

Radicación relacionada: 2025-ER-0584065

Bogotá, D.C., 28 de enero de 2026



Doctora
Martha Sofía González Insuasti
Rectora
Universidad de Nariño
rectoria@udenar.edu.co

Asunto: Respuesta radicado MEN 2025-ER-0584065, traslado Ministerio del Trabajo radicado 08SE2025212000000075661, Decreto 391 de 2025.

Respetuoso saludo.

Mediante radicado 2025-ER-0584065, del 29 de diciembre de 2025, el Ministerio de Educación Nacional recibió traslado de parte del Ministerio del Trabajo, de algunas preguntas presentadas por la Universidad de Nariño, relacionadas con la implementación del Decreto 391 de 2025, que establece los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales.

En la misiva del traslado se hace referencia a una asesoría presencial, que suponemos ofreció el Ministerio de Educación Nacional, pero infortunadamente no se indica la fecha en que el evento se realizó, la razón por la que no se utilizó el mismo para resolver las dudas que se remiten, ni se adjunta copia de los oficios que la cartera de trabajo dice trasladar. Por lo anterior, las preguntas que se resolverán en la presente comunicación son aquellas transcritas en el oficio de traslado. Dado lo anterior, solicitamos a la Universidad de Nariño, a quien remitimos de manera directa las respuestas, se sirva distribuir copia del presente oficio a la comunidad docente y administrativa, así como al Sindicato de Profesores de la Universidad de Nariño (Síproudenar), puesto que con los documentos trasladados no se nos hizo llegar información de los correos electrónicos mediante los que pudiéramos contactarlos.

En la atención de las inquietudes se procederá como a continuación se explica: cada una de las preguntas serán transcritas relacionando la organización que la formuló, según indica el oficio de traslado, acto seguido se presentará en cada caso la respuesta correspondiente.

Universidad de Nariño

1. ¿en el marco de la autonomía universitaria, el concurso para la provisión de empleos de carrera debe ser interno o público?

Respuesta:

El análisis normativo (Constitución Política, leyes, jurisprudencia, pactos internacionales que constituyen bloque de constitucionalidad) realizado por el equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional, en el proceso de diseño y aprobación del Decreto 391 de 2025, concluyó que la interpretación sistemática del artículo 125 constitucional ordena que el acceso al servicio público en empleos de carrera se debe hacer mediante concurso abierto de méritos, o concurso público de méritos, como lo afirma el artículo 70 de la Ley 30 de 1992, para el caso de los docentes de los entes universitarios autónomos. La normatividad colombiana no contempla la figura de concursos internos, por ello, numerosas sentencias de la Corte Constitucional se han pronunciado en el sentido de desvirtuar esa perspectiva, así como aquellas que postulan la asignación de puntos o calificaciones adicionales a personas que cumplan con ciertas características, esto bajo el argumento de que es violatorio del principio de la igualdad. Al respecto es recomendable revisar, entre otras, las sentencias C-006 de 1996 (especialmente para el caso de los docentes universitarios), C-049 de 2006, C-211 de 2007, C-034 de 2015, C-753 de 2008, C-319 de 2010, C-249 de 2012, C-123 de 2013

Vale la pena acotar que, en relación con lo anterior, la Ley 1960 de 2019, modificatoria de la Ley 909 de 2004, y del Decreto Ley 1567 de 1998, creó la figura de concursos de ascenso, es decir, estableció que, confirmadas ciertas condiciones, las entidades objeto de la iniciativa pueden adelantar concursos de mérito en los cuales el 30% de las plazas a proveer sean para funcionarios que ya cuentan con un empleo de carrera en la entidad, siempre que cumplan los requisitos. Este porcentaje de empleos se proveerá mediante concurso de mérito al que se postularán únicamente empleados de la entidad, es decir, será un proceso cerrado o interno con empleados de carrera de la entidad. Esta norma se aplica a las entidades pertenecientes al sistema general de carrera, no a los organismos autónomos, que, sin embargo, pueden utilizar este mecanismo de forma supletoria, gracias a lo que establece el artículo 3º de la Ley 909 de 2004, en su numeral 2, viñeta 5ª para el caso de los entes universitarios autónomos.

2. ¿Hasta dónde la Ley 30 es modificable para favorecer la aplicación del decreto 0391 de 2025?

Respuesta:

El Decreto 391 de 2025 en ninguno de sus apartes postula, ordena o pretende la modificación de la Ley 30 de 1992, entre otras cosas, porque su jerarquía no le permite modificar una norma superior. A su vez, la norma no se ocupa de abordar la cuestión de los docentes de cátedra como empleados públicos o trabajadores oficiales, ese es un tema que el decreto no busca resolver o abordar. Los docentes transitorios adquirirán la condición de docentes de carrera, o empleados públicos, cuando participen en los concursos abiertos de mérito y obtengan el empleo después de superar las etapas del proceso. En ese sentido, el Decreto 391 de 2025 no impone una conversión automática, o algún mecanismo similar, de los docentes transitorios en empleados de carrera.

Es oportuno mencionar que con la Sentencia C-006 de 1996, la Corte Constitucional se refirió al artículo 73 de la Ley 30 de 1992, indicando que los docentes de cátedra son servidores públicos que están vinculados a un servicio público, por ello declaró inexequibles los apartes del mencionado artículo que rezaban:

"... son contratistas y su vinculación a la entidad se hará mediante contrato de prestación de servicios, el cual se celebrará por períodos académicos.

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

"Estos contratos requieren, para su perfeccionamiento, el registro presupuestal correspondiente."

Una de las más significativas consecuencias respecto de los docentes de cátedra del fallo mencionado, es que ordenó que se les haga el pago proporcional de las prestaciones sociales, al respecto la Corte señaló:

"En efecto, como se ha sostenido anteriormente, estos profesores de cátedra tienen también una relación laboral subordinada, por cuanto cumplen una prestación personal de servicio, igual a la que realizan los profesores de tiempo completo, de medio tiempo o los llamados ocasionales a que se refiere el artículo 74. Ellos devengan una

remuneración por el trabajo desempeñado y están sujetos a una subordinación como se les exige a los otros, como horarios, reuniones, evaluaciones, etc., contemplados en el reglamento.

Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado."

Por lo anterior, es necesario hacer énfasis en que el Decreto 391 de 2025 no busca modificar la Ley 30 de 1992, que frente a la cuestión de los docentes transitorios (ocasionales y de cátedra) fue modificada por la Sentencia C-006 de 1996, por lo que desde 1996 ambos deben ser remunerados incluyendo las prestaciones sociales proporcionales al tiempo de trabajo prestado, y, en el caso de los docentes de cátedra, desde entonces no pueden ser considerados contratistas ni vinculados mediante contrato de prestación de servicios.

3. ¿EI MEN dispone de recursos financieros para implementar el Decreto 0391 de 2025, atendiendo la totalidad de las universidades estatales, reconociendo su diversidad?

Respuesta:

Como se observa en el Decreto 391 de 2025, la obligación de implementar la norma es de las instituciones de educación superior estatales u oficiales, no del Ministerio de Educación Nacional, en consecuencia, son esas instituciones las que deben disponer de los recursos necesarios.

Es conocido que desde el año 2019 el sector experimenta un proceso de fortalecimiento financiero que se intensificó en 2023, con el inicio del Gobierno del Sr. Presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego. El mencionado proceso de fortalecimiento financiero desde su inicio estuvo relacionado con el proceso de formalización, por ello, el Acuerdo 18 del ACTA ACUERDO MESA DE DIÁLOGO PARA LA CONSTRUCCION DE ACUERDOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA, firmada el 14 de diciembre de 2018 por los diferentes actores del sistema, hizo referencia a los recursos adicionales para gastos de funcionamiento de las instituciones de educación superior públicas, entre los años 2019 y 2022, y en su inciso final indicó que el Ministerio de Educación Nacional quedaría con la responsabilidad de promover políticas de fortalecimiento institucional, tales como la formalización docente, el acuerdo fue suscrito en los siguientes términos:

"18. El Gobierno Nacional asignará los siguientes recursos a la base presupuestal de funcionamiento de las IES públicas:

Año 2019: IPC + 3.5%
Año 2020: IPC+4.0%
Año 2021: IPC+4.5%
Año 2022: IPC + 4.65%

Esto corresponde a un crecimiento real de los aportes de la nación de 17,71% y un esfuerzo presupuestal equivalente a \$1,34 billones de pesos.

*La destinación de estos recursos depende exclusivamente de la autonomía universitaria. **El Ministerio promoverá que las IES oficiales tomen decisiones de políticas dirigidas al fortalecimiento institucional, tales como la formalización de profesores ocasionales y catedráticos en sus plantas docentes, entre otras.*** (las negrillas son nuestras)

A continuación, se presentan dos tablas que ilustran el fortalecimiento de la base presupuestal de la Universidad de Nariño entre los años 2019 y 2025.

Universidad de Nariño Fortalecimiento base presupuestal 2019 - 2022						
Concepto / Vigencia	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2019 a 2022
Fortalecimiento base presupuestal		\$ 2.450	\$ 3.403	\$ 4.125	\$ 4.669	\$ 14.647
Indexación fortalecimiento base 2019			\$ 2.543	\$ 2.584	\$ 2.729	\$ 7.855
Indexación fortalecimiento base 2020				\$ 3.457	\$ 3.652	\$ 7.109
Indexación fortalecimiento base 2021					\$ 4.357	\$ 4.357
Total Recursos Adicionales Base		\$ 2.450	\$ 5.945	\$ 10.166	\$ 15.407	\$ 33.967
Artículo 86 Funcionamiento (Histórico + IPC)	\$ 70.296	\$ 72.531	\$ 75.288	\$ 76.900	\$ 81.222	
Total base presupuestal func.	\$ 70.296	\$ 74.981	\$ 81.233	\$ 87.066	\$ 96.628	
Variación Total Base Funcionamiento respecto a 2018		7%	16%	24%	37%	

Fuente: MEN – SDS 2025

Universidad de Nariño Fortalecimiento base presupuestal 2022 - 2025					
Concepto / Vigencia	2022	2023	2024	2025	Total 2023 a 2025
Indexación fortalecimiento base 2019 a 2022	\$ 10.737	\$ 17.428	\$ 19.045	\$ 20.057	\$ 56.530
Total Recursos Adicionales Base	\$ 15.407	\$ 24.683	\$ 39.031	\$ 63.534	\$ 127.248
Artículo 86 Funcionamiento (Histórico + IPC)	\$ 81.222	\$ 91.878	\$ 100.404	\$ 105.736	
Total base presupuestal funcionamiento	\$ 96.628	\$ 116.560	\$ 139.435	\$ 169.270	
Variación Total Base Funcionamiento respecto a 2022		21%	44%	75%	

Fuente: MEN – SDS 2025

Como se ve, entre las vigencias 2019 y 2025 el Gobierno Nacional adicionó a la base presupuestal de funcionamiento de la Universidad de Nariño y llegó a 2025 en \$161.215 millones, que representan un crecimiento del 141% en pesos corrientes respecto a la vigencia 2018.

4. ¿De acuerdo con el Decreto 391 del 01 de abril de 2025, el cual establece la implementación gradual de los planes de formalización laboral en las entidades de educación superior, teniendo en cuenta el presupuesto de funcionamiento y la autonomía que rige a las IES, es viable de acuerdo con su autonomía, implementar concursos internos de ingreso, inicialmente para dar cumplimiento a la formalización laboral?

Respuesta:

Sobre la inviabilidad de adelantar concursos internos o cerrados ya se hizo alusión en la respuesta a la pregunta 1, recomendamos volver a ella y revisar la jurisprudencia citada, que es clara en negar o prohibir lo indagado por ustedes.

Ahora bien, es importante también indicar que, según la Constitución política, detallada mediante la jurisprudencia, no existe en Colombia ningún régimen autonómico autorizado para producir, interpretar o soslayar los imperativos de las normas nacionales. En consecuencia, la lectura sistemática del artículo 125 constitucional establece que al empleo público se ingresa mediante un concurso abierto, o público, de méritos. Sobre los límites o alcances de la autonomía universitaria consideramos de utilidad revisar, entre otras, las Sentencias T-187 de 1993, T-574 de 1993, C-220 de 1997, T-425 de 1993, y C-006 de 1996.

Sindicato de Profesores de la Universidad de Nariño "Síproudenar"

1. ¿Cómo consideran que las universidades deben determinar la «vocación de permanencia» para el personal docente ocasional, catedrático o administrativo temporal?

Respuesta:

Para responder esta pregunta de fondo y facilitar la comprensión del objetivo del Decreto 391 de 2025 encontramos necesario antes explicar que se entiende por formalización laboral.

Según el Ministerio del Trabajo, la formalización laboral consiste en la conversión de relaciones de prestación de servicios, o transitorias, a relaciones subordinadas, fundadas en el ordenamiento jurídico laboral vigente. Dicho de otro modo, acciones que propicien que los empleos y las empresas ofrezcan condiciones de dignificación y bienestar a los trabajadores. Esto implica:

- Una remuneración mínima.
- Respeto por derechos laborales.
- Seguridad y protección en el lugar de trabajo.
- Protección social para personas que no tienen capacidad de pago.
- Derecho de asociación.

De otro lado, de acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la formalización laboral es una aspiración del Gobierno Nacional y un compromiso que busca cumplir los pronunciamientos de la Corte Constitucional mediante las Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012, entre otras, en las que se ha instado al Estado colombiano para que quienes trabajen para él, lo hagan en condiciones de igualdad frente a quienes se encuentran vinculados como servidores públicos, con criterios meritocráticos y con vocación de permanencia.

Antes de pasar a explicar la vocación de permanencia hay que decir que las actividades misionales a las que se refiere el Decreto en los artículos 2.5.4.5.2. (Campo de aplicación), 2.5.4.5.3 (De los planes de formalización laboral), y 2.5.4.5.4 (Contenido de los planes de formalización), son las acciones o labores que desarrollan las instituciones orientadas a cumplir con sus objetivos principales, o aquellos que constituyen su razón de ser. En el caso de las instituciones de educación superior públicas las funciones misionales son aquellas relacionadas con la prestación de los servicios de educación o formación, investigación y proyección social, o institucional. En ese sentido, el Decreto 391 de 2025 pretende la formalización laboral de docentes y administrativos relacionados directamente con la prestación de los servicios en materia de educación o formación, investigación y proyección social, o institucional.

Lo anterior explica que la norma no se enfoque en los trabajadores oficiales, pues ellos son vinculados mediante contrato laboral, y su relación laboral se rige por la convención colectiva, si existe, y por la legislación correspondiente a la contratación oficial, esto es la Ley 6º de 1945 y el Decreto 1083 de 2015, esto significa que los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales no se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo sino por las normas mencionadas.

Teniendo entonces claros los conceptos de formalización laboral y de actividades misionales, se debe entender la vocación de permanencia como la condición o característica de algunas plazas o empleos transitorios, consistente en su existencia prolongada o permanente en el tiempo, vinculadas a las acciones o actividades que desarrollan funciones misionales de las instituciones.

Dicho de otro modo, cuando se adelanten los estudios que ordena el Decreto 391 de 2025 en cada institución de educación superior pública, se identificará la

vocación de permanencia en aquellos empleos administrativos y docentes que se desarrollan en procesos y procedimientos directamente relacionados con las funciones misionales de la institución, es decir, educación o formación, investigación y proyección social, o institucional, y que se verifique que acumulan varios años, siendo vinculados mediante alguna de las modalidades transitorias. Es decir, si se encuentra que el empleo analizado viene siendo utilizado por varios años mediante mecanismos de vinculación transitorios, y que se ocupa de actividades misionales, se concluirá que tiene vocación de permanencia y deberá hacer parte del conjunto de empleos que se deben incorporar a la planta permanente.

Lo anteriormente explicado es un criterio relevante para la implementación del Decreto 391 de 2025, en la medida en que es posible que algunos empleos se ocupen de actividades asociadas a funciones permanentes de las instituciones, pero que lo hagan por periodos cortos o limitados, por ejemplo, en el marco de proyectos de los que se esperan unos resultados específicos o puntuales que no se necesitan generar nuevamente. Estos empleos, a la luz de lo anteriormente explicado, no tienen vocación de permanencia, por lo que no deben ser agregados a la planta de empleos.

Así las cosas, las actividades, acciones o labores de los empleos administrativos y docentes vinculados a funciones misionales, que NO se extiendan en el tiempo más allá del plazo, que no sean permanentes, no deben ser consideradas en las estimaciones de necesidades de personal.

2. ¿Se puede incluir como parte del proceso de formalización, cargos que se crearán a futuro como parte de la ampliación institucional?

Respuesta:

Tratándose de un proceso que se enfoca en los empleos transitorios con vocación de permanencia, resulta imposible postular el objetivo de la formalización en el caso de aquellos que atenderán necesidades futuras. Si bien el proceso que plantea el Decreto 391 de 2025 se puede entender como una oportunidad de dotar de mejor manera la planta de empleos ante desafíos venideros, aprovecharla puede resultar en que se confundan los objetivos, y se pierda de vista la razón de ser de la norma. En ese sentido, y en virtud de la autonomía de las instituciones, es que ese tipo de cargos se incorporen en procesos posteriores, dado que el análisis de las necesidades es diferente, de raigambre prospectiva, por lo que la metodología es distinta y debe contar con un trabajo de contexto diferente.

Docentes de la Universidad de Nariño

1. ¿Qué tipo de actividades de los docentes hora cátedra se deben tener en cuenta frente a las necesidades del concurso?

Respuesta:

Esta temática ya se abordó en la respuesta 1 a las inquietudes del Sindicato de Profesores de la Universidad de Nariño "Síproudenar", por lo que recomendamos volver a esa respuesta para resolver la inquietud.

2. ¿Cuál es la viabilidad de aplicar el Decreto 391 de 2025 (formalización universidades) o la Ley 2418 de 2024 frente al diseño del concurso?

Respuesta:

La Ley 2418 de 2024 modifica la Ley 909 de 2004, que regula el régimen general de carrera, en consecuencia, en primera instancia las universidades públicas no son objeto de la medida siempre que ellas pueden producir su reglamentación interna, por supuesto, sin deslindar las normas superiores. Sin embargo, por orden del artículo 3, numeral 2, viñeta 5, de la Ley 909 de 2004, los entes universitarios autónomos pueden acudir a la reglamentación del sistema general de forma supletoria, es decir, cuando su reglamentación interna no haya desarrollado normas en la misma temática.

Tratándose la Ley 2418 de 2024 de una norma que se ocupa de asegurar condiciones de equidad para la población en situación de discapacidad, en el acceso y ascenso en el empleo público, es enteramente razonable y legal que la institución, si no ha producido reglamentación específica en la materia, se acoja a sus orientaciones.

3. ¿Cuáles son los límites de la autonomía universitaria?

Respuesta:

Esta temática ya se abordó en la respuesta 4 a las inquietudes de la Universidad de Nariño, por lo que recomendamos volver a ella, específicamente al segundo párrafo.

Agradecemos su interés en la temática de la que se ocupa la norma de la referencia, y permanecemos en disposición de atender las demás dudas que encuentren necesario formular.

Cordialmente,



RUBEN DARÍO MORENO MARTÍNEZ
Subdirector Técnico
Subdirección de Desarrollo Sectorial de la Educación

Folios: 10 10
Anexos:
Nombre anexos:

Copia externa:
Ministerio de Trabajo - Gersson Jair Castillo Daza - Subdirector de Formalización y Protección del Empleo. -
solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co

Elaboró:
EDUARDO PRADA VELÁSQUEZ
Contratista
Subdirección de Desarrollo Sectorial de
la Educación

Revisó:
DIANA MARCELA DURÁN MURIEL
Profesional Especializado
Subdirección de Desarrollo Sectorial de
la Educación

Aprobó:
RUBEN DARÍO MORENO MARTÍNEZ
Subdirector Técnico
Subdirección de Desarrollo Sectorial de
la Educación