



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

OJ - 1332 - 22

Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2022

PARA: JOSÉ DAVID RIVERA ESCOBAR
Secretario General
sgral@udistrital.edu.co

DE: JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Referencia: Proyecto de Acuerdo "*Por el cual se reglamenta el proceso de concursos públicos de méritos para la provisión de cargos en la planta de personal docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*"

Asunto: Concepto jurídico

Respetado señor Secretario General, cordial saludo.

De la manera más atenta, damos respuesta a la solicitud de que trata su correo electrónico de fecha octubre 26 pasado, en el sentido de que conceptuemos respecto del proyecto de acuerdo de la referencia, lo cual hacemos también en ejercicio de la función a la Oficina Asesora Jurídica asignada por la Resolución de Rectoría 1101 de 2002¹, consistente en: "*Planear, 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*".

I. PROBLEMA JURÍDICO

En la presente oportunidad, debemos dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Es viable jurídicamente el Proyecto de Acuerdo "*Por el cual se reglamenta el proceso de concursos públicos de méritos para la provisión de cargos en la planta de personal docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*"?

De la pregunta anterior, se derivan las siguientes dos (2):

1.1. ¿Es viable jurídicamente la modalidad de selección para proveer cargos en la planta de personal docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas denominada *convocatoria especial*?

1.2. ¿Es viable jurídicamente la modalidad de selección para proveer cargos en la planta de personal docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas denominada *convocatoria para jóvenes talentos*?

¹ "*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.*"



2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS.

- 2.1. Constitución Política.
- 2.2. Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el Servicio Público de Educación Superior.
- 2.3. Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
- 2.4. Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.
- 2.5. Ley 1960 de 2019, por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.
- 2.6. Decreto 1330 de 2019, por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación.
- 2.7. Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1996, M.P. Dr. HERNANDECO HERRERA VERGARA.
- 2.8. Corte Constitucional, sentencia T-114 de 2000, M.P. Dr. EDUADO CIFUENTES MUÑOZ.
- 2.9. Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2021, M.P. Dra. DIANA FAJARDO RIVERA.
- 2.10. Acuerdo 03 de 1997 del Consejo Superior Universitario, por el cual se expide el *Estatuto General de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*.
- 2.11. Acuerdo 11 de 2002 del Consejo Superior Universitario, por el cual se expide el Estatuto del Docente de Carrera de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- 2.12. Acuerdo 05 de 2007 del Consejo Superior Universitario, por el cual se expide el Reglamento de Concursos Públicos de Méritos para la provisión de cargos en la Planta de Personal Docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- 2.13. Resolución 01 de 2012 de la Vicerrectoría Académica, por la cual se establece el proceso de selección y vinculación de Docentes de Vinculación Especial a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- 2.14. Concepto de que trata la comunicación de 12 de julio de 2022, con radicación 2022-ER-356757, de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

3. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.

El concepto a nosotros solicitado, nos lleva a discurrir (i) sobre las formas de proveer cargos docentes de carrera en las universidades del Estado y, en particular, en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para luego (ii) hablar sobre la viabilidad jurídica de las modalidades de provisión de cargos docentes denominadas *convocatoria especial* y *convocatoria para jóvenes talentos*, dentro del marco de los límites de la *autonomía universitaria*, en



concreto, frente a los *principios constitucionales*, entre estos, *los principios del mérito e igualdad en el acceso a los cargos públicos*, para terminar (iii) realizando algunas precisiones puntuales sobre normas concretas contenidas en el proyecto de acuerdo puesto bajo nuestra consideración.

3.1. De las formas de proveer los cargos docentes de carrera en las universidades del Estado, en particular, en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

De todos es sabido, pero fuerza repetirlo, que el artículo 69 de la Constitución Política consagra la garantía de la *autonomía universitaria*, merced a la cual: “*Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley*”. También sabemos que, en desarrollo de dicho precepto, en lo pertinente, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992² establece que: “*La 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, ..., seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes...*”³.

De otra parte, el inciso 3º del artículo 57 *ejusdem*, señala que la organización y elección del personal docente forma parte del *carácter especial del régimen de las universidades oficiales*, mientras que la parte pertinente de su artículo 70, tras indicar que: “*Para ser nombrado profesor de universidad estatal u oficial se requiere como mínimo poseer título profesional universitario*”, establece que: “*Su incorporación se efectuará previo concurso público de méritos cuya reglamentación corresponde al Consejo Superior Universitario*”⁴.

Entratándose de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, su Consejo Superior Universitario, mediante el Acuerdo 05 de 2007, expidió el Reglamento de Concursos Públicos de Méritos para la provisión de cargos en su Planta de Personal Docente, en cuyo artículo 2º se define el **CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS**, como: “*el proceso en el cual participan los ciudadanos y las ciudadanas, nacionales y/o extranjeros que cumplan con las condiciones establecidas en cada convocatoria pública que realice la Universidad para la provisión de los cargos vacantes existentes en la planta docente*”.

De otra parte, dentro de las modalidades para proveer los cargos vacantes en la planta docente de la Universidad, el literal a) del artículo 7º *ejusdem*, prevé el denominado *concurso abierto*, definido como: “*aquel donde participan los profesionales o expertos que cumplan con los requisitos establecidos en el respectivo perfil de la convocatoria*”.

A su vez, el artículo 4º del Acuerdo 11 de 2002 del Consejo Superior Universitario, por el cual se expide el Estatuto del Docente de Carrera de la institución, en lo que aquí interesa, establece que: “*Es docente de la Universidad Distrital ‘Francisco José de Caldas’ la persona natural que con tal carácter haya sido vinculada a la institución previo concurso público de méritos (sic)...*”. En el mismo sentido, el artículo 7º *ejusdem*, al final, que trata del **DOCENTE DE CARRERA**, señala que: “*Su vinculación será por concurso público de méritos y mediante nombramiento*”.

En este sentido, el artículo 40 del estatuto en cita, sobre **PROVISIÓN DE CARGOS**, establece que: “*Los cargos en la planta de docentes de la Universidad Distrital ‘Francisco José de Caldas’, se proveen mediante concurso público de méritos, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Consejo Superior Universitario*”, mientras que el artículo siguiente, que trata del **CONCURSO PÚBLICO**, establece que se entiende por *concurso público de*

² Por la cual se organiza el servicio público de educación superior

³ La negrilla y la subraya son nuestras

⁴ La negrilla y la subraya son nuestras



méritos: “aquel en el cual participa un número plural de ciudadanos que cumpla con las condiciones establecidas en la convocatoria respectiva”.

3.1.1. De la aplicación supletoria de la Ley 909 de 2004 a la carrera especial docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Por otro lado, el artículo 72 de la Ley 30 de 1992, al comienzo, establece que: “Los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están amparados por el régimen especial previsto en esta Ley...”, mientras que el numeral 2º del artículo 3º de la Ley 909 de 2004⁵, establece que: “Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como: (...) - Entes Universitarios autónomos”.

Significa lo anterior que las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, solo les son aplicables a los entes universitarios autónomos, con carácter supletorio, es decir, en caso de presentarse vacíos en la normatividad interna que rige para sus servidores públicos, tanto administrativos como docentes, por tratarse de *carreras especiales*.

Ahora bien, además del concepto de *concurso público de méritos* anteriormente referido, que se contrae a señalar que se trata de un procedimiento de selección, consistente en escoger, dentro de un número plural de personas, a quien o quienes cumplan con las condiciones o requisitos establecidos en la correspondiente convocatoria, el artículo 29 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 2º de la Ley 1960 de 2019⁶, en lo que aquí interesa, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 29. CONCURSOS. La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.

“En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar a la carrera podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.

“El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.

“El concurso será de ascenso cuando:

“1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.

“2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general **o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.**

“3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.

⁵ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones

⁶ Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones



“Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el treinta (30%) de las vacantes a proveer. El setenta (70%) de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso...”⁷.

3.1.2. De la situación de los *docentes de vinculación especial* (ocasionales y por hora cátedra) frente a la *carrera especial docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*.

Expuesto lo anterior, es posible señalar que en el caso de los *docentes de vinculación especial* (docentes ocasionales y por hora cátedra) vinculados a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se cumple una doble condición, consistente en que, si bien no pertenecen a la carrera docente de la institución, en alguna época, surtieron con éxito un proceso de selección o concurso de méritos abierto para ser vinculados a la Universidad, en los términos de la Resolución 01 de 2012 de la Vicerrectoría Académica⁸.

En este orden, dada la autonomía de que goza la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para seleccionar a sus profesores, en los términos de los citados artículos 28 y 57 de la Ley 30 de 1992, así como el *carácter especial de su carrera docente*, comoquiera que la Constitución Política no prevé el tipo de concurso a realizar, la Universidad, a través de su Consejo Superior, tiene competencia para su regulación, siempre que lo haga con sujeción a criterios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad, así como observando no sólo los principios y valores superiores, sino las finalidades que el Constituyente tuvo en mente al instituir las normas que regulan el acceso a la función pública.

De esta forma, estimamos que se resguardan y se honran los principios medulares del acceso a la función pública, de que trata el artículo 125 de la Constitución Política y la decantada jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber, la igualdad y el mérito. En cuanto al primero, de una parte, tenemos el *concurso público de méritos*, que, en algún momento, los docentes que llegaron a vincularse a la Universidad como docentes ocasionales y por hora cátedra tuvieron que surtir, en el cual se honró el *principio de igualdad*, por cuanto estos docentes concursaron con todas aquellas personas que se hicieron parte en dichos concursos y, en igualdad de condiciones, accedieron al servicio docente, ya lo dijimos, como docentes ocasionales y por hora cátedra.

En cuanto al *principio del mérito*, de una parte, estos docentes llegaron a vincularse a la institución al haber acreditado las condiciones de formación y experiencia exigidas en cada concurso, al tiempo que no pocos de ellos se han mantenido vinculados durante años a la institución, merced a su adecuado desempeño académico y profesional, siendo sometido su desempeño a evaluaciones periódicas, en los términos de la mencionada Resolución 01 de 2012 de la Vicerrectoría Académica.

Así las cosas, en principio, estimamos viable que, aplicando supletoriamente las reglas establecidas en el citado artículo 29 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 2º de la Ley 1960 de 2019, se estructure un concurso que puede denominarse *mixto de ascenso* para la provisión de cargos en la planta de personal docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el cual, de una parte, reconozca la condición de docentes ocasionales y por hora cátedra de quienes en algún tiempo lograron vincularse a la institución en dicha calidad, reservando para ellos hasta el treinta por ciento (30%) de las plazas docentes a ser provistas. De esta manera, repetimos, estimamos que se honran los mencionados principios medulares del acceso a la función pública, a saber, la igualdad y el mérito.

⁷ La negrilla y la subraya son nuestras

⁸ Por la cual se establece el proceso de selección y vinculación de Docentes de Vinculación Especial a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas



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

Respecto de lo que venimos mencionando, la Corte Constitucional, en la sentencia C-077 de 2021⁹, en la cual declaró la exequibilidad del artículo 2º de la Ley 1960 de 2019, modificatorio del artículo 29 de la Ley 909 de 2004, en lo que aquí interesa, señaló lo siguiente:

*“Finalmente, la importancia constitucional de los propósitos perseguidos es, en este caso en concreto, superior a la restricción de los principios del mérito e igualdad. En cuanto al mérito aprecia la Sala que respecto de un porcentaje del 30% de las vacantes puede existir una afectación a este principio, en la medida en que no puede asegurarse que en un estado de apertura total y participación plena quienes accedan al ascenso serían los mismos que lo harían si las vacantes se ofertaran a través de un concurso público. No obstante, se reitera que no solo la medida no cubre al 100% de las vacantes, sino **que respecto de ese 30% se establecieron unos requisitos particulares que exigen la acreditación de las condiciones y calidades para continuar al servicio de los intereses generales, por lo cual, este principio sigue siendo el único criterio relevante para ocupar un cargo público**”¹⁰.*

Nótese cómo la Corte pone de presente que respecto del treinta por ciento (30%) de las vacantes a proveer que se reservan para personas que ya pertenecen a la entidad: *“se establecieron unos requisitos particulares que exigen la acreditación de las condiciones y calidades para continuar al servicio de los intereses generales...”*, lo cual, en nuestra opinión, se cumple respecto de los *docentes de vinculación especial y por hora cátedra*, en relación con los cuales, como lo señalamos, han surtido procesos públicos de méritos para ser vinculados a la Universidad, con la exigencia de los mismos requisitos de formación y experiencia que se hacen a quienes participan en concursos públicos de mérito para acceder a los cargos de carrera docente de la institución.

Adicional a lo mencionado, señala la Corte Constitucional lo siguiente:

*“En cuanto a las exigencias de ingreso y ascenso en igualdad de condiciones se destaca que la medida no prevé privilegios injustificados en favor de un grupo de trabajadores y trabajadoras, pues unos y otras han venido prestando sus servicios a la entidad gracias a su excelente desempeño en el concurso de méritos abierto y público por virtud del cual ingresaron a la carrera administrativa. **En este sentido, es importante mencionar que aquello que está proscrito son las distinciones que, por no contar con una justificación razonable y proporcional, puedan calificarse de discriminatorias**”¹¹.*

En relación con este punto, es importante mencionar que la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, en comunicación de fecha 12 de julio de 2022, con radicación 2022-ER-356757, en la cual dio respuesta a nuestra consulta sobre la viabilidad jurídica de adelantar un concurso para proveer cargos en la planta docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el que se reserve hasta el treinta por ciento (30%) de las plantas a proveer a personas que estén vinculadas a la Universidad como docentes ocasionales y por hora cátedra, señaló que: *“La Ley 30 de 1992 no regula la posibilidad de realizar concursos de méritos de ascenso”*, añadiendo que: *“esta posibilidad estará sujeta a la reglamentación que en cada caso expida la respectiva institución de educación superior”*¹¹.

También se indica en las páginas 3 y siguiente del concepto en cita, que la Corte Constitucional, en sentencia T-114

⁹ M.P. Dra. DIANA FAJARDO RIVERA

¹⁰ Sentencia C-077..., cit., ibid. La negrilla y la subraya son nuestras.

¹¹ Oficio de julio 12..., cit., p. 2



de 2000¹², señaló lo siguiente respecto de la participación de *docentes ocasionales* en concursos abiertos:

“Esta Sala considera que, en principio, son las mismas universidades las que (...) deben tener la libertad de decidir si se debe permitir que los docentes activos de la Universidad participen en concursos dentro de la institución. Esta postura se fundamenta tanto en la autonomía que le (sic) concede la Constitución a las instituciones universitarias, como en el hecho de que las universidades se encuentran en una mejor posición para determinar qué es lo más adecuado en punto a la realización de los concursos.

(...)

*“Igual ocurre con la decisión acerca de si se debe permitir que los docentes ya vinculados a una universidad, **en calidad de docentes ocasionales**, participen en los concursos destinados a seleccionar los profesores de planta de la misma. Sin duda alguna, los centros universitarios se encuentran en mejores condiciones que el juez para determinar si ello debe ser así o no. Así, algunas podrían definir que no es posible para los docentes activos presentarse a los concursos, con el objeto, quizás, de brindar mayor transparencia a las oposiciones y de integrar a sus programas profesores que aporten contenidos y enfoques nuevos. A su vez, otras podrían decidirse por permitir que los docentes participen en los concursos. Para ello podrían argüir que las oposiciones se realizan conforme al principio de imparcialidad y que el mundo académico colombiano es de por sí muy reducido como para renunciar a docentes que han demostrado sus buenas calidades. Igualmente, las universidades localizadas en las ciudades pequeñas o intermedias pueden argumentar que, de todas formas, el número de personas que podrían aspirar a los cargos de planta en esos centros son muy pocas y que, por lo general, ellas ya se encuentran vinculadas a la universidad de una u otra manera. Por lo tanto, también para estas situaciones el papel del juez constitucional debe limitarse a impedir las arbitrariedades. Por eso, en estos casos sólo podrá intervenir de fondo cuando se aporten al proceso pruebas contundentes acerca de las irregularidades en que se habría incurrido dentro de los concursos de mérito”.*

Expuesto lo anterior, concluye la Oficina Asesora Jurídica del MEN reiterando que: *“no se encuentra regulada la posibilidad de que docentes ocasionales y de cátedra, designados como tal por superar un concurso de méritos, participen en un concurso de ascenso para acceder a cargos de carrera”*, agregando que: *“su eventual reglamentación se encuentra a cargo de la propia institución de educación superior...”*¹³.

Para concluir este punto, queremos señalar que la Corte Constitucional, en sentencia C-337 de 1996¹⁴, manifestó que: *“el marco legal al cual deben someterse las universidades tienen (sic) unos límites precisos y limitados, por lo que la ley no puede extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa de los centros de educación superior, como sería por ejemplo, **en los aspectos relacionados con el manejo docente (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal docente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, selección y admisión de alumnos, etc.**, pues incurriría en un desbordamiento de sus atribuciones constitucionales y en una intromisión en la esfera propia del ámbito universitario, que atentaría contra el principio constitucional de la autonomía universitaria”*¹⁵.

¹² M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

¹³ *Oficio de julio 12...*, cit., p. 8

¹⁴ M.P. Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

¹⁵ *Sent. C-337...*, cit., p. 15



3.1.3. Línea jurisprudencial sobre la constitucionalidad de los concursos mixtos de ascenso.

A fin de complementar lo expuesto y enfatizar en la viabilidad jurídica de que un porcentaje de los cargos de carrera a ser provistos puedan ser destinados a personas vinculadas a la institución, en el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a *docentes de vinculación especial y por hora cátedra*, resulta útil aludir que en la sentencia C-077 de 2021, antes citada, la Corte Constitucional hizo una presentación de la línea jurisprudencial sobre la constitucionalidad de los *concursos mixtos de ascenso*, en los siguientes términos:

3.1.3.1. Primera etapa: permisión constitucional de los concursos de ascenso totalmente cerrados

“Durante esta primera etapa, en conclusión, (i) se valoró que el artículo 125 de la Constitución permitía distinguir la competencia de configuración del Legislador frente a dos momentos, el ingreso y el ascenso, enfatizando que en este último caso era mucho más amplia, dado que (ii) una vez superado el ingreso a través del mérito y sin desconocer la igualdad, era válido dar prevalencia a la protección de los derechos subjetivos de los integrantes del escalafón. No obstante, debe precisarse que en esta primera etapa la Corte Constitucional (iii) avaló disposiciones legales de ascenso que establecían reglas absolutas de concurso plenamente cerrado, como ocurrió en la Sentencia C-011 de 1996..., sin que una configuración en tal sentido, (iv) fuera vinculante para el legislador - ordinario o extraordinario -, dada la existencia de varias posibilidades, principalmente del establecimiento del concurso de ascenso público, como se precisó en la Sentencia C-063 de 1997..., o de concursos mixtos, en los que pudieran participar tanto miembros de la carrera como personas aún ajenas a la misma.”

3.1.3.2. Segunda etapa: proscripción del concurso totalmente cerrado de ascenso y validez del concurso de ascenso mixto

“87. En esta segunda etapa, con (sic) síntesis, la Corte puntualizó que (i) del artículo 125 de la Constitución no se derivaba una distinción en el ámbito de configuración del Legislador respecto de los concursos de ingreso, por un lado, y ascenso, por el otro - como suponía la primera etapa de la jurisprudencia -, por lo cual, en los dos casos debía existir completa sujeción a los principios del mérito e igualdad de oportunidades; (ii) en este escenario, por supuesto, los derechos de las personas ya inscritas en el escalafón en términos de estabilidad, así como el reconocimiento de promociones en su favor, son de cumplimiento imperioso, siempre que la materialización de esta garantía no implique el sacrificio del derecho a la igualdad. En este marco, en consecuencia, (iii) los concursos plenamente cerrados de ascenso, como el analizado en la Sentencia C-1262 de 2005, son inconstitucionales.

*“88. Conservando la misma dirección prohibitiva de los concursos de ascenso plenamente cerrados, en la **Sentencia C-034 de 2015** se estudió un caso aún no valorado por la jurisprudencia de la Corporación, consistente en la previsión de concursos de ascenso que, en un porcentaje del 30% de las vacantes y bajo la satisfacción de algunos requisitos, estaban configurados solo para las personas pertenecientes a la carrera, materializando una ponderación de los principios y derechos en juego diferente pero sin sacrificar el derecho a la igualdad de oportunidades, principal reparo que condujo a la modificación de la línea jurisprudencial inicial en el año 2002. Como consecuencia de esta decisión, entonces, esta segunda etapa de la jurisprudencia se complementa con una regla -inicialmente emitida frente a una carrera especial de orden constitucional- según la cual (iv) están permitidos los concursos mixtos de ascenso, en los que un porcentaje del 30% de las vacantes puede proveerse con personal perteneciente a la carrera administrativa.*

“89. Con posterioridad a estas decisiones, la Corte ha reiterado las premisas fundamentales de la



prohibición de los concursos de ascenso plenamente cerrados sin ocuparse específicamente de la materia que ahora es objeto de análisis”.

Cerrando esta etapa, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-077 de 2021, declaró la constitucionalidad del artículo 2° (parcial) de la Ley 1960 de 2019, que, como hemos dicho, incorporó el *concurso de ascenso* dentro de las modalidades para proveer cargos de carrera administrativa, conforme a la siguiente síntesis:

“138. Finalmente, se abordó el estudio de constitucionalidad concreto sobre el artículo 2 parcialmente demandado. Para ello (i) se precisó el alcance del concurso de ascenso regulado en tal disposición, así como los antecedentes legislativos que dieron lugar a su expedición. De este examen, se extrae que el Legislador permite que un 30% de las vacantes del régimen de carrera regulado por la Ley 909 de 2004 se provean mediante un concurso de ascenso, previo cumplimiento de las condiciones allí establecidas, mientras que el 70% restante se somete al proceso público y abierto de selección. Igualmente, se verificó que esta reforma normativa estuvo motivada por la intención de establecer un sistema más acorde con la idea de ‘carrera’, que, sin desconocer la prohibición constitucional de establecer un concurso plenamente cerrado de ascenso, por ser violatoria del principio de igualdad de oportunidades, valorara la experiencia de los empleados ya inscritos en el escalafón, motivara su permanencia y cualificación, diera eficacia a la capacitación brindada por el Estado a sus funcionarios y brindara una herramienta que promoviera una mayor provisión de los cargos en vacancia...

*“139. Finalmente, con fundamento en las premisas antes mencionadas, se resolvió analizar la medida prevista en el artículo parcialmente demandado a partir de un juicio intermedio...Se concluyó que el concurso de ascenso cuestionado pretendía la consecución de **finalidades constitucionales importantes**, dirigidas a (i) estimular la estabilidad y permanencia en el servicio público de personas idóneas y capacitadas en su ejercicio (Arts. 53 y 125 de la CP), (ii) generar movilidad en las plantas de empleo, en beneficio de la valorización del capital humano en el sector y, por lo tanto, de la correcta y adecuada función pública (Art. 209 de la CP), y (iii) promover la implementación de un sistema efectivo de carrera, que reduzca la provisionalidad.*

*“140. La implementación del concurso de ascenso se consideró **efectivamente conducente** para la materialización de dichas finalidades, luego de verificar de las condiciones previstas en el artículo 2 de la Ley 1960 de 2019 para su procedencia (sic); y, por último, se apreció que **la medida no era evidentemente desproporcionada**. Para este último paso fue crucial la consideración de que la afectación a los principios del mérito e igualdad era leve, en atención a que en este concurso mixto solo un 30% de las vacantes se proveerá a través del concurso de ascenso; el mérito no se sacrificaba y tampoco se evidenciaba en la medida un ánimo discriminatorio, por el contrario, se analizó (sic) sus fortalezas para la movilidad en la carrera y social...”¹⁶.*

3.1.4. Constitucionalidad y legalidad de un concurso mixto de ascenso para docentes de vinculación especial (ocasionales y por hora cátedra).

Como conclusión de lo expuesto, preliminarmente hablando, encontramos jurídicamente viable llevar a cabo lo que podría denominarse un *concurso mixto de ascenso*, en el cual participarían, en orden a proveer hasta el treinta por ciento (30%) de los cargos disponibles en la planta docente de la Universidad, las personas que estén vinculadas como *docentes de vinculación especial (ocasionales y por hora cátedra)*, por cuanto cumple con los requisitos

¹⁶ La negrilla y la subraya son nuestras



establecidos por el constituyente y el legislador para el acceso a la función pública, como señalaremos a continuación.

En efecto, dicho concurso materializa finalidades constitucionalmente importantes, en la medida en que:

3.1.4.1. Valora la experiencia de los docentes ya vinculados a la Universidad como docentes ocasionales, previo *concurso público de méritos*.

3.1.4.2. Motiva su permanencia y cualificación, en la medida en que podrían pasar de una vinculación temporal y transitoria a una más estable, además de que les permite acceder a apoyos para formación posgradual para capacitarse mejor, en beneficio de la prestación del servicio público de educación superior a su cargo.

3.1.4.3. Brinda una herramienta que promueve una mayor provisión de los cargos docentes en vacancia.

3.1.4.4. Estimula la estabilidad y permanencia en el servicio público de docentes idóneos y capacitados en su ejercicio¹⁷.

3.1.4.5. Genera movilidad en el empleo público, en beneficio de la valorización del capital humano en el sector y, por lo tanto, de la correcta y adecuada función pública¹⁸.

3.1.4.6. Promueve la implementación de un sistema efectivo de carrera que reduzca el recurso a los denominados *docentes ocasionales y de hora cátedra*, con vinculación transitoria o temporal, en aras de propiciar la vinculación a la carrera docente.

3.1.5. De la modalidad de vinculación de personas a la carrera docente especial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas denominada *convocatoria para jóvenes talentos*.

3.1.5.1. Las universidades en general y en particular, las universidades públicas tienen un compromiso con los egresados de dichas instituciones de educación superior, de suerte que debe preocuparles, entre otras cosas, facilitarles, en la medida de lo posible, su ubicación laboral, una vez que obtengan el correspondiente título de pregrado.

3.1.5.2. En el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, dentro del desarrollo de la gestión por proyectos, la institución cuenta con el *programa de bienestar y desarrollo humano*, con su respectivo comité, el cual: *“Está conformado por el conjunto de proyectos relacionados con asesoría, autoestima, prevención de enfermedades, alimentación para la salud, recreación, deportes, actividades artísticas y culturales, vínculos con los egresados, relaciones de posibilidades de empleo para los egresados, posibilidades de financiación para los estudiantes”*¹⁹.

¹⁷ Ver arts. 53 y 125 de la CP

¹⁸ Ver art. 209 de la CP

¹⁹ Ver art. 32, Estatuto General. *La negrilla y la subraya son nuestras.*



3.1.5.3. De otra parte, el Decreto 1330 de 2019²⁰, en el artículo 2.5.3.2.3.1.5, referente al *Programa de Egresados*, establece que: *“Los egresados evidencian la apropiación de la misión institucional, por lo tanto, son ellos quienes a través de su desarrollo profesional y personal contribuyen a las dinámicas sociales y culturales”*, añadiendo que: *“Por tal razón, la institución deberá demostrar la existencia, divulgación e implementación de los resultados de políticas, planes y programas que promuevan el seguimiento a la actividad profesional de los egresados”*, al tiempo que: *“deberá establecer mecanismos que propendan por el aprendizaje a lo largo de la vida, de tal forma que involucre la experiencia del egresado en la dinámica institucional”*.

3.1.5.4. Junto a lo anterior, existe una dinámica estatal y gubernamental, a favor de la empleabilidad de los profesionales recién egresados y/o profesionales jóvenes, a la cual no puede ser ajena la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

3.1.5.5. En este orden, el Acuerdo 05 de 2007 del Consejo Superior Universitario, por el cual se expide el Reglamento de Concursos Públicos de Méritos para la Provisión de Cargos en la Planta de Personal Docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, dentro de las modalidades de selección de personas que ocuparán cargos vacantes en la planta docente de la institución, prevé la existencia de la denominada *jóvenes talentos*, definida como aquella: *“donde participan jóvenes profesionales, de cualquier Universidad, cuya edad no supere los 26 años al momento de la apertura de la convocatoria y que demuestren altas calidades académicas y una manifiesta vocación por la docencia, la investigación y la creación artística, los cuales se vinculan por primera vez a la Universidad para fortalecer su formación investigativa y cualificar su práctica docente”*.

3.1.5.6. De otra parte, estimamos proporcional y razonable que la Universidad destine un porcentaje de los cargos vacantes a proveer dentro de su planta docente, a jóvenes profesionales egresados de cualquier universidad, pública o privada, nacional o extranjera, pero radicados en Colombia, cuyo desempeño profesional sea destacado, además, como una acción afirmativa a favor de un sector de la población al que, según estudios y estadísticas recientes, le resulta particularmente difícil ingresar en el mercado laboral, precisamente, por su falta de experiencia.

3.1.5.7. Junto a lo anterior, la Corte Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia²¹, ha insistido en que la Constitución Política no puede ser entendida como un mero catálogo de reglas jurídicas, sino que debe atenderse que todo el ordenamiento, incluidas esas reglas, responde a una axiología que se determina por la existencia de *valores* dentro de los cuales se encuentran la justicia y la igualdad.

De ese modo, ha indicado que los valores constitucionales implican una relación entre fines y los medios para alcanzarlos, por lo que: *“su enunciación no debe ser entendida como un agregado simbólico, o como la manifestación de un deseo o de un querer sin incidencia normativa, sino como un conjunto de propósitos a través de los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional”*²².

Así las cosas, si bien su formulación es especialmente general y abstracta, tales valores encuentran diversos grados de concreción, especialmente cuando señalan los fines esenciales por los cuales propende el Estado. Tratándose de la consideración de la igualdad, la Sentencia SU-214 de 2016 indicó que se trata de un valor contemplado desde el

²⁰ *“Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación”*

²¹ Entre otras sentencias, en las siguientes: T-406 de 1992, C-546 de 1992, T- 079 de 1995, C- 445 de 1999, C-690 de 1996 y C-126 de 1998

²² Sentencia T-406 de 1992 Ciro Angarita Barón



mismo Preámbulo, a turno que en virtud del artículo 13 de la Carta Política, se constituye como *un principio – derecho fundamental*.

Uno de los rasgos sustanciales que la caracterizan consiste en que no protege un ámbito específico de libertad o de acceso a una prestación concreta, sino que puede alegarse frente a cualquier tratamiento que sea injusta y arbitrariamente diferenciado. De allí, se tiene que la igualdad siempre implica un *carácter relacional*. Derivado de ese *carácter relacional*, y considerando la noción aristotélica de la justicia, la Corte Constitucional ha destacado que los mandatos que surgen de la igualdad, son los siguientes:

- 1) Se debe proporcionar un trato idéntico a los destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas.
- 2) Se debe proporcionar un trato diferenciado respecto de destinatarios que no comparten una situación común.

Así se ha expresado:

“[A] partir de la famosa formulación aristotélica de ‘tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales’, la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar el alcance del principio general de igualdad –al menos en su acepción de igualdad de trato- del cual se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes”²³.

3.1.5.8. Consecuencia de lo anterior, es que proporcionar un tratamiento paritario a destinatarios que se encuentran en situaciones con bases sustanciales diversas y disímiles, es un modo arbitrario o injustificado de discriminación. Al respecto, se tiene frente al artículo 13 de la Constitución Política que: *“mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero **contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables**”²⁴.*

3.1.5.9. Por otro lado, con relación al valor, principio y derecho a la igualdad respecto a jóvenes, la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia²⁵, consideró la existencia de medidas afirmativas tendientes a facilitar su ingreso a los empleos públicos, en concreto, la disposición contenida en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se estableció el deber a cargo de las entidades públicas de dar prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, con el propósito de superar las barreras de empleabilidad de dicho grupo poblacional.

Enfrentada entonces a determinar si resultaban inconstitucionales las medidas para favorecer el acceso a cargos públicos de la población juvenil, por presuntamente generar un trato discriminatorio injustificado frente a personas que no se encontraran en ese rango de edad, en contra de garantías como el derecho al trabajo y el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, el Alto Tribunal consideró que:

- 1) Revisados los antecedentes del proyecto de ley, éste obedeció a los altos índices de desempleo juvenil.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁴ *Ibidem*. La negrilla y la subraya son nuestras

²⁵ Sentencia C-050 de 2021



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

- 2) Como medida de atención a esa realidad, la voluntad del Gobierno Nacional, como proponente de la norma, así como del Congreso de la República, que fue quien la aprobó, consistió en proporcionar a favor de la población juvenil el 10% de los cargos disponibles para ser provistos.
- 3) Que tales reglas de priorización no se anteponen al requisito que los cargos públicos se aprovisionen mediante un concurso público.
- 4) Que tal y como ha sido entendida la igualdad por la doctrina constitucional, una forma válida para que el Estado logre la realización de la igualdad material tiene lugar con la definición e implementación de políticas en favor de un determinado grupo poblacional, en procura de que se reduzcan los obstáculos que impiden la satisfacción de sus derechos.
- 5) Que existen antecedentes relevantes²⁶, en los cuales la Corte ha encontrado constitucionalmente ajustada una regla de trato diferenciado basado en la edad, en procura de favorecer a la población juvenil, la cual históricamente se ha enfrentado a mayores barreras de acceso a oportunidades de empleo, precisamente, en comparación con otros grupos etarios. De allí, se ha resaltado en la jurisprudencia, que se admite la adopción de medidas a favor de los jóvenes siempre que éstas resulten ser idóneas, razonables y proporcionadas. Dentro de estas, se tienen los siguientes ejemplos:

| NORMA | CONTENIDO |
|--------------------------------------|---|
| Ley 1429/2010, art. 9 | Beneficio tributario temporal para los empleadores que vinculen laboralmente a menores de 28 años. |
| Ley 1429/2010, art. 64 | Homologación de los requisitos de experiencia por formación académica para los empleos de jóvenes menores de 28 años, que requieran título profesional o tecnológico, y validación de prácticas y pasantías estudiantiles como experiencia laboral. |
| Ley 1622/2013 ²⁷ , art. 8 | Deber del Estado, en coordinación con la sociedad civil, de desarrollar estrategias que aseguren la seguridad en las condiciones laborales de los jóvenes y su justa remuneración, establecer mecanismos para favorecer empleos y condiciones de trabajo de calidad para los jóvenes, potenciar los mecanismos de orientación e inserción laboral en su beneficio, y organizar una bolsa de trabajo con actividades que puedan ser desempeñadas por aquéllos. |
| Ley 1622/2013, art. 76 | Deber del Gobierno nacional de orientar recursos para fortalecer programas dirigidos a la juventud en materia de acceso al empleo. |
| Ley 1780/2016, art. 3 | Exención del pago de la matrícula mercantil y su primera renovación para personas naturales de hasta 35 años, y pequeñas empresas jóvenes con participación societaria de uno o más jóvenes menores de 35 años. |
| Ley 1780/2016, art. 7 | Exoneración a empleadores que vinculen en nuevos cargos a jóvenes entre 18 y 28 años, de los aportes a Cajas de Compensación Familiar durante el primer año de afiliación. |

²⁶ Sentencia C-115 de 2017 y Sentencia C-333 de 2017

²⁷ “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.”



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

| | |
|------------------------|---|
| Ley 1780/2016, art. 8 | Fortalecimiento de la presencia institucional de entidades del Estado a cargo de programas de emprendimiento, para fomentar el empleo y el emprendimiento juvenil con énfasis en ruralidad, minorías étnicas y jóvenes inmersos en procesos de posconflicto. |
| Ley 1780/2016, art. 11 | Deber del Gobierno nacional de crear y reglamentar un programa de incentivos dirigido a promover la vinculación y promoción de jóvenes talentos sin experiencia en empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado y empresas oficiales de servicios públicos, con prelación a jóvenes inmersos en procesos de posconflicto. |
| Ley 1780/2016, art. 13 | Deber del Gobierno nacional de desarrollar y reglamentar una política de prácticas laborales en entidades públicas para jóvenes, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público. |
| Ley 1780/2016, art. 23 | Deber del Ministerio del Trabajo y el ICBF de establecer un acceso preferente de jóvenes bajo protección de este último, a las rutas de inserción laboral y emprendimiento. |
| Ley 1780/2016, art. 25 | Deber del Gobierno nacional de desarrollar y reglamentar una política de prácticas laborales en empresas contratistas y subcontratistas de exploración, explotación y transporte del sector minero-energético. |
| Ley 2039/2020, art. 2 | Acreditación de prácticas estudiantiles como experiencia profesional válida |
| Ley 2039/2020, art. 3 | Focalización de incentivos del Ministerio de Agricultura y de la Comisión Nacional Agropecuaria hacia jóvenes productores agropecuarios, pesqueros y afrodescendientes. |

3.1.5.10. Con lo anterior, que tales medidas no son caprichosas si se atiende al hecho de que, tanto en Colombia, como en Latinoamérica, la tasa de desempleo juvenil históricamente ha sido la más alta comparada con otros grupos etarios.

3.1.5.11. Que, de cara a la Constitución Política, se tiene que del artículo 40 numeral 7º y del artículo 125, se deriva el derecho de todo ciudadano a desempeñar funciones y cargos públicos y a que el acceso a los cargos de carrera tenga lugar bajo condiciones de igualdad. En todo caso, **sentó la Corte que tales disposiciones no deben ser leídas de manera aislada, pues vistas de manera sistemática y armónica con los valores y principios constitucionales, se encuentra precisamente la igualdad material y el mandato de dispensar un trato desigual a personas desiguales.**

3.1.5.12. Con base en las consideraciones anteriores, fue certera la Corte Constitucional al advertir que **los principios que rigen el acceso a la función pública no son incompatibles con la puesta en marcha de medidas afirmativas a favor de un determinado grupo poblacional, que como va se vio, puede ser definido y caracterizado por su rango de edad y las barreras que en razón de ese hecho pueden enfrentar.**



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

3.1.5.13. También existen antecedentes relevantes²⁸, en que, en procura de una igualdad real y efectiva, la Corte Constitucional ha encontrado ajustado a los valores y principios la adopción de otras medidas en que se ha dado un trato diferenciado en el acceso y permanencia en la función pública.

3.1.5.14. Ahora bien, el recuento antecedente no debe ser entendido en el sentido que las políticas de trato diferenciado en el acceso al empleo y función pública estén exentas de limitaciones. Sobre el particular, la Corte²⁹ ha destacado que:

- 1) El principio del mérito sigue siendo el único criterio válido para la provisión de cargos de carrera.
- 2) Que, en caso de tensión con el precitado principio de mérito, debe mantenerse la protección del grupo beneficiario de trato diferenciado, hasta donde sea posible sin perjudicar los derechos de carrera.

3.1.5.15. De conformidad con lo expuesto, es admitido que en procura de realizar la igualdad material de grupos poblacionales que enfrentan mayores dificultades en la inclusión laboral, se implementen medidas afirmativas de trato diferenciado, siempre que con ellas no se elimine el principio del mérito como forma de acceso al empleo mediante concurso público.

3.1.5.16. En el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la modalidad de selección para proveer cargos en la planta de personal docente denominada *Convocatoria para jóvenes talentos*, concilia una medida afirmativa para el grupo etario que no supera los 28 años de edad, con el principio del mérito en el acceso al empleo público, vistos los factores de evaluación que incluyen la realización de prueba oral y escrita para las competencias profesionales, de conocimientos y comunicativas.

3.1.5.17. En este orden, haciendo nuestras las palabras de la Corte Constitucional, en la citada sentencia C-077 de 2021, estimamos justificado el sacrificio del derecho-principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, mediante la adopción de una medida, que sin restringir demasiado dicho derecho-principio, abre la posibilidad a que jóvenes profesionales cuenten con mayores y mejores posibilidades, para vincularse al mundo productivo y realizar sus aportes a la formación de otras personas, en un claro ejercicio de retribución de lo que a su vez recibieron de parte del Estado y de la sociedad.

3.1.5.18. Así las cosas, en nuestra opinión, resulta una práctica oportuna de frente a la realidad laboral del país, jurídicamente viable, que en ejercicio de la autonomía que le reconoce el ordenamiento jurídico para seleccionar a sus profesores, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, dentro de la denominada *convocatoria para jóvenes talentos*, a que se refiere el numeral 8.2. del proyecto de acuerdo bajo análisis, reserve hasta un diez por ciento (10%) de las plazas a ser provistas en su planta docente, para jóvenes profesionales destacados, cuya edad no supere los veintiocho (28) años al momento de la apertura de la correspondiente convocatoria.

²⁸ Sentencia C-371 de 2000 sobre la Ley 581 de 2000, que versa sobre cuotas de participación femenina en cargos públicos de nivel decisorio. Sentencia C-044 de 2004 sobre la Ley 790 de 2002, que versa sobre la prohibición de retirar del servicio a madres cabeza de familia sin alternativa económica en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública. Sentencia C-174 de 2004, que versa igualmente sobre la Ley 790 de 2002, en lo atinente a la prohibición de retirar del servicio a personas con limitación física, mental visual o auditiva en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública.

²⁹ Sentencias SU-388 de 2005, C-640 de 2012 y SU-691 de 2017



3.2. Precisiones puntuales sobre normas concretas contenidas en el proyecto de acuerdo bajo nuestra consideración

Al realizar el análisis del contenido del proyecto de acto administrativo de la referencia, estimamos respetuosamente que procede hacer las siguientes recomendaciones de ajuste:

3.2.1. En primer lugar, consideramos importante enriquecer la *parte considerativa* con una alusión a la necesidad de ejercer responsablemente la autonomía de que está dotada la Universidad para *seleccionar a sus profesores*, realizando, al respecto, un ejercicio de ponderación de derechos, con sujeción a criterios de proporcionalidad, razonabilidad, racionalidad y necesidad, para permitir que personas que están o han estado vinculadas a la institución como *docentes de vinculación especial o por hora cátedra*, así como jóvenes profesionales destacados, puedan acceder a la *carrera especial docente* de la institución, reservando, al efecto, un porcentaje de las plazas docentes a proveer, merced a los concursos que se adelanten bajo las reglas del proyecto de acuerdo que se pone a consideración del Consejo Superior Universitario.

3.2.2. Como de acuerdo con la sentencia C-050 de 2021 de la Corte Constitucional, los principios que rigen el acceso a la función pública no son incompatibles con la puesta en marcha de medidas afirmativas a favor de un determinado grupo poblacional, que como ya se vio, puede ser definido y caracterizado por su rango de edad y las barreras que en razón de ese hecho pueden enfrentar.

También estimamos que puede enriquecerse la *parte considerativa o motiva* del proyecto, con la alusión de algunos *antecedentes importantes*, entre otros, los siguientes:

3.2.2.1. Que el Acuerdo 05 de 2007 del Consejo Superior Universitario, por el cual se expide el Reglamento de Concursos Públicos de Méritos para la provisión de cargos en la Planta de Personal Docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, junto al *concurso abierto*, establece el denominado *jóvenes talentos*, como proceso de selección de personas con las cuales proveer los cargos vacantes en la planta docente de la institución, el cual define como: “*aquel donde participan jóvenes profesionales, de cualquier Universidad, cuya edad no supere los 26 años al momento de la apertura de la convocatoria y que demuestren altas calidades académicas y una manifiesta vocación por la docencia, la investigación y la creación artística, los cuales se vinculan por primera vez a la Universidad para fortalecer su formación investigativa y cualificar su práctica docente*”.

3.2.2.2. Incluir una alusión al Acuerdo 01 de 2018.

3.2.2.3. Que la Corte Constitucional, en la sentencia C-047 de 2021, planteó la posibilidad de que dentro de los concursos de ascenso se reserve hasta el 30% de las plantas a proveer a personas que ya se encuentren vinculadas a la carrera administrativa de la respectiva entidad, bajo la consideración de que si bien esto significa una limitación del derecho al acceso a los cargos públicos, el mismo se justifica ante el cumplimiento de otros fines institucionales, como la permanencia en el servicio y el mejoramiento de sus condiciones de quienes hayan demostrado eficiencia en el desempeño del servicio público a su cargo.

3.2.2.4. Que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas consultó al Ministerio de Educación Nacional sobre la posibilidad jurídica de realizar un concurso cerrado para los docentes de vinculación especial (ocasionales y por hora cátedra), que surtieron un proceso de selección meritocrático para su vinculación, conforme a la Resolución 01 de 2012 de la Vicerrectoría Académica, a efectos de que se puedan vincular como docentes de carrera en la



institución, con el fin de mejorar sus condiciones de estabilidad, de ascenso, de beneficio a la Universidad con su experiencia, así como para reconocer el mérito que posibilitó su vinculación y permanencia al servicio de la misma.

3.2.2.5. Que, en respuesta a dicha petición, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha agosto 12 de 2022, conceptuó en el sentido de que al no haber norma que regule este tipo de vinculación de docentes de vinculación especial a la Universidad, le correspondía a la misma Universidad reglamentar el tema.

3.2.2.6. Que, a su vez, con motivo de la negociación adelantada durante el presente año, entre la Administración de la Universidad y la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU U.D.), dentro de las medidas para formalizar la situación de estos docentes, se acordó presentar a consideración del Consejo Superior Universitario un proyecto de acuerdo en el cual se prevea el adelantamiento de un *concurso mixto de ascenso*, conforme al cual personas vinculadas o que se hayan vinculado a la Universidad como *docentes de vinculación especial o por hora cátedra*, podrían aspirar hasta el 30% de las plazas a proveer en la planta especial docente de la Universidad.

3.2.2.7. Que el denominado *comité de decanos*, además de mantener la modalidad de selección de docentes de carrera anteriormente mencionada, ha analizado la conveniencia institucional de vincular a la carrera especial docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a quienes están vinculados o en algún momento se hayan vinculado como *docentes de vinculación especial y por hora cátedra*; proyecto que fue puesto a consideración del Consejo Académico, que en sesión de fecha XXX de 2022, avaló su presentación ante el Consejo Superior Universitario, para lo de su competencia.

3.2.2.8. Que dicho proyecto de acuerdo surtió su trámite ante el Consejo Superior Universitario, tanto en Comisión Segunda Permanente como en plenaria, además de que recibió concepto de viabilidad tanto jurídica como presupuestal y financiera.

3.2.3. Respecto del *conflicto de intereses* al que estarían sujetos los jurados de los concursos que se adelanten al amparo del reglamento que se llegue a expedir, de que trata el parágrafo del artículo 5º del proyecto de acuerdo bajo análisis, al no haber norma especial aplicable al caso, en ejercicio de la autonomía que le reconoce a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas el ordenamiento jurídico, estimamos viable parafrasear el artículo 44 de la Ley 1952 de 2019³⁰, para señalar que: “*No podrán ser jurados quienes tengan interés particular y directo en el correspondiente proceso de selección, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho*”.

3.2.4. En relación con el parágrafo del artículo 6o, según el cual: “*Se dará prioridad a las que obedecen al reemplazo de los docentes retirados por renuncia, pensión y fallecidos*”, recomendamos aclarar el sentido y razón de ser del mismo.

3.2.5. Respecto de las modalidades de selección de personas para ocupar plazas en la planta docente de la institución a que se refiere el artículo 8º del proyecto de acuerdo de la referencia, recomendamos respetuosamente lo siguiente:

³⁰ Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario



3.2.5.1. Al haberse establecido respecto de la modalidad *convocatoria para jóvenes talentos*, que es aquella: “*en la que participan jóvenes profesionales, cuya edad no supere los 28 años al momento de la apertura de la convocatoria...*”, en nuestra opinión, sobra lo señalado en el inciso 2º del numeral 8.2. del artículo en cita, en el sentido de que: “*Secretaría general (sic) definirá con base en las leyes y demás referentes la edad máxima de los jóvenes talentos*”.

Adicionalmente, deberá tenerse en cuenta que junto con el proyecto de acuerdo, el Secretario General remitió al Consejo Superior Universitario copia del oficio OD-181-22 de octubre 7 pasado, en el cual el Jefe de la Oficina de Docencia, en lo que aquí interesa, señala que: “*Luego de hacer una revisión de los referentes normativos en lo que respecta al hecho de ser joven, se encontró que tanto la ley 1622 de 2013 como la ley 1885 de 2018 (que modifica a la primera) establecen que joven es toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía*”, añadiendo que: “*al revisar las convocatorias de Min Ciencias se encontró que se refieren en su componente normativo a la ley (sic) 1622 de 2013*”.

Se señala allí mismo que: “*También se encontró que no existe una definición internacional universalmente aceptada del grupo de edad que comprende el concepto de juventud*”, agregando que: “*con fines estadísticos, las Naciones Unidas, sin perjuicio de cualquier otra definición hecha por los Estados miembros, definen a los jóvenes como aquellas personas de entre 15 y 24 años*”, precisando que se trata de una: “*definición, que surgió en el contexto de los preparativos para el Año Internacional de la Juventud (1985) (Ver A/36/215), fue aprobada por la Asamblea General en su resolución (sic) 36/28 de 1981*”. Así las cosas, concluye el señor Jefe de la Oficina de Docencia que: “*Por lo anterior y salvo que la Secretaría General encuentre un referente diferente que justifique la modificación de la edad máxima, sugiero que se tenga en cuenta el límite de 28 años*”.

3.2.5.2. A efectos de facilitar la participación en la misma, así como para honrar las negociaciones adelantadas con ASPU U.D. durante el presente año, ajustar en los siguientes términos la denominada *convocatoria especial*, a que se refiere el numeral 8.3: “***Convocatoria especial. Modalidad en la que participan profesionales que tengan o hayan tenido vínculo docente con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, como docentes de vinculación especial (tiempo completo ocasional y medio tiempo ocasional) y por hora cátedra, y que cumplen con los requisitos establecidos en el respectivo perfil***”.

3.2.6. Respecto de los factores de evaluación de la convocatoria de jóvenes talentos a que se refiere el artículo 100 del proyecto, proponemos la siguiente puntuación:

3.2.6.1. Hoja de vida: 40 puntos

3.2.6.2. Prueba escrita: 40 puntos y prueba oral: 20 puntos, para un total de 60 puntos.

Lo anterior, con fundamento en que por tratarse de jóvenes talentos, esto es, de profesionales jóvenes, debe tener mayor peso la prueba escrita y oral, que la hora de vida.

3.2.7. Frente a los factores a ser evaluados en las tres (3) modalidades de convocatoria, para mayor transparencia del proceso, recomendamos que la prueba escrita tenga un mayor valor que la prueba oral.



3.2.8. Por otro lado, recomendamos eliminar el párrafo 1o del artículo 11, conforme al cual: “*Cuando ninguno de los concursantes acredite la máxima titulación, el máximo puntaje del criterio (15 puntos) se otorga a quien o quienes certifiquen la más alta titulación, y los demás se ajustan a la categoría inmediatamente superior respetando la jerarquía de los títulos acreditados*”, por cuanto no hay razón para reformular la escala de puntaje cuando alguien no alcance el mayor título académico, pues en cualquier caso, la escala original se conserva y por ende, el criterio de asignación de puntaje basado en la escala de los títulos se mantiene.

3.2.9. En cambio, respecto del mismo artículo, recomendamos incluir un párrafo 2o, según el cual: “*Todos los títulos otorgados en el exterior deben ser convalidados conforme a las normas vigentes y aplicables*”.

3.2.10. En aras de favorecer la participación o concurrencia de personas en las convocatorias, respecto del párrafo 3° del artículo 13, referido a **EXPERIENCIA PROFESIONAL CALIFICADA O DOCENTE UNIVERSITARIA**, según el cual: “*Las certificaciones de experiencia profesional presentadas por los concursantes deben especificar cargo, periodo de actividad, fechas de inicio y de finalización y tiempo de dedicación al cargo (tiempos completos o dedicaciones parciales). La ausencia de datos precisos inválida el documento entregado*”, proponemos agregarle lo siguiente: “*Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo 2° del artículo 28, sobre **RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS** establecido en el cronograma, según el cual: ‘Las sustituciones o adiciones de documentos sólo son posibles durante el periodo de recepción de documentos’...*”.

3.2.11. Frente al párrafo 3° del mismo artículo, conforme al cual: “*Los productos a tener en cuenta para la valoración de este criterio debieron ser obtenidos dentro de los últimos diez (10) años con respecto al año del concurso, siempre después de la titulación profesional*”, recomendamos su eliminación, por cuanto, de una parte, se mezcla experiencia en investigación con experiencia profesional, lo cual corresponde a criterios diferentes, además de que, de otra parte, con el paso del tiempo, la experiencia lejos de perderse, se fortalece y acrecienta.

3.2.12. En cuanto al párrafo 4° del mismo artículo, estimamos que se aclara su contenido si se le agrega lo siguiente: “*En el caso de proyectos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la certificación deberá ser expedida por el Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico*”.

3.2.13. En aras de garantizar la transparencia de ésta, recomendamos complementar el artículo 18 sobre **prueba oral**, en los siguientes términos: “*Respecto de la metodología de la prueba, será dada a conocer al comienzo de la misma por el correspondiente Consejo de Facultad y aplicará en igualdad de condiciones a todos los participantes*”.

3.2.14. Por considerar que desconoce el hecho de que solo se considera *título de posgrado* el efectivamente otorgado, recomendamos eliminar el artículo 20 sobre **ESTUDIOS DE POSGRADO**.

3.2.15. Respecto del artículo 23, sobre **DISTRIBUCIÓN DE VACANTES POR MODALIDADES DE CONCURSO**, según el cual: “*El Consejo Académico define la distribución porcentual de vacantes a proveer por cada modalidad de concurso*”, respetuosamente recomendamos al Consejo Superior Universitario que se establezca de una vez en el acuerdo que de la totalidad de vacantes disponibles, se proveerá hasta el sesenta por ciento (60%) mediante la modalidad de *convocatoria abierta*, el treinta por ciento (30%) a través de la modalidad de *convocatoria especial* y el diez por ciento (10%) restante merced a la modalidad *convocatoria para jóvenes talentos*.

Soporta nuestra recomendación que lo anterior responde a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, además de que el treinta por ciento (30%) que proponemos para las plazas docentes que se proveerán en virtud de una *convocatoria especial*, tiene como referente lo dispuesto para el denominado *concurso de ascenso*, en el artículo 29



de la Ley 909 de 2004, así como en el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, en este último caso, frente a la modalidad de selección denominada *convocatoria para talentos especiales*.

3.2.16. A efectos de garantizar la eficacia de los concursos, así como para salvaguardar los derechos de quien acredite el cumplimiento de los requisitos, recomendamos ajustar en los siguientes términos el parágrafo 2° del artículo 35: “*Para continuar con las siguientes etapas del concurso, basta con que uno (1) solo de los participantes cumpla lo establecido en el parágrafo 1° del presente artículo*”.

3.2.17. Frente al parágrafo del artículo 40, que trata de la **DECLARACIÓN DE CONCURSOS DESIERTOS**, según el cual: “*Los perfiles de concursos pueden ser modificados por el Consejo Académico, luego de analizar las causales que llevaron a su declaración como ‘desierto’...*”, recomendamos que se precise su contenido y alcance, pues si dicha revisión es posterior a la finalización del concurso y de cara a concursos posteriores, es válida, no así frente al concurso respecto del cual se originó la *declaratoria de desierto*, por cuanto el mismo llegó a su fin, no pudiendo ser modificadas las reglas o condiciones del mismo.

3.2.18. Finalmente, por el contenido y alcance del artículo 41, sobre **PERÍODO DE PRUEBA**, entendemos que el mismo modifica el artículo 36 del Estatuto del Docente de Carrera de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, expedido mediante Acuerdo 11 de 2002 del Consejo Superior Universitario, motivo por el cual recomendamos la siguiente redacción para el mismo:

“ARTICULO 41°.- PERIODO DE PRUEBA. Modifíquese el artículo 36 del Acuerdo 11 de 2002, el cual quedará así: ‘Los docentes vinculados a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas deben cumplir un periodo de prueba de un (1) año.

“Parágrafo. Realizada la evaluación del periodo de prueba, con base en el artículo 41 del Acuerdo XXX de XXXX, el docente se inscribe en el escalafón docente”.

4. CONCLUSIONES

Expuesto lo anterior, estimamos razonablemente que contamos con los suficientes elementos de juicio para dar respuesta a la solicitud de concepto que nos ocupa, a lo cual procedemos respondiendo lo siguiente:

4.1. Con las recomendaciones de ajuste a que se alude en el numeral 3.2. de las *consideraciones* del presente concepto, estimamos viable jurídicamente el proyecto de acuerdo de la referencia, por el cual se reglamenta el proceso de concursos públicos de méritos para la provisión de cargos en la planta de personal docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

4.2. De otra parte, por respetar los principios de igualdad y del mérito, que, conforme a copiosa y reiterada jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, constituyen el núcleo esencial del derecho-principio de *acceso a los cargos públicos en igualdad de condiciones*, estimamos viable jurídicamente la modalidad de selección de personas para ocupar cargos en la planta docente de la institución denominada *convocatoria especial*, con sujeción a las siguientes condiciones:

4.2.1. Hasta el treinta por ciento (30%) de las plazas a proveer serán destinadas a docentes que hayan participado en los procesos de selección de que trata la Resolución 01 de 2012 de la Vicerrectoría Académica y, en virtud de los mismos, se hayan vinculado como *docentes de vinculación especial (Tiempo Completo Ocasional y Medio Tiempo Ocasional)* y *por hora cátedra*.



4.2.2. Para los solos efectos de la modalidad de selección de personas para proveer cargos en la planta docente de la institución de que se viene hablando, se entenderá por *ascenso* el movimiento consistente en que docentes que están vinculados a la Universidad como *docentes de vinculación especial (Tiempo Completo Ocasional y Medio Tiempo Ocasional)* y *por hora cátedra*, puedan acceder a la carrera docente de la institución, en los términos antes mencionados.

4.2.3. A fin de demostrar que participaron con éxito en este tipo de concursos y que, merced a los mismos, se encuentran vinculados al estamento docente de la institución, los interesados deberán hacer dicha manifestación, indicando además los períodos de tiempo en los que han estado vinculados y los proyectos curriculares a los cuales han prestado sus servicios, correspondiendo a la institución verificar dicha información en sus bases de datos, expidiendo la respectiva certificación o constancia, conforme a los concursos abreviados realizados en su oportunidad para el efecto.

4.3. En este orden, tanto la modalidad de selección de personas para proveer cargos en la planta docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas denominada *convocatoria especial* como aquella que se ha dado en llamar *para jóvenes talentos*, representan ejercicios de proporcionalidad y razonabilidad, que acompañan el respeto a los derechos-principios de la igualdad y del mérito, como constitutivos del derecho-principio de *acceso a los cargos públicos en igualdad de condiciones*, con la autonomía de que están dotadas las universidades públicas para seleccionar a los docentes, en los términos del artículo 69 Superior, en concordancia con los artículos 28 y 57 de la Ley 30 de 1992.

En efecto, en ambos casos, se adelantará un *concurso público de méritos*, solo que en el caso de la modalidad de *convocatoria especial*, hasta el 30% de las plazas a proveer serán destinadas a docentes de vinculación especial y por hora cátedra, vinculados en el momento de abrirse la convocatoria, bajo la consideración de que en su momento surtieron un proceso público de selección y en el de la *convocatoria para jóvenes talentos*, respecto de los cuales se podrán destinar hasta el diez por ciento (10%) de las plazas por proveer, entre otras consideraciones esgrimidas en este concepto y que en este punto reiteramos, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas decide mantener autónomamente una posibilidad actualmente prevista en su *reglamento de concursos docentes*, incorporando además una acción afirmativa a favor de jóvenes profesionales destacados.

Nótese que en ambos casos se prevé el adelantamiento de un *concurso de méritos*, solo que se restringe, en el primer caso, a docentes que están vinculados a la Universidad como docentes de vinculación especial y por hora cátedra, y, en el segundo, a jóvenes profesionales destacados, según estrictos criterios de selección establecidos autónomamente en el reglamento que se propone al Consejo Superior Universitario, para lo de su competencia.

Las dos medidas están plenamente justificadas, deviniendo además en razonables y proporcionales al fin que persiguen, en el primer caso, reconocer el mérito de quienes están o han estado vinculados a la institución como docentes de vinculación especial y por hora cátedra, y en el segundo caso, para favorecer el acceso al mercado laboral de jóvenes profesionales destacados. En ambos casos, dicha medida se hace necesaria para el logro de lo señalados propósitos, los dos (2), normativamente relevantes.

4.4. Frente a la modalidad de selección de personas para ocupar cargos en la planta docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas denominada *talentos especiales*, es necesario reconocer abiertamente que somos conscientes de que los docentes de vinculación especial y por hora cátedra no pertenecen a la *carrera especial docente de la institución*, lo cual parece ser un elemento esencial del *ascenso*, en voces de los artículos 125 Constitucional y 29 de la Ley 909 de 2004.



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

No obstante, lo anotado, precisamente, en ejercicio de la autonomía, que los artículos 69 Constitucional, y 28 y 57 de la Ley 30 de 1992, le reconocen a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así como haciendo un ejercicio de ponderación de derechos, y aplicando un test de proporcionalidad y razonabilidad, *mutatis mutandis*, dicha condición se cumple reconociendo que los docentes de vinculación especial y por hora cátedra, vinculados a la institución, surtieron un proceso público de selección, similar al que en otras condiciones se surte para acceder a la carrera docente especial de la Universidad. Es que, en últimas, lo relevante en estos casos, no es la condición del funcionario de pertenecer a la carrera docente, sino haber cumplido con los principios de igualdad y mérito en desarrollo de un proceso de selección, que le sirven de fundamento a ésta.

4.4.1. Estimamos que es *proporcional*, por cuanto las exigencias de formación y de experiencia que se hacen a una persona que desea ingresar a la carrera profesoral de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas son similares a las que se exigen, a la luz de la Resolución 01 de 2012 de la Vicerrectoría Académica, a quienes desean vincularse a la institución como docentes de vinculación especial y por hora cátedra.

4.4.2. Estimamos adicionalmente que es *razonable* reconocer este esfuerzo a quienes han tenido que surtir dicho proceso para vincularse como *docentes de vinculación especial y por hora cátedra*, máxime cuando deberán surtir un nuevo proceso, tan exigente como aquél o quizás más exigente, frente a otras personas que, en igualdad de condiciones, aspirarán hasta a un treinta por ciento (30%) de las plazas a proveer en la institución.

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. planeac@udistrital.edu.co
c.c. jcrespo@udistrital.edu.co
c.c. jdriverae@udistrital.edu.co

| FUNCIONARIO O ASESOR | NOMBRE | RADICADO INTERNO/EXTERNO | FECHA | FIRMA |
|----------------------|---|--------------------------|------------|-------|
| Proyectado | Carlos David Padilla Leal- Asesor OAJ (CPS 1206/22) | S.R./Correo electrónico | 31/10/2022 | |
| Proyectado | César Danilo Sanabria-Asesor OAJ | S.R./Correo electrónico | | |