina como servidores públicos, no declaró inexecutable el aparte específico de la Ley 30 de 1992 que los excluye de esa calidad.

Lo anterior fue aclarado por el Consejo de Estado<sup>5</sup> al expresar que *“La relación entre el docente de hora - cátedra y la institución de educación superior oficial en la que presta estos servicios no es la misma que se da con el empleado público o el trabajador oficial. Es una relación de carácter laboral, de naturaleza especial, de tipo convencional, sometida en cada caso a lo previsto en la ley, y en los estatutos y reglamentos de la respectiva institución de educación superior.”*

De otra parte, el Decreto 1279 de 2002, dispone:

*“ARTÍCULO 3o. PROFESORES OCASIONALES. Los profesores ocasionales no son empleados públicos docentes de régimen especial ni pertenecen a la carrera profesoral y, por consiguiente, sus condiciones salariales y prestacionales no están regidas por el presente Decreto. No obstante, su vinculación se hace conforme a las reglas que define cada universidad, con sujeción a lo dispuesto por la Ley 30 de 1992 y demás disposiciones constitucionales y legales vigentes.”*

*“ARTÍCULO 4o. PROFESORES DE HORA-CÁTEDRA DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES Y OFICIALES DISTINTAS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Los profesores de hora-cátedra de las Universidades estatales u oficiales distintas a la Universidad Nacional de Colombia no son empleados públicos docentes de régimen especial ni pertenecen a la carrera profesoral y, por consiguiente, sus condiciones salariales y prestacionales no están regidas por el presente decreto, sino por las reglas contractuales que en cada caso se convengan, conforme a las normas internas*

<sup>5</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación. 880. 27 de agosto de 1996. Consejero Ponente: Roberto Suárez Franco.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

*de cada universidad, con sujeción a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales.” (Subrayado fuera de texto)*

En consecuencia, la clasificación de los docentes universitarios permite establecer cuáles son servidores públicos y por tanto se aplican las normas reativas a éstos, y cuáles no.

Sobre la forma de vinculación de los docentes ocasionales, la Corte Constitucional ha señalado<sup>6</sup>:

*“La categoría “profesores ocasionales” es una creación de la ley, específicamente de la ley 30 de 1992, por la cual se organizó el servicio público de la educación superior; a través de ella se determinó un régimen especial para particulares, profesores en este caso, que presten temporalmente sus servicios en universidades estatales u oficiales; ella constituye una de las excepciones que estableció el legislador con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta.”*

De lo anterior se deduce que es potestad de cada universidad, definir la forma de vinculación de este tipo de docentes, teniendo en cuenta las disposiciones legales y constitucionales aplicables a la materia

Ahora bien, se consideran docentes en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de acuerdo con el artículo cuarto del Acuerdo 11 de 2002, los siguientes:

*“Es docente de la Universidad “Francisco José de Caldas” la persona natural que con tal carácter haya sido vinculada a la institución previo concurso público de méritos y que desempeña funciones de enseñanza, comunicación, investigación, innovación o extensión; en campos relacionados con la ciencia, la pedagogía, el arte y la tecnología y otras formas del saber y, en general, de la cultura.”*

Así mismo, existen dos tipos de docentes, de acuerdo con el artículo sexto del Estatuto Docente, a saber:

**“Clasificación.** Los docentes de la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas” según el tipo de vinculación, se clasifican de la siguiente manera:

1. Docentes de carrera.
2. Docentes de vinculación especial.”

El docente de carrera, de acuerdo con el artículo 7 de la norma en cita, es la persona natural inscrita en el escalafón docente de la Universidad o que se encuentre en periodo de prueba.

Su vinculación será por concurso público de méritos y mediante nombramiento.

De acuerdo con el artículo 13 del Estatuto Docente, son docentes de vinculación especial aquellos que, sin pertenecer a la carrera docente, están vinculados temporalmente a la universidad.

---

<sup>6</sup> Sentencia No. C-006/96. Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

Los docentes de vinculación especial son:

a) Ocasionales: Tiempo completo y medio tiempo. \_Los docentes ocasionales no son empleados públicos docentes de régimen, ni pertenecen a la carrera docente y su dedicación podrá ser de tiempo completo (40 horas semanales) o medio tiempo (20 horas semanales), hasta por un periodo inferior a un (1) año, cuando la Universidad lo requiera. Sus servicios son reconocidos de conformidad con la Ley.

b) De Hora cátedra. Los docentes de Hora cátedra vinculados a la Universidad Distrital "Francisco José de Caldas" **no son empleados públicos docentes del régimen especial, no pertenecen a la carrera docente y su vinculación se hará de conformidad con la Ley.**

c) Visitantes. Son docentes visitantes aquellos de reconocida idoneidad y que colaboran en la Universidad Distrital "Francisco José de Caldas" en virtud de convenios con instituciones nacionales o extranjeras de carácter cultural, artístico, filosófico, científico, humanístico, tecnológico o técnico en los campos propios de su especialidad.

d) Expertos. Son docentes expertos aquellas personas sin título universitario, pero de reconocida idoneidad en un área o campo determinado del saber o de la cultura, vinculados a la universidad para la enseñanza de las artes, la técnica o las humanidades. El Consejo Académico recomienda al Consejo Superior Universitario, la vinculación de estos docentes.

En conclusión, los docentes de vinculación especial no son empleados públicos ni trabajadores oficiales pero sí tienen una relación laboral especial con las universidades oficiales y que en el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, es reconocida mediante resolución y no mediante contrato de prestación de servicios

### **3. Del procedimiento de selección de los docentes de vinculación especial.**

En la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el Estatuto Docente, definió a los profesores ocasionales de la siguiente manera:

*"Artículo 13. Son docentes de vinculación especial aquellos que, sin pertenecer a la carrera docente, están vinculados temporalmente a la universidad.*

*Los docentes de vinculación especial son:*

*a) Ocasionales: Tiempo completo y medio tiempo. \_Los docentes ocasionales no son empleados públicos docentes de régimen, ni pertenecen a la carrera docente y su dedicación podrá ser de tiempo completo (40 horas semanales) o medio tiempo (20 horas semanales), hasta por un periodo inferior a un (1) año, cuando la Universidad lo requiera. Sus servicios son reconocidos de conformidad con la Ley."*



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

Sobre la forma de reconocer los servicios de estos docentes, el Consejo Superior Universitario se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, sin embargo sobre la forma de vinculación es poco lo que se ha dispuesto.

El primer referente que se encuentra sobre el tema es el Acuerdo 006 de 2001 en donde el Consejo Superior Universitario estableció y fijó el límite máximo de cupos en la contratación de docentes de vinculación especial para programas de pregrado.

Esta norma fue adicionada por el Acuerdo 008 de 2001 que en su artículo 2, expresó:

**“La contratación de los profesores de vinculación especial se hará con base en un proceso de selección objetiva que garantice la excelencia académica de la docencia en la U. Distrital. Este proceso de selección será establecido y reglamentado por la Vicerrectoría de la Universidad, por delegación del Consejo Superior.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Nótese que el Consejo Superior Universitario, delegó expresamente a la Vicerrectoría Académica para reglamentar el proceso de selección de los profesores ocasionales.

A su vez, la Resolución 317 de 2006, expresó lo siguiente:

**ARTÍCULO 1** - Las categorías de los docentes de VINCULACIÓN ESPECIAL que prestan servicios a la Universidad Distrital son:

- a. AUXILIAR
- b. ASISTENTE
- c. ASOCIADO
- d. TITULAR

**ARTÍCULO 2** - Los requisitos para cada una de estas categorías, son los siguientes:

**AUXILIAR:** Acreditar la siguiente condición:

- a. Título Profesional Universitario de Pregrado.

**ASISTENTE:** Acreditar las siguientes condiciones:

- a. Título Profesional de Pregrado
- b. Título o Estudios de Postgrado actualizados vigentes a nivel de Especialización Maestría o Doctorado
- c. Dos (2) años de experiencia universitaria calificada en dedicación de tiempo completo o sus equivalencias según artículo 31 del Acuerdo 011 de 2002.

**ASOCIADO:** Acreditar las siguientes condiciones:

- a. Título Profesional de Pregrado
- b. Título de Maestría o Doctorado en el área del saber en la cual se desempeña; si son obtenidos en el exterior, deberán estar debidamente convalidados.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

- c. Seis (6) años de experiencia universitaria en dedicación de tiempo completo o sus equivalencias, según artículo 31 del Acuerdo 011 de 2002.
- d. Por lo menos una publicación (Libros o artículos en revistas acreditadas u obras artísticas reconocidas), en el área de su saber o disciplina académica en la que se desempeñe.

*TITULAR: Acreditar las siguientes condiciones:*

- a. Título Profesional de Pregrado
- b. Título de Maestría o Doctorado en el área del saber en la cual se desempeña; si son obtenidos en el exterior, deberán estar debidamente convalidados.
- c. Diez (10) años de experiencia universitaria en dedicación de tiempo completo o sus equivalencias, según artículo 31 del Acuerdo 011 de 2002 equivalencias, según artículo 31 del Acuerdo 011 de 2002.
- d. Por lo menos una publicación (Libros o artículos en revistas acreditadas u obras artísticas reconocidas), en el área de su saber o disciplina académica en la que se desempeñe.”

En ejercicio de la facultad otorgada por el Consejo Superior Universitario, se expidió la Circular 003 del 27 de enero de 2009 de la Vicerrectoría Académica, en donde se establecieron los parámetros para llevar a cabo este proceso de selección.

En dicha norma, se dispuso lo siguiente como requisitos para la vinculación de este tipo de docentes:

*“3) A los profesores aspirantes que han tenido vínculo con la Universidad Distrital se les contratará en el siguiente período académico en la modalidad requerida, y es su derecho que se les contrate, si cumplen con la totalidad de las siguientes condiciones: .- Que el resultado de las dos (2) últimas evaluaciones obtenidas por un docente ocasional que ha venido vinculado con la Universidad se encuentre en el rango de BIEN, SATISFACTORIO O EXCELENCIA ACADÉMICA (según los términos previstos en el artículo 8 parágrafos 1 y 2 del Acuerdo 008 de 2002 del C.S.U.), - Que se ratifique que las horas de clase asignadas no serán impartidas por razones de tiempo por un profesor de carrera de la Universidad; - Que la hoja de vida y la experiencia académica del profesor aspirante sea compatible con las asignaturas o áreas del currículo en las que se requieren sus servicios docentes en el Proyecto Curricular; - Que el profesor aspirante manifieste su intención de continuar colaborando con el desarrollo de las actividades académicas de la Universidad; en caso que el profesor aspirante tenga nuevos avances en su hoja de vida, deberá anexar las certificaciones correspondientes para ser evaluadas y consideradas para efectos de su escalafón docente.”*

De esta forma se describe el marco normativo sobre la materia.

#### **4. Del caso concreto**

En el caso concreto se solicita determinar la naturaleza jurídica de la Circular 003 de 2009 expedida por la Vicerrectoría Académica y su grado de obligatoriedad.





**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

Sea lo primero establecer si la Circular 003 de 2009 es o no un acto administrativo. Como se señaló con anterioridad, el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos.

La Circular 003 de 2009 establece el proceso de selección y contratación de profesores de vinculación especial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por lo tanto su aplicación produce efectos jurídicos al delimitar la forma en la que la Institución seleccionará a este tipo de docentes; por lo tanto, es una clara manifestación de la voluntad de la administración en el sentido de indicar las reglas que rigen un proceso de selección en particular, luego es un acto administrativo.

Además, el documento fue expedido por autoridad pública competente, de manera motivada, plasmando una voluntad administrativa, con un contenido, una finalidad y una forma.

Si bien es cierto, normalmente los actos administrativos de los servidores públicos asumen la forma de resoluciones o decretos, el Consejo de Estado ha señalado que independientemente de la forma que adopte, si un documento contiene una decisión clara de la administración tendiente a producir efectos jurídicos, será considerado como un acto administrativo.

Partiendo de lo anterior, el acto administrativo goza de presunción de legalidad mientras no sea declarado nulo por autoridad judicial, por lo tanto, obliga a su cumplimiento.

Siendo la Circular 003 de 2009 un acto administrativo expedido por autoridad competente, goza de presunción de legalidad y por lo tanto su contenido es de obligatorio cumplimiento, además porque la obligatoriedad de dicho acto radica no sólo en el pronunciamiento de un servidor público, como lo es el Vicerrector Académico, mediante una manifestación clara de la voluntad de la administración, sino por la delegación expresa realizada por el Consejo Superior Universitario para tal efecto.

Este concepto se expide en los términos del Artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

**MANUEL ALEJANDRO MOLINA RUGE**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Omar Barón. Abogado Oficina Asesora Jurídica