



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

OJ - 00156 - 23

Bogotá, D.C., 21 de febrero de 2023

PARA: JOSÉ DAVID RIVERA ESCOBAR
Secretario General

DE: JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre proyectos de acuerdo de actualización de planta administrativa

REF: Resolución 010 de 23 de junio de 2022 del CSU

Respetado Secretario, cordial saludo.

En atención a la solicitud del 15 de febrero de 2023, a través de la cual se requiere revisión y concepto de viabilidad jurídica de los proyectos de acuerdo que dan cumplimiento a la Resolución 010 de 2022 del Consejo Superior Universitario, amablemente damos respuesta en los siguientes términos, conforme a las funciones y competencias asignadas a la Oficina Asesora Jurídica en la Resolución 1101 de 2022:

I. MARCO NORMATIVO, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL

- ✓ Constitución Política de Colombia de 1991.
- ✓ Ley 30 de 1992: “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.
- ✓ Acuerdo 003 de 1997 del CSU: Estatuto General.
- ✓ Acuerdo 005 de 1999 del CSU: Modificatorio de la planta Global del Personal Administrativo.
- ✓ Decreto Ley 785 de 2005: “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y 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”.
- ✓ Resolución 010 de 23 de junio de 2022 del CSU: "Por la cual se define la ruta de trabajo para la actualización y el redimensionamiento del Plan Estratégico de Desarrollo 2018-2030 de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas".

II. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

En virtud de la Resolución de Rectoría 1101 de 2002, *“Por la cual se establece el Manual Descriptivo de Funciones Generales y específicas y los Requisitos Mínimos para los cargos de la Planta de Personal Administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”*, la Oficina Asesora Jurídica de la entidad tiene como función la de “[p]lanear, dirigir, coordinar y supervisar la asesoría que en asuntos jurídicos requiera el Consejo Superior, la Rectoría y demás dependencias, Comités, Consejos y Juntas con relación a las actividades propias de la Universidad”.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Igualmente, la Oficina Asesora Jurídica mediante Circular 2430 de noviembre 3 de 2015, señaló que “[l]a naturaleza del ejercicio de la función de emitir conceptos por parte de la Oficina Asesora Jurídica, es la de unificar criterios jurídicos de manera institucional, por lo que los temas que se sometan a análisis deben ser de trascendencia e importancia para la toma de decisiones por parte de la Universidad Distrital, deben fijar una posición jurídica institucional, por lo que un concepto no busca definir asuntos, actividades o funciones de trámite ordinario del desempeño de las labores técnicas de la Universidad, o particulares de sus funcionarios, docentes o contratistas”.

Conforme a lo anterior, esta oficina se pronuncia en los siguientes términos:

2.1. De la Autonomía de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

En primer lugar, es necesario indicar que la Constitución Política de Colombia señala:

*“ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.
La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.
El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.
El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.*

En desarrollo del mentado postulado constitucional, se profiere la Ley 30 de 1992 “[P]or la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, la cual establece que “[l]a autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”¹.

2.2. De la carrera administrativa

En primer lugar, es necesario indicar que la Constitución Política de Colombia prevé:

*“ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

¹ Ley 30 de 1992. Artículo 28



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

(...)

ARTÍCULO 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

(...)

7. *Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse*

(...)

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.*

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción

(...).

ARTÍCULO 130. *Habrà una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”.*

De otra parte, es necesario traer a colación la Ley 909 de 2004 por cuanto dicha norma ha definido de manera general la carrera administrativa se como “*un 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 servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna*”². Igualmente el pilar fundamental para el ingreso, ascenso y permanencia es a través del sistema de concursos con el fin de garantizar la eficiencia de la administración pública.

Sin perjuicio de lo descrito anteriormente, es pertinente precisar que existen categorías de sistemas de carrera administrativa, constituidas como sistemas diferenciados por su origen y su ámbito de aplicación, tales como:

a. La carrera administrativa general

Regula el régimen de carrera para los servidores públicos de las entidades y organismos estatales en general, salvo aquellas de carácter especial, como lo señala el Art. 130 de la Constitución. Está regulada actualmente por la Ley 909 de 2004. Su administración y vigilancia corre por cuenta de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

² 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*”. Artículo 27



b. Las carreras administrativas especiales de origen constitucional

Se encuentran dentro de las excepciones de aplicación del sistema general y son conocidos como sistemas especiales de carrera. Son de origen constitucional ya que la Constitución en diferentes artículos y para entidades determinadas, los crea, pero delega directamente en el legislador la labor de determinar sus sistemas particulares de carrera. Cuentan con un régimen propio, por lo cual, y por mandato del artículo 130 de la Constitución Política, se sustraen de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Dentro de los sistemas especiales encontramos los de las siguientes instituciones:

- Fuerzas Militares, en virtud del artículo 217 C.P.
- Policía Nacional, consagrada en el inciso 3 del artículo 218 C.P.
- Fiscalía General de la Nación, dispuesta por el artículo 253 C.P.
- Rama Judicial, prevista en el numeral primero del artículo 256 C.P.
- Contraloría General de la República, consagrada en el artículo 268 numeral 10 C.P.
- Procuraduría General de la Nación, contemplada en el artículo 279 C.P.
- **Las universidades públicas, dispuesto en el artículo 69 C.P.**

c. Las carreras administrativas especiales o regímenes especiales de origen legal, conocidas propiamente como sistemas específicos de carrera administrativa

Los sistemas específicos son aquellos creados por el legislador, de manera autónoma y objetiva, atendiendo a las necesidades particulares de la administración⁴, pero que deben respetar el principio de carrera y la vigilancia estatal.

Su administración y vigilancia corre por cuenta de la Comisión Nacional del Servicio Civil⁵, de igual forma que en el sistema general, y en consecuencia "*configuran una especie dentro del concepto género de los Sistemas Generales de Carrera, por lo que están sometidos a los principios que inspiran y desarrollan dicho género y su sentido no puede rebasar el marco de los sistemas generales*" y "*las regulaciones específicas que lo diferencian del sistema general sólo pueden ser establecidas en razón a las particularidades de la naturaleza y función de las actividades de la entidad, pero no pueden establecer una carrera diferente, ni en su estructura, ni en sus etapas, ni en los principios que inspiran su implementación*"³. Por lo anterior, su creación es admisible constitucionalmente siempre que las normas de la carrera general no permitan a las entidades cumplir adecuadamente con sus funciones, o interfirieran negativamente en la consecución de sus objetivos.

2.3. De la carrera administrativa de los entes universitarios autónomos

En virtud de la autonomía universitaria descrita en la Constitución Política y de conformidad con lo descrito en la Ley 30 de 1992, los entes universitarios autónomos podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

Así mismo, el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 prevé:

³ Corte Constitucional. Sentencia C- 1262 de 2005.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

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

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

El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley (...)" (Negrilla y subraya fuera de texto).

A su vez, el artículo 79 ibídem señala:

"El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo."

En ese orden de ideas, se concluye que las normas sobre la carrera docente y administrativa en los entes autónomos universitarios **son especiales**.

2.4. Del sistema de nomenclatura y clasificación de cargos administrativos

El Consejo Superior Universitario a través del Acuerdo 011 de 09 de noviembre de 1998, adoptó la planta Global del Personal Administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, teniendo en cuenta la expedición del Decreto Ley 1569 de 1998, *"por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998"*.

Posteriormente, mediante el Acuerdo 005 de 21 de julio de 1999, se modificó el precitado acuerdo con el fin de ajustarlo a las disposiciones que regulan la materia respecto a la nomenclatura y clasificación de empleos.

Al respecto, es menester señalar que los diversos entes universitarios autónomos deben acogerse a los sistemas de clasificación y nomenclaturas que determine el Gobierno Nacional, por lo que se trae a colación el Concepto 114441 de 2018 del Departamento Administrativo de Función Pública, el cual señaló:

"Por lo anterior, se concluye que le corresponde al Consejo Superior Universitario de la Universidad, establecer la planta de personal administrativo y docente, esto es, el número y tipo de cargos necesarios para desarrollar las funciones de la institución educativa superior conforme a la nomenclatura de empleados públicos administrativos el Decreto [2489](#) de 2006 y para los empleados públicos docentes la ley [30](#) de 1992 y al decreto [1279](#) de 2002, si su nomenclatura y clasificación es del orden nacional; de otro lado, si la universidad o ente universitario autónomo es territorial, aplicará el Decreto [785](#) de 2005".

Es pertinente señalar que la fijación de niveles cargos, denominaciones y codificaciones de empleos que definen los rangos de remuneración son competencia del Gobierno Nacional, respecto de entes universitarios autónomos, por aplicación directa del artículo 77 de la Ley 30 de 1992 y de los literales j) y K) del artículo 2 de la Ley 4 de 1992.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

En ese orden de ideas, el proyecto de acuerdo tendiente a actualizar la clasificación y nomenclatura de los empleos es viable jurídicamente toda vez que la Universidad, se encuentra en mora de aplicar el Decreto Ley 785 de 2005.

2.5. De la situación actual de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Mediante la Resolución 010 de 23 de febrero de 2012, el Consejo Superior Universitario da cumplimiento a la Circular conjunta del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo de la Función Pública sobre el reporte de información de planta y de la contratación pública de prestación de servicios, acto administrativo en el cual quedo contemplado:

*“**ARTÍCULO QUINTO.** Hasta tanto el Consejo Superior Universitario resuelva de fondo lo relacionado con la formalización de las relaciones laborales en la universidad, la administración no proveerá los empleos vacantes de la planta administrativa”.*

Posteriormente, a través de la Resolución 003 de 2022 *“Por medio del cual se autoriza al Rector a realizar unos nombramientos en la planta administrativa de la institución y se dictan otras disposiciones”*

*“**ARTÍCULO 2º.** La administración deberá presentar al Consejo Superior Universitario en un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de este acto administrativo, un plan que para su construcción recoja los aportes de asociaciones sindicales y la comisión de personal de la universidad, dirigido a resolver de fondo lo relacionado con la formalización de las relaciones laborales en la Institución. Dicho plan deberá contener una propuesta de estructura, requisitos y funciones, cargos y escala salarial, así como la estimación de los costos y gastos, fuentes de financiación necesarios para la implementación de la estructura y el concurso público, cerrado o mixto requerido, así como el cronograma del mismo.*

PARÁGRAFO:** Con excepción a lo dispuesto en el artículo 1 de esta resolución, las vacantes de la planta administrativa de la institución podrán proveerse una vez el Consejo Superior Universitario apruebe el plan al que se refiere este artículo y se surtan los concursos que de allí se deriven”. **Subraya y negrilla fuera de texto.

De otra parte, mediante la Resolución 010 de 23 de junio de 2022 el Consejo Superior Universitario define la ruta de trabajo para la actualización y el redimensionamiento del Plan Estratégico de Desarrollo 2018-2030 de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, norma que señala:

“ (...) Que, en la situación actual de la Universidad, se ha establecido que se requiere de un diagnóstico serio y profundo de áreas críticas, así como la formulación de alternativas de solución a lo siguiente:

- 1. Problemas relacionados con la identidad y el sentido de pertenencia institucionales.*
- 2. Problemas relacionados con el impacto, las realizaciones y la vigencia, la pertinencia y la actualidad de los proyectos curriculares.*
- 3. Problemas de articulación Universidad–Ciudad–Sociedad y Universidad–Estado–Empresa.*
- 4. Problemas que afectan la imagen corporativa institucional.*
- 5. Problemas relacionados con la calidad y la cobertura de la educación ofrecida por la Universidad.*
- 6. Problemas relacionados con el funcionamiento y los resultados de la gestión administrativa.*

(...)



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

ARTÍCULO 2. *En concordancia con lo señalado en el artículo anterior, téngase como ruta de trabajo la siguiente:*

1. Acciones en el corto plazo. *La Rectoría elaborará y presentará, antes del 30 de junio de 2022, al Consejo Superior Universitario, para su aprobación, un plan de atención inmediata, con el fin de resolver los siguientes asuntos pendientes:*

1.1 *Proyecto de Estatuto Financiero y Presupuestal, incluyendo la definición y caracterización de Centros de Costos y Fondos Especiales;*

1.2 *Estudio de la planta de personal administrativo y plan para ocupar los cargos vacantes en un término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta resolución; y,*

1.3 *Plan de mantenimiento de la infraestructura física e instalaciones de la Universidad, con el fin de garantizar condiciones dignas, cómodas y un buen clima universitario, en particular, en lo relacionado con el bienestar de la Comunidad Universitaria (...)*”.

Aunado lo anterior, se debe precisar que los mentados actos administrativos describen dos gestiones a desarrollar por parte adelantada la Administración de la Universidad así:

- a. Un plan que para su construcción recoja los aportes de asociaciones sindicales y la comisión de personal de la universidad, dirigido a **resolver de fondo lo relacionado con la formalización de las relaciones laborales** en la Institución. Dicho plan deberá contener una propuesta de estructura, requisitos y funciones, cargos y escala salarial, así como la estimación de los costos y gastos, fuentes de financiación necesarios para la implementación de la estructura y el concurso público, cerrado o mixto requerido, así como el cronograma del mismo. (Resolución 003 de 2022).
- b. Acción a corto plazo consistente en **un plan de atención inmediata para ocupar los cargos vacantes en un término de seis (6) meses.** (Resolución 010 de 2022).

3. Conclusiones.

En ese orden de ideas, revisados los proyectos de acuerdos se consideran jurídicamente viables por cuanto esta oficina asesora considera:

- 3.1.** El Consejo Superior Universitario como máxima autoridad de dirección y gobierno de la Universidad, de conformidad con lo previsto en la Ley 30 de 1992 y el Acuerdo 003 de 1997, cuenta con la potestad, en el marco de la autonomía universitaria, el derecho de darse y modificar sus estatutos y adoptar las respectivas medidas transitorias con el fin de no afectar el funcionamiento de la gestión administrativa de la Institución.
- 3.2.** Los proyectos de acuerdo cumplen con la exigencia que se predica de esta clase de actos administrativos en cuanto a su debida motivación.
- 3.3.** Se precisa que con estos actos administrativos se da cumplimiento a lo señalado en el artículo 2° de la Resolución 010 de 2022 por lo que se contempla el plan de atención inmediata para ocupar cargos vacantes.
- 3.4.** Con la expedición de los acuerdos se procede a normalizar una situación jurídica respecto a la actualización de la nomenclatura y clasificación de los cargos administrativos conforme a lo señalado en el Decreto Ley 785 de 2005.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

- 3.5.** No se evidencia vulneración de los derechos de los funcionarios de carrera y funcionarios en provisionalidad que actualmente ocupan cargos en la Universidad.

En todo caso, se indica respetuosamente que al documento enviado “Por la cual se actualiza de forma transitoria la planta global de cargos administrativos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas” se le hicieron algunos ajustes en su redacción y se realizaron unas observaciones con el fin de tener claros los datos que en este se exponen; de igual forma teniendo en cuenta que el artículo segundo de la Resolución 003 de 2022, el Consejo Superior Universitario insta a la Administración a desarrollar un plan que recoja los aportes de de asociaciones sindicales y la comisión de personal de la universidad, dirigido a resolver de fondo lo relacionado con la formalización de las relaciones laborales en la Institución, respetuosamente se sugiere cambiar el artículo 16 así:

“ARTÍCULO 16°. DISPOSICIONES TRANSITORIAS. *Con el objetivo de que se dar cumplimiento a los principios constitucionales de mérito en el acceso al servicio público en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Administración tendrá a partir de la publicación del presente acto un plazo de un (1) año para elaborar un plan que contemple los aportes de las organizaciones sindicales y la comisión de personal de la Institución que tenga como objetivo la presentación a esta corporación de un proyecto de acuerdo, que al amparo del principio de autonomía universitaria, regule el sistema específico de carrera del personal administrativo del ente universitario que regulará como mínimo el acceso al servicio público, los tipos de nombramientos, la evaluación de desempeño, el registro y actualización de carrera administrativa, los concursos de ascenso, mixtos y abiertos, entre otros aspectos de la carrera administrativa”.*

Atentamente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FIRMA
Proyectó	Diana Ximena Pirachicán Martínez -Abogada contratista OAJ	DXPM