



**CIRCULAR INTERNA ÚNICA JURÍDICA
OFICINA ASESORA JURÍDICA
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

Contenido

1. CONVENIOS EN LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	6
1.1 Vigencia parcial de la Resolución de Rectoría 734 de 2013.....	6
1.2. Convenios interadministrativos.....	9
1.3. Convenios de asociación.....	10
1.4. Convenios especiales de cooperación.....	13
1.5. Recomendaciones.....	15
1.5.1. Normatividad aplicable.....	15
1.5.2. Funcionario Competente.....	15
1.5.3. Normas aplicables.....	15
2. LOS ESTUDIOS PREVIOS Y LA ETAPA PREPARATORIA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN.....	16
2.1. Generalidades.....	16
2.2. De la justificación de la contratación.....	18
2.3. Lineamientos sobre objetos y obligaciones contractuales.....	19
2.3.1. Justificación de la contratación.....	20
2.3.2. Objeto de los contratos.....	20
2.3.3. Requisitos para plantear un objeto contractual.....	20
2.3.4. Respecto de las Obligaciones.....	21
2.3.5. Tipos de contratos de prestación de servicios.....	22
2.3.6. Propuesta de servicios.....	22
2.3.7. Mención expresa y detallada de las obligaciones específicas y actividades.....	22
2.4. Diligenciamientos del <i>formato de estudios previos</i>	23
2.4.1. Justificación.....	23
2.4.2. Objeto.....	23
2.4.3. Duración.....	24
2.4.4. Requisitos mínimos.....	24
2.4.5. Actividades y entregables.....	25
2.5. Responsabilidad del área técnica en la elaboración de los documentos precontractuales.....	25
2.5.1. Área técnica.....	29
2.5.2. Responsabilidad de quienes elaboran estudios y documentos previos.....	29
2.5.3. Responsabilidad dentro del proceso de contratación.....	29
2.5.4. Responsabilidad de quienes elaboran los prepliegos y pliegos de condiciones.....	29



2.5.5. Imposibilidad de adelantar procesos contractuales si no cuenta con los estudios y documentos previos.	30
3. ESTUDIOS DEL SECTOR EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN	30
3.1. Aspectos generales.....	31
3.1.1. Económico	32
3.1.2. Técnico.....	32
3.1.3. Regulatorio.....	32
3.1.4. Otros	32
3.2. Estudio de la oferta.....	32
3.2.1. ¿Quién vende?.....	32
3.2.2. ¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?	33
3.2.3. Estudio de la demanda.	33
3.3. Recomendaciones:	37
3.3.1. Estudios previos	37
3.3.2. Estudio de mercado.	37
3.3.3. Estudio de mercado y del sector.	37
3.3.4. Consulta en bases de datos especializados.	38
3.3.5. Verificación de adquisiciones previas.	38
3.3.6. Estudios del sector.	38
3.3.7. Formato para solicitar cotizaciones.	38
4. SUSPENSIÓN Y REINICIO DE CONTRATOS.....	39
4.1. Trámite de suspensión y reinicio de contratos.	39
4.1.1. Motivación de la suspensión.....	42
4.1.2. Efectos de la suspensión.	42
4.1.3. Labores de protección del objeto del contrato.	43
4.1.4. Actas de suspensión.	43
4.1.5. Actas de reinicio.....	43
4.2. Suspensión de contratos de prestación de <i>servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa</i> durante las licencias de maternidad o paternidad.....	43
5. MODIFICACIONES CONTRACTUALES.....	43
5.1. De los tiempos de las solicitudes de modificación contractual.	43
5.2. Documentación a requerir en caso de suscripción, prórroga, modificación, reanudación y otras situaciones que afecten la ejecución contractual.	44
6. GARANTÍAS CONTRACTUALES	45
6.1. Constitución y ajuste de <i>garantías contractuales</i>	45
6.2. Aprobación de <i>garantías contractuales</i>	47
6.2.1. La función de aprobar las pólizas.	47
6.2.2. Fecha de aprobación del acta.....	47
6.2.3. Termino para constitución de pólizas.	47
6.2.4. Actualización de pólizas en el caso de prórrogas contractuales o de actas de reinicio.	48



7.	LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS.....	48
7.1.	Liquidación de convenios sin recursos.....	48
7.2.	Liquidación unilateral de contratos.....	49
7.2.1.	Del régimen de contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.....	49
7.2.2.	La liquidación de los contratos en el Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.....	52
7.2.3.	La liquidación de los contratos celebrados por las entidades públicas sujetas a un régimen privado de contratación en la jurisprudencia del Consejo de Estado.....	54
7.2.4.	La liquidación de los contratos en el régimen de derecho privado.....	59
7.2.5.	Conclusiones y recomendaciones.....	60
8.	EJERCICIO DE LA SUPERVISIÓN Y DE LA INTERVENTORÍA.....	62
8.1.	Actuación de los supervisores e interventores ante modificaciones contractuales....	62
8.2.	Actuación de los supervisores e interventores ante incumplimientos contractuales.	64
9.	RÉGIMEN DE INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTO DE INTERESES PARA CONTRATAR CON LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS.....	67
9.1.	Normatividad.....	68
9.1.1.	Constitución Política de 1991.....	68
9.1.2.	Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP).....	68
9.1.3.	Ley 1952 de 2019, por la cual se expide el Código General Disciplinario.....	70
9.2.	Conceptos.....	71
9.2.1.	Parentesco de consanguinidad, afinidad y civil.....	71
9.2.2.	Servidores públicos de los niveles directivo, asesor y ejecutivo, y miembros de la junta o consejo directivo.....	71
9.3.	Recomendaciones.....	71
9.3.1.	El régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.....	71
9.3.2.	¿Quiénes se encuentran inhabilitados?.....	72
9.3.3.	Extensión de la inhabilidad.....	72
9.3.4.	Violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.....	72
10.	CONTRATACIÓN EN VIGENCIA DE GARANTÍAS ELECTORALES.....	72
10.1.	Restricción para celebrar convenios interadministrativos con ocasión de la elección de Congreso de la República.....	72
10.2.	Restricción para celebrar contratos en la modalidad de <i>contratación directa</i> con ocasión de la elección de Presidente de la República.....	73
10.3.	Otras restricciones.....	76
10.4.	Recomendaciones generales para la planeación contractual.....	78
10.5.	Procedimientos de selección contractual en vigencia de la <i>ley de garantías</i>	78
10.5.1.	Procesos de selección contractual.....	79
10.5.2.	Requisitos comunes a los diferentes procesos de selección contractual.....	80



10.5.3. Requisitos propios de cada procedimiento de selección contractual.....	81
10.5.4. Recomendaciones especiales.....	82
11. FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL.....	88
11.1. Documentación de las etapas preparatoria y precontractual.....	91
11.2. Documentación precontractual.....	91
11.3. Originalidad de los documentos.....	91
11.4. Aplicación al IDEXUD, CIDC Y CERI.....	92
11.5. Formación del expediente contractual.....	92
11.6. Documentos administrativos.....	92
11.7. Cierre del expediente contractual.....	92
11.8. Seguimiento para la publicación del SECOP II.....	93
11.8.1. Tiempo para la publicación de documentos contractuales en el SECOP II.....	93
11.8.2. Remisión de los informes de los contratos supervisados o intervenidos.....	93
11.8.3. Requisitos de los informes.....	93
11.9. Expedientes digitales.....	94
12. PUBLICACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LA ENTIDAD.....	94
12.1. Responsables de publicaciones.....	100
12.2. Dependencia responsable de la publicación.....	100
12.3. Responsabilidad de los supervisores en la publicación.....	101
12.4. Responsabilidad de la supervisión en la verificación de las garantías.....	101
12.5. Informes de ejecución de obras públicas.....	101
12.6. Información sobre adquisición y arrendamiento de inmuebles.....	101
12.7. La información sobre contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.....	101
12.8. Inclusión del plazo de cumplimiento.....	102
12.9. Hallazgos de los entes de control.....	102
12.10. Proceso de publicación dentro del acuerdo marco de precios.....	102
12.11. Publicación como política administrativa.....	102
13. LIBERACIÓN DE SALDOS PRESUPUESTALES.....	103
13.1. Reservas presupuestales.....	105
13.2. Vigencia expirada o pasivo exigible.....	106
13.3. Deber de los supervisores de requerir el cobro de los saldos presupuestales.....	106
13.4. Solicitud de liberación de saldo presupuestal.....	106
14. LINEAMIENTOS PARTICULARES SOBRE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA.....	106
14.1. Documentación requerida para la contratación por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.....	107
14.2. Algunas profesiones cuyo ejercicio exige requisitos especiales.....	108
14.2.1. Profesiones cuyo ejercicio requiere tarjeta profesional, matrícula o similares.	108
14.2.2. Profesiones cuyo ejercicio requiere ausencia de antecedentes disciplinarios o similares.....	110



14.3. Requisitos de ejecución de <i>contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa</i>	110
14.4. Embargos de honorarios por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.....	112
14.6. Vinculación de extranjeros mediante <i>contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa</i>	115
14.6.1. Visa.....	115
14.7. Contratación de conductores mediante <i>contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa</i>	117
14.7.1. Incorporación en los estudios previos.....	117
15. VALIDEZ LEGAL DE LOS CORREOS ELECTRÓNICOS.....	119
15.1. Confiabilidad en la forma como se haya generado, archivado o comunicado el mensaje.....	120
15.2. Integridad de la información contenida en el mensaje de datos.....	120
15.3. Identificación del Iniciador.....	120
15.4. Recomendaciones:.....	122
15.4.1. Efectos jurídicos de los actos administrativos realizados por mensajes de datos.....	122
15.4.2. Uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.....	122
15.4.3. Autenticidad de memoriales y demás comunicaciones.....	122
15.4.4. Autenticidad e integridad de la información.....	122
15.4.5. Control de los mensajes recibidos.....	123
15.4.6. Recomendación para la formación de archivo de los expedientes.....	123
16. OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS SOLICITUDES DE CONCEPTO Y DEMÁS PETICIONES.....	125
16.1. Procedencia de las peticiones de información, de documentos y de consulta, incluidos, conceptos.....	126
16.1.1. Derecho de petición.....	126
16.1.2. Solicitudes anónimas.....	126
16.1.3. Peticiones de acceso a la información pública y de copia de documentos públicos.....	127
16.1.4. Consultas y peticiones de conceptos.....	127
16.2. Procedimiento y término para resolver las peticiones que se presentan ante la institución.....	128
16.3. Conclusiones y recomendaciones.....	129
16.3.1. Peticiones que no se adecúe a los requerimientos legales y normativos.....	129
16.3.2. Atención de solicitudes y peticiones por parte de la Oficina Asesora Jurídica.....	130



CIRCULAR INTERNA ÚNICA JURÍDICA

PARA: COMUNIDAD UNIVERSITARIA
DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA
ASUNTO: CIRCULAR INTERNA ÚNICA JURÍDICA
FECHA: 23 de junio de 2022

A lo largo de los años, en cumplimiento de la función a nosotros 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*”², en la Oficina Asesora Jurídica hemos ofrecido lineamientos sobre diferentes asuntos jurídicos de la institución, así como sobre otros que, sin ser estrictamente jurídicos, tienen connotación o relevancia jurídica.

En esta oportunidad, en orden a revisar dichos lineamientos, así como a actualizarlos, cuando sea del caso y verificar su pertinencia, nos hemos dado a la tarea de compilarlos, con el propósito adicional, no menos importante que los anteriores, de facilitar su consulta y aplicación por parte de sus destinatarios, Ustedes, los miembros de la Comunidad Universitaria.

1. CONVENIOS EN LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Para comenzar, ilustramos a los miembros de la Comunidad Universitaria respecto de los diferentes tipos de convenios que es viable suscribir por parte de la institución; el funcionario competente para su suscripción, en representación de la Universidad; las normas aplicables en cada caso; el procedimiento previo a su celebración y otros aspectos que resultan pertinentes.

1.1 Vigencia parcial de la Resolución de Rectoría 734 de 2013.

Sea lo primero mencionar que el 27 de diciembre de 2013, la Rectoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas expidió la Resolución 734, por la cual se establecen medidas de control para Convenios Interadministrativos, Convenios de Asociación, Persona Jurídica con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro y Asociaciones Público Privadas. En referencia a los apartes pertinentes de este acto administrativo, en primer lugar, uno de sus fundamentos normativos es el artículo 355 Constitucional, así como las normas concordantes de la Ley 489 de 1998³.

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 La negrilla y la subraya son nuestras

3 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones



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

De otra parte, en relación con el objeto de la resolución en cita, su artículo primero señala que es: “*Establecer requisitos obligatorios para la suscripción de*”: (i) contratos interadministrativos entre entidades estatales; (ii) convenios de asociación o de persona jurídica con entidades sin ánimo de lucro; y, (iii) las *asociaciones público privadas (APP)*, de que trata la Ley 1508 de 2012⁴.

Respecto del primer tema, el artículo segundo de la resolución, sobre *convenio interadministrativo*, señala que: “*Las Entidades del Estado y la Universidad Distrital podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo. Se exceptúan expresamente los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública*”.

En relación con el segundo tema (*convenios de asociación o personas jurídicas sin ánimo de lucro*), el artículo tercero *ejusdem*, establece lo que, a continuación, transcribimos, en lo pertinente:

“Artículo 3º.- Convenio de Asociación o Personería <sic> Jurídica Sin Ánimo de Lucro: *La Universidad Distrital podrá celebrar Convenios de Asociación con Entidades <sic> Privadas Sin Ánimo de Lucro o del establecimiento <sic> de Personería <sic> Jurídica con Entidades Privadas sin Ánimo de Lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público o para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas acordes con el Plan Nacional, los Planes Seccionales de Desarrollo y el Plan Estratégico de Desarrollo vigente en la Universidad.*

“Parágrafo 1. *Las Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro deben ser de reconocida idoneidad.*

“Parágrafo 2. *El Convenio de Asociación o Personería Jurídica <sic> Sin Ánimo de Lucro no podrán entregar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado...”.*

De particular importancia resulta el artículo 4º del acto administrativo que viene siendo citado, atinente a los *requisitos de la Universidad como entidad contratante*, el cual transcribimos a continuación:

“Artículo 4º.- Requisitos de la Universidad como entidad contratante. *Serán requisitos obligatorios para la conformación de Contratos Interadministrativos y Convenios de Asociación con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, ..., los siguientes:*

“1. Estudio de Mercado: *La Universidad Distrital, para dar inicio a la suscripción de Contratos Interadministrativos o Convenios de Asociación, realizará un Estudio de Mercado para la selección de las empresas. Las empresas seleccionadas serán aquellas que posean mayor reconocimiento y la mayor trayectoria o experiencia en el sector, contemplando como ideal al menos tres (3) entidades en el estudio.*

“2. Planteamiento del Proyecto: *..., la entidad oferente entregará a la Universidad cronograma con actividades, plazo de ejecución del proyecto, responsables e indicadores de*

⁴ Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones



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

gestión, y todos aquellos aspectos técnicos, financieros y jurídicos solicitados por la Universidad dentro de los Pliegos de Condiciones.

“3. Acreditación de experiencia. *Para acreditar la experiencia, la Entidad seleccionada deberá presentar como mínimo tres (3) certificaciones de contratos celebrados, terminados y recibidos o liquidados dentro de los últimos tres (3) años a partir del cierre de la Convocatoria o Invitación. Las certificaciones deberán contener: Nombre, dirección y teléfono de la entidad contratante, Objeto del contrato, Actividades ejecutadas, Valor del contrato, Fecha de inicio y de finalización del contrato, Certificación del cumplimiento del contrato terminado y recibido o de su liquidación.*

“4. Acreditación de personal idóneo: *La idoneidad del personal que ejecutará el contrato o prestará el servicio se realizará presentando fotocopia de las Hojas de Vida con certificaciones de estudios y certificaciones de experiencia laboral para el proyecto solicitado.*

“5. Criterios de Ejecución. *En todas las fases de ejecución del convenio la entidad seleccionada deberá garantizar el cumplimiento total del cronograma y actividades programadas...*

“6. Garantía. *En procura de desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo de la Gestión Pública y de las buenas prácticas administrativas, los Contratos Interadministrativos y Convenios de Asociación deberán presentar Póliza de Garantía Única de Cumplimiento, de acuerdo con lo que se establezca en el análisis del riesgo y su vigencia, será igual al plazo de ejecución más el periodo de liquidación”.*

Estas normas devinieron tácitamente derogadas por los artículos 96 de la Ley 489 de 1998, 5° del Decreto 092 de 2017⁵ y 18-4 del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas⁶, este último, conforme al cual: *“La Universidad seleccionará, con base en los estudios previos, de manera directa al contratista siempre que se justifique por lo menos una de las condiciones especiales que se definen a continuación y se aplique en todo momento el principio de selección objetiva: (...) 4. En Contratos y convenios interadministrativos con entidades públicas nacionales o internacionales”.*

Empero, es aplicable el artículo 5° de la Resolución de Rectoría 734 de 2013, sobre **establecimiento de contrato interadministrativo o convenio de asociación**, conforme al cual: *“Para el establecimiento del Contrato Interadministrativo o Convenio de Asociación, la Universidad Distrital deberá participar en la revisión del clausulado y delimitación de antecedentes, objetos y alcance del contrato junto con el área interviniente o interesada y el futuro supervisor del convenio y solamente cuando exista consenso, se debe suscribir la minuta respectiva”.*

También resultan aplicables los tres (3) párrafos de la misma norma, según los cuales:

⁵ *“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”*

⁶ Expedido a través del Acuerdo 03 de 2015 del Consejo Superior Universitario



“Parágrafo 1. No se podrá contemplar dentro de un objeto contractual para el establecimiento de un Convenio Interadministrativo o Convenio de Asociación, todo o parte de un objeto desarrollado por otra entidad contratada por la Universidad Distrital.

“Parágrafo 2. Para la elaboración de un contrato interadministrativo o convenio de asociación que implique manejo de recursos del Tesoro Distrital o del Estado, se hace de obligatorio cumplimiento el establecimiento de una cláusula en donde se especifiquen los periodos en los cuales los rendimientos financieros serán transferidos a la cuenta que asigne el Distrito o el Gobierno Nacional.

“Parágrafo 3. Los Contratos Interadministrativos o Convenios de Asociación deberán establecer una cláusula en la cual se contemple <sic> tasas de reajuste por periodos cuando el proyecto no inicie en los plazos establecidos preliminarmente”.

1.2. Convenios interadministrativos.

El artículo 2° de la Constitución Política establece como fines del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; de igual forma, estipula que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia. A su vez, su artículo 209, señala que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. **Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...**”⁷.*

Adicionalmente, el artículo 2° de la Resolución de Rectoría 734 de 2013, que trata del **convenio interadministrativo**, establece que: *“Las Entidades del Estado y la Universidad Distrital podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo. Se exceptúan expresamente los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública”.*

De otra parte, el numeral 4° del artículo 18 del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, sobre **contratación directa**, establece que: *“La Universidad seleccionará, con base en los estudios previos, de manera directa al contratista siempre que se justifique por lo menos una de las condiciones especiales que se definen a continuación y se aplique en todo momento el principio de selección objetiva:(...) 4. En Contratos y convenios interadministrativos con entidades públicas nacionales o internacionales”.*

En estos casos, deberá agotarse el procedimiento previsto en los artículos 74 a 80 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015⁸.

⁷ La negrilla y la subraya son nuestras

⁸ Reglamentaria del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas



1.3. Convenios de asociación.

El artículo 5° del Decreto 092 de 2017, aplicable a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por disposición expresa de la misma norma, hace referencia a la constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares, de que trata el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, que, en lo pertinente, establece lo siguiente:

“Artículo 96°.- Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación (sic) de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

“Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes... ”⁹.

En relación con este tema, la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, en la Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, específicamente, en el apartado VI, que trata de la **Asociación entre Entidades Estatales y entidades privadas sin ánimo de lucro para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales**, establece, entre otras cosas, lo siguiente:

“El artículo 5 del Decreto 092 de 2017 dispone de una regla especial para la celebración de convenios de asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro para desarrollar conjuntamente actividades propias de las Entidades Estatales. Lo anterior, porque la ley 489 de 1998 remite al artículo 355 de la Constitución al establecer que tales convenios de asociación se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada.

“Esa regla determina que esa contratación no deberá realizar un proceso competitivo cuando la entidad privada sin ánimo de lucro comprometa recursos propios e independientes del aporte estatal para la ejecución de las actividades conjuntas en una proporción del 30% del valor total del proyecto.

“El artículo 5 busca reconocer el esfuerzo de la entidad privada sin ánimo de lucro para conseguir recursos propios o de cooperación para el desarrollo conjunto de actividades de las Entidades Estatales en el marco del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y eximir la de competencia cuando aporta 30% o más de los recursos requeridos. El Decreto 092 de 2017 establece que en los eventos en que exista más de una entidad privada sin ánimo de lucro dispuesta a ofrecer recursos en dinero que correspondan por lo menos al 30% del valor del proyecto de cooperación, la Entidad Estatal debe diseñar herramientas que permitan una

⁹ La negrilla y la subraya son nuestras



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

comparación objetiva de las entidades sin ánimo de lucro para seleccionar objetivamente a aquella que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el proyecto de cooperación. La Entidad Estatal no está obligada a hacer un proceso competitivo pero debe garantizar que hace una selección objetiva en términos de la obtención de los objetivos del plan de desarrollo. En los demás casos debe la Entidad Estatal hacer una selección y definir los criterios para el efecto.

“El artículo 5 del Decreto 092 de 2017 no prohíbe la celebración de convenios en que la entidad sin ánimo de lucro aporte recursos en especie, sólo indica que en esos casos la Entidad Estatal debe acudir al proceso competitivo para seleccionar a la entidad sin ánimo de lucro con la cual celebrará el respectivo convenio.

“Adicionalmente, la exigencia de recursos en dinero se puede cumplir con los instrumentos financieros, jurídicos y contables que le permitan a la Entidad Estatal confirmar que la entidad sin ánimo de lucro ha incorporado en su patrimonio o tiene a su disposición el porcentaje de recursos enunciados en el artículo 5”.

Adicionalmente, la Directiva 003 de la Secretaría Jurídica Distrital, sobre **contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro**, recuerda que:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 092 de 2017, las ESAL que vayan a celebrar convenios de colaboración o de asociación con las entidades estatales deberán registrarse en el SECOP. Así mismo, los documentos relacionados con la contratación y ejecución de este tipo de convenios se publicarán en el SECOP. De manera específica la ESAL con la que se haya suscrito el convenio entregará a la entidad estatal la información relativa a la contratación derivada y subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad de interés público en el Plan Distrital de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal del subcontratista y la información de pagos. Con este fin las entidades distritales incluirán esta obligación en las respectivas minutas de los contratos”¹⁰.

Otro aspecto importante a tener en cuenta y que se desarrolla en el capítulo II de la directiva en cita es el de la **idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro**, respecto del cual, en sus páginas 3 y siguiente, se señala lo siguiente:

“Para la contratación con las ESAL, se exige determinar su 'Reconocida Idoneidad', para el efecto es necesario establecer:

“a- La correspondencia del objeto consagrado en los estatutos de la ESAL con el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo distrital, es decir, que dicho objeto le deberá permitir a ésta desarrollar el contrato.

“b- La capacidad del personal de la ESAL para desarrollar el objeto del contrato: solicitar la evidencia del equipo misional, técnico y administrativo necesario para cumplir con el programa o actividad del plan de desarrollo.

¹⁰ Directiva 003..., cit., p. 3



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

“c- Señalar y verificar la experiencia de la ESAL en el objeto a contratar. Esta experiencia se establecerá en consideración a la complejidad del proyecto, a los recursos y a los mayores riesgos.

“d- Desde el punto de vista financiero, debe verificarse la capacidad de la ESAL para asumir los gastos que impliquen la ejecución del contrato.

“e- Verificar la capacidad técnica.

“f- Verificar la estructura organizacional: la organización en sus procedimientos, el manejo de la información y, en general, su gobierno corporativo.

“g- Revisar los indicadores de eficiencia de la organización, es decir, la ESAL respectiva deberá entregarle a la Entidad Distrital los soportes que indiquen, la forma como <sic> desarrolla su objeto y actividades, y cómo mide el rendimiento de los recursos utilizados por un proceso. Por ejemplo, recursos de tiempo de fabricación de un bien o de prestación de un servicio; utilización de elementos por hora; rotación de inventarios, entre otros.

“En relación con este aspecto, se exige que las ESAL que pretendan suscribir contratos con las entidades estatales deberán registrarse en el SECOP, como medio para acreditar los indicadores de idoneidad, experiencia, eficacia, economía y de manejo del riesgo que definan las entidades estatales.

“h- Selección, revisar la reputación personal de los administradores y miembros de junta u órgano colegiado”.

Finalmente, estimamos conveniente aludir a la *etapa de ejecución* y la *liquidación* de estos convenios, según la Directiva 003 de la Secretaría Jurídica Distrital, en los siguientes términos:

“V- ETAPA DE EJECUCIÓN

“Se recomienda a las entidades distritales que desde los estudios previos incluyan herramientas que faciliten el control y seguimiento a la ejecución del programa o actividad, para el efecto estos mecanismos se dirigirán a la verificación del cumplimiento de las metas del plan desarrollo que pretenden cumplirse con la suscripción del contrato, buscando garantizar que no se desvíen los recursos y que se obtenga el beneficio de la población y los resultados que se espera obtener con la intervención.

“Al finalizar la ejecución, la entidad distrital debe evaluar la efectividad de la ESAL en la ejecución, para lo cual se tendrán en cuenta los resultados de la intervención y las dificultades encontradas en el desarrollo del mismo, así como el desempeño de los mecanismos de verificación que fueron empleados.

“Así mismo, es deber vincular a la comunidad beneficiaria para que valide las gestiones hechas, para el efecto, se podrán aplicar encuestas a fin de que los beneficiarios de la actividad expresen su opinión sobre cómo se desarrolló el proyecto, con el fin de identificar la reputación de la ESAL.

“El documento de evaluación que para el efecto se elabore debe ser publicado en el SECOP y ser considerado por las demás entidades estatales cuando contraten con ESAL.

“VI- LIQUIDACIÓN



“A la finalización del proyecto las entidades estatales y las ESAL harán un balance final de la ejecución del contrato, de no poderse realizar conjuntamente lo hará exclusivamente la entidad estatal sin que afecte los derechos del contratista”¹¹.

1.4. Convenios especiales de cooperación.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 33 de la Ley 1286 de enero 23 de 2009¹²: *“Las actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que les sean aplicables. En consecuencia, tales contratos se celebrarán directamente”.*

A su vez, el numeral 8º del artículo 18, que trata de la **contratación directa**, del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, establece que: *“La Universidad seleccionará, con base en los estudios previos, de manera directa al contratista siempre que se justifique por lo menos una de las condiciones especiales que se definen a continuación y se aplique en todo momento el principio de selección objetiva: (...) 8. Cuando se trate de contratos para fomento a actividades científicas y tecnológicas, de conformidad con las normas que rigen la materia, en especial la Ley de Ciencia y Tecnología y sus decretos reglamentarios”.*

Comoquiera que ni la mencionada ley ni sus decretos reglamentarios, entre estos, el Decreto Nacional 393 de 1991, hablan de **contratos para fomento a actividades científicas y tecnológicas**, pero sí el numeral 2º del artículo 1º, sobre **modalidades de asociación**, de esta norma, prevé que: *“Para adelantar actividades científicas y tecnológicas proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán asociarse con los particulares bajo dos modalidades (...) 2. Mediante la celebración de convenios especiales de cooperación”*, debe entenderse que el citado numeral 8º del artículo 18 del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se refiere a **convenios de asociación**, los cuales se regirán por el citado artículo 5º de la Resolución de Rectoría 734 de 2013, sobre establecimiento **de contrato interadministrativo o convenio de asociación**, según el cual:

“Para el establecimiento del Contrato Interadministrativo o Convenio de Asociación, la Universidad Distrital deberá participar en la revisión del clausulado y delimitación de antecedentes, objetos y alcance del contrato junto con el área interviniente o interesada y el futuro supervisor del convenio y solamente cuando exista consenso, se debe suscribir la minuta respectiva”.

También resultan aplicables los tres (3) párrafos de la misma forma, según los cuales:

¹¹ Directiva 003..., cit., pp. 5 y s.

¹² *“Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”*



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

“Parágrafo 1. No se podrá contemplar dentro de un objeto contractual para el establecimiento de un Convenio Interadministrativo o Convenio de Asociación, todo o parte de un objeto desarrollado por otra entidad contratada por la Universidad Distrital.

“Parágrafo 2. Para la elaboración de un contrato interadministrativo o convenio de asociación que implique manejo de recursos del Tesoro Distrital o del Estado, se hace de obligatorio cumplimiento el establecimiento de una cláusula en donde se especifiquen los periodos en los cuales los rendimientos financieros serán transferidos a la cuenta que asigne el Distrito o el Gobierno Nacional.

“Parágrafo 3. Los Contratos Interadministrativos o Convenios de Asociación deberán establecer una cláusula en la cual se contemple <sic> tasas de reajuste por periodos cuando el proyecto no inicie en los plazos establecidos preliminarmente”.

Por otro lado, según el citado artículo 1º del Decreto 393 de 1991, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán asociarse con particulares, para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, bajo la modalidad de *convenios especiales de cooperación*, específicamente, con los siguientes propósitos, señalados en su artículo segundo:

- Adelantar proyectos de investigación científica.
- Apoyar la creación, el fomento, el desarrollo y el financiamiento de empresas, que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales.
- Organizar centros científicos y tecnológicos, parques tecnológicos e incubadoras de empresas.
- Formar y capacitar recursos humanos, para el avance y la gestión, de la ciencia y la tecnología.
- Establecer redes de información científica y tecnológica.
- Crear, fomentar, difundir e implementar sistemas de gestión de calidad.
- Negociar, aplicar y adaptar tecnologías nacionales o extranjeras.
- Asesorar la negociación, aplicación y adaptación de tecnologías nacionales y extranjeras.
- Realizar actividades de normalización y metrología.
- Crear fondos de desarrollo científico y tecnológico, a nivel nacional y regional, fondos especiales de garantías, y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos.
- Realizar seminarios, cursos y eventos nacionales o internacionales de ciencia y tecnología.
- Financiar publicaciones, y el otorgamiento de premios y distinciones a investigadores, grupos de investigación e investigaciones.

Específicamente, en el artículo 6º de la norma en cita, que trata del *convenio especial de cooperación*, se establece que: *“Para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares convenios especiales de cooperación, que no darán lugar al nacimiento de una nueva persona jurídica. En virtud de estos convenios las personas que los celebren aportan recursos de*



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

distinto tipo para facilitar, fomentar, desarrollar y alcanzar en común algunos de los propósitos contemplados en el artículo segundo”.

Finalmente, el procedimiento previo a la celebración del correspondiente convenio de asociación será el señalado en los citados artículos 74 a 80 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015.

1.5. Recomendaciones.

Lo discurrido hasta ese punto, nos permite a la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas recomendar respetuosamente a la Comunidad Universitaria lo siguiente:

1.5.1. Normatividad aplicable.

Conforme a la normatividad aplicable al caso, de orden constitucional, legal y reglamentaria, esta última, tanto interna como externa, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas podrá celebrar convenios interadministrativos, de asociación y especiales de cooperación, conforme a las tipologías enunciadas y descritas con antelación, tipología donde se encuentran otras denominaciones usuales en la entidad como los *convenios de movilidad académica, de pasantía* y demás.

1.5.2. Funcionario Competente.

En cuanto al funcionario competente para su suscripción, en representación de la Universidad, el literal j) del artículo 7º, sobre **competencia exclusiva del Rector**, del Estatuto de Contratación de la institución, establece que: “*Los siguientes tipos de contrato son competencia exclusiva del Rector y son indelegables: (...) J. Contratos o convenios con entidades que exijan la suscripción únicamente con el Representante Legal*”; norma que en la Oficina Asesora Jurídica hemos entendido en el sentido de que si el convenio es firmado por el máximo representante de la otra parte, deberá ser firmado por el Rector, o, en caso contrario, por el funcionario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que tenga la misma categoría del funcionario que lo suscriba por la otra parte.

1.5.3. Normas aplicables.

En relación con las normas aplicables en cada caso y el procedimiento previo a su celebración, para facilitar aún más la comprensión del tema, se presenta el siguiente cuadro sinóptico:

FIGURA CONTRACTUAL	NORMAS APLICABLES	PROCEDIMIENTO
Convenio interadministrativo	Artículos 18-4 del Acuerdo 03 de 2015, y 2º y 5º de la Resolución de Rectoría 734 de 2013	Artículos 74 a 80 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015
Convenios de asociación	Artículos 355 de la Constitución Política de 1991, 96 de la Ley 489 de 1998, 6º a 10º del Decreto 092 de 2017, así como 3º y 5º de la Resolución de Rectoría 734 de 2013	Artículo 5º del Decreto 092 de 2017



Convenios especiales de cooperación	Artículos 33 de la Ley 1286 de 2009; 1º, numeral 2º del Decreto Nacional 393 de 1991; y, 5º de la Resolución de Rectoría 734 de 2013	Artículos 74 a 80 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015
--	--	--

2. LOS ESTUDIOS PREVIOS Y LA ETAPA PREPARATORIA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

2.1. Generalidades.

En adición a lo expuesto en el numeral anterior, sobre **ESTUDIOS DEL SECTOR EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN**, estimamos necesario comenzar por recordar algunos aspectos fundamentales de la elaboración de los *documentos precontractuales*, en concreto, los denominados *estudios previos*. Así, el artículo 12 del Estatuto de Contratación de la Universidad, que trata de las **etapas del proceso de contratación**, establece que los procesos de contratación que adelanta la institución comprenden cuatro (4) etapas, la primera de las cuales se conoce como *preparatoria*, en relación con la cual se indica lo siguiente:

“En esta etapa, se realiza la planeación del contrato a celebrar por la Entidad y por tanto se concentra en la planificación y el análisis de conveniencia y oportunidad de la contratación, los estudios de factibilidad, el estudio de mercado, los documentos y estudios previos, las autorizaciones que el contrato demande, la apropiación presupuestal, capacidad e idoneidad del contratista y demás aspectos que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de selección, lo que a su turno constituye la base sustancial de cualquier procedimiento de escogencia de contratista”.

Frente a este punto, es menester recomendar que, en los *estudios de mercado*, en general, y, en particular, de los procesos contractuales que se adelantarán por *subasta inversa*, se incorporen análisis de precios tanto unitarios como globales, que permitan, en este último caso, modificar el presupuesto de la contratación, sin desconocer el respectivo estudio de mercado, ante el ahorro que se obtenga en virtud de la puja de precios propia de este mecanismo de selección de contratistas.

Volviendo al tema de este apartado, debemos indicar que, en desarrollo del citado artículo 12 del Estatuto de Contratación, el **TÍTULO II: ESTUDIOS PREVIOS Y DEMÁS REQUISITOS PRECONTRACTUALES** de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, concretamente, en su artículo 8º, establece lo siguiente:

*“Artículo 8. Viabilidad y Conveniencia: El trámite precontractual inicia con el proceso de planeación del negocio contractual. La Universidad podrá celebrar contratos **sólo** en la medida en que verifique que:*

“a) Se ajustan a las necesidades de la Universidad para el cumplimiento del servicio público que tiene encomendado.

“b) Se dispone de recursos suficientes para solventar las prestaciones a favor del contratista.



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

“c) Se cuenta con los estudios previos requeridos para estructurar los alcances técnicos, jurídicos y económicos del contrato, así como para definir las condiciones (objeto, especificaciones técnicas, plazo y valor) en que debe ser ejecutado.

“d) Se conocen los riesgos que implican <sic> para las partes la ejecución del objeto contractual.

“e) Se cuentan <sic> con los bienes (predios, equipos, edificaciones), permisos y licencias que demande la iniciación o ejecución del contrato, o ha dado inicio al trámite para su obtención oportuna de acuerdo con el cronograma de ejecución contractual y definido el esquema para hacer seguimiento y control a la actividad del contratista”¹³.

De otra parte, en relación con los *estudios previos*, el artículo 9º de la resolución en cita, prevé lo siguiente:

“Artículo 9. Estudios Previos: Se entiende por estudios previos, los documentos que soportan los procesos de contratación, que permiten valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la Universidad. Con los estudios previos se refleja el análisis que se ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que se requiere, el estudio de mercado que soporta el valor de éste de acuerdo (sic), la modalidad de contratación, en armonía con el Plan Anual de Adquisiciones, así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación.

“Los estudios previos estarán a cargo del Jefe de la Dependencia en donde se haya identificado la necesidad, quien luego lo remitirá al ordenador del gasto para su aprobación y solicitud de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

“Dichos documentos deben contener los siguientes elementos:

“a) La descripción de la necesidad que la Universidad pretende satisfacer con el Proceso de Contratación: La expresión escrita y detallada de las razones que justifican el qué y para qué de la contratación.

“b) La forma de satisfacer tal necesidad: Descripción de cómo se puede llevar a cabo la solución a la necesidad planteada y por qué <sic> se requiere específicamente el contrato identificado, esto es, relatar la conveniencia del tipo de contrato recomendado...

“e) (sic) El objeto a contratar: Es la forma en que se establece cuál es el bien, servicio u obra pública que pretende adquirir para satisfacer una necesidad, el cual deberá definirse de manera concreta, clara, detallada y teniendo en cuenta la modalidad de contrato a celebrar.

“d) Especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar: La definición técnica de la necesidad y su correspondiente soporte, así como las condiciones del contrato a celebrar, deberán analizarse en el estudio técnico.

“e) Plazo: Es el tiempo real y cierto, legal o convencionalmente establecido por las partes del contrato en el que se espera que se cumplan las obligaciones a cargo del contratista, el cual debe obedecer a un estudio técnico serio por parte de la Universidad.

“f) Lugar de ejecución el (sic) contrato: Es el lugar geográfico o sede en la cual se habrán <sic> de desarrollar el objeto contractual.

¹³ La negrilla y la subraya son nuestras



“g) Obligaciones de las partes: Son los compromisos a cargo de las partes, los cuales deben estar justificados desde los estudios y documentos previos y que serán esenciales para el adecuado desarrollo y ejecución del objeto contractual.

“h) Identificación del contrato que se pretende celebrar: Se debe especificar la clase de contrato que se pretende suscribir.

“i) La modalidad de selección del contratista y su justificación: Teniendo en cuenta la naturaleza o la cuantía del bien o servicio a adquirir, se deberá señalar con claridad qué tipo de procedimiento será utilizado, de los enunciados en los artículos 14 a 18 del Acuerdo 03 de 2015.

“j) El valor estimado del contrato y la justificación del mismo: Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, se debe incluir la forma de cálculo y el presupuesto en la estimación de aquellos.

“k) Los criterios para seleccionar la oferta más favorable: En los estudios previos se deberán establecer criterios que permitirán concluir de manera precisa que la escogencia del contratista se realiza de acuerdo con el ofrecimiento más favorable para la entidad y los fines que ella busca. Dichos criterios han de estar justificados técnicamente.

“l) Las garantías exigibles: El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de la Universidad con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentra expuesta la entidad, derivados del cumplimiento, calidad, responsabilidad civil extracontractual y por obligaciones laborales y con el sistema de seguridad social, buen manejo y correcta inversión del anticipo y estabilidad de la obra y en general todos los riesgos que puedan surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar cubiertos por garantías suscritas por el contratista en los términos del Decreto 1510 de 2013 y las demás normas que lo modifiquen....”.

De la norma en cita, por pertinente, se recaba en que dentro del concepto *estudios previos*, se engloban otros que, si bien corresponden a realidades diferentes, tienden al mismo fin, cual es establecer las características técnicas y financieras de los bienes y servicios a contratar, tales como los denominados *estudios de mercado*, *estudios del sector* y, en general, toda actividad que la Universidad adelante, por intermedio de la dependencia en la cual se origine la necesidad de la contratación, para: *“valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la Universidad. Con los estudios previos se refleja el análisis que se ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que se requiere, el estudio de mercado que soporta el valor de éste de acuerdo (sic), la modalidad de contratación, en armonía con el Plan Anual de Adquisiciones, así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación”*, en los términos del inciso 1º de la norma citada.

2.2. De la justificación de la contratación.

En relación con este tópico, en primer término, resulta pertinente reiterar lo establecido en el artículo 8º de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, sobre **VIABILIDAD Y CONVENIENCIA**, según el cual, en lo pertinente: *“El trámite precontractual inicia con el proceso de planeación del negocio contractual. La Universidad podrá celebrar contratos sólo en la medida en que verifique que: (...) a) Se ajustan a las necesidades de la Universidad para el cumplimiento del servicio público que tiene*



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

encomendado (...) e) Se cuenta con los estudios previos requeridos para estructurar los alcances técnicos, jurídicos y económicos del contrato, así como para definir las condiciones (objeto, especificaciones técnicas, plazo y valor) en que debe ser ejecutado...”.

Significa lo anterior que, al elevar las respectivas *solicitudes de contratación*, las áreas deberán tener claro cuál es la necesidad que la Universidad pretende satisfacer, conforme al correspondiente Plan de Desarrollo y dentro del marco señalado por el Plan Anual de Adquisiciones vigente. Dicha necesidad debe plasmarse en unos *estudios previos*, dentro de cuyos elementos vale la pena resaltar lo relacionado con: “a) *La descripción de la necesidad que la Universidad pretende satisfacer con el Proceso de Contratación: (...) La expresión escrita y detallada de las razones que justifican el qué y para qué de la contratación*”.

Es importante, entonces, que cada área diligencie con el debido cuidado, precisión y, a la vez, completitud, este apartado de los estudios previos, que luego se incorporará en la *solicitud de necesidad* y que se verá plasmado en los considerandos del respectivo contrato, para que, al interior de la institución y a los ojos de cualquier órgano de control, quede claro que la contratación de un bien, obra o servicio, en concreto, no obedece a un capricho, sino a una necesidad real de la dependencia, al amparo de las funciones a ésta asignadas, todo ello dentro de los planes cuya ejecución corresponde a la Universidad.

2.3. Lineamientos sobre objetos y obligaciones contractuales.

Hemos dicho que, al elevar las respectivas *solicitudes de contratación*, las áreas deberán tener claro cuál es la necesidad que la Universidad pretende satisfacer, conforme al correspondiente Plan de Desarrollo y dentro del marco señalado por el Plan Anual de Adquisiciones vigente, así como que dicha necesidad debe plasmarse en unos *estudios previos*, dentro de cuyos elementos vale la pena resaltar los siguientes, extractados del ya citado artículo 9º de la Resolución de Rectoría 262 de 2015:

“Artículo 9. Estudios Previos: Se entiende por estudios previos, los documentos que soportan los procesos de contratación, que permiten valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la Universidad. Con los estudios previos se refleja el análisis que se ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que se requiere, el estudio de mercado que soporta el valor de éste de acuerdo (sic), la modalidad de contratación, en armonía con el Plan Anual de Adquisiciones, así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación.

(...)

”Dichos documentos deben contener los siguientes elementos:

“a) La descripción de la necesidad que la Universidad pretende satisfacer con el Proceso de Contratación:

“La expresión escrita y detallada de las razones que justifican el qué y para qué de la contratación.

(...)

“e) El objeto a contratar: Es la forma en que se establece cuál es el bien, servicio u obra pública que pretende adquirir para satisfacer una necesidad, el cual deberá definirse de



manera concreta, clara, detallada y teniendo en cuenta la modalidad de contrato a celebrar.

(...)

“g) Obligaciones de las partes: Son los compromisos a cargo de las partes, los cuales deben estar justificados desde los estudios y documentos previos y que serán esenciales para el adecuado desarrollo y ejecución del objeto contractual...”.

Conforme a lo citado, nos permitimos emitir los siguientes lineamientos:

2.3.1. Justificación de la contratación.

Es necesario expresar de forma precisa y detallada las razones que justifican la contratación, como se indicó en su momento, conforme a los Planes de Desarrollo Institucional y Anual de Adquisiciones vigentes.

2.3.2. Objeto de los contratos.

Los objetos de los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, en particular, y de todos los contratos, en general, deben ser, en desarrollo del principio de planeación:

Claros, verificables y cuantificables.

2.3.2.1. Claridad de planeación.

Para lograr claridad en su planteamiento, se requiere que el área solicitante defina claramente cuál es la necesidad que pretende satisfacer, mediante el contrato a realizar.

2.3.2.2. Fundamentos de planeación.

Definidos en el marco de los planes, programas, proyectos o procesos de los cuales es responsable el área.

2.3.2.3. Relación del objeto a contratar.

En cuanto a los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, sus objetos deben tener relación directa con la profesión, los conocimientos específicos y la experiencia del futuro contratista.

2.3.3. Requisitos para plantear un objeto contractual

Respecto de los requisitos para plantear un *objeto contractual*, se debe determinar cuál es la estructura que va a tener, la cual debe ser coherente. Por lo anterior, proponemos una estructura básica para



formular los *objetos contractuales* de los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, que sería la siguiente:

“En virtud del presente contrato, el contratista se compromete a prestar sus servicios _____ (1. Tipo de contrato de PS: Profesional o Apoyo a la Gestión), de manera autónoma e independiente, en _____ (2. Actividad), en el marco de los planes programas y proyectos para el _____ (3. Proyecto plan de desarrollo) de la Universidad Distrital.”

2.3.4. Respecto de las Obligaciones

2.3.4.1 Conexión entre el objeto a contratar y las obligaciones.

Se debe cuidar que el objeto y las obligaciones del contrato sean conexos, esto es que éstas sean derivadas de aquél y no se presten para confusiones, aunque deben ir en cláusulas diferentes del contrato.

2.3.4.2. Adecuación del objeto contratado.

Es necesaria la adecuación al objeto del contrato, para que mediante las mismas se cumpla éste y, en consecuencia, se logre satisfacer la necesidad respectiva.

2.3.4.3. Identificación del tipo de actividades.

Al determinar las obligaciones, se puede identificar qué tipo de actividades se van a desarrollar, teniendo en cuenta si son logísticas, operativas, asistenciales o intelectuales. Lo anterior, permite determinar qué clase de contrato se debe celebrar. Por último y con los supuestos anteriores, es posible determinar el perfil del futuro contratista, entendiéndose de *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*.

2.3.4.4. Planteamiento de actividades contractuales

En este orden, las actividades son la razón de ser del contrato. Deben ser concretas y se deben plantear de la siguiente manera:

Verbo (¿cómo? Uno o más) + objeto (¿qué? Producto, servicio o medio) + condición (¿para qué?)

- a. **Verbo:** Puede ser uno o más. Debe ser un verbo infinitivo (terminado en *ar, er o ir*).
- b. **Objeto:** Debe ser la actuación que enmarque las obligaciones que se derivan de la necesidad.
- c. **Condición:** Es lo que justifica la existencia del mismo. Respalda la necesidad.



2.3.5. Tipos de contratos de prestación de servicios.

En relación con el *tipo de contrato de prestación de servicios*, se debe señalar la clase de contrato, la cual puede ser:

2.3.5.1. Prestación de servicios profesionales.

Prestación de servicios profesionales: Estos implica, entre otras características determinantes de los mismos, lo siguiente:

- a. Actividades de Naturaleza intelectual
- b. Conocimientos especializados (título profesional)
- c. Las obligaciones y el objeto tendrán relación directa con la profesión y/o experiencia

2.3.5.2. Prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa.

Prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa: Por su parte, este tipo de contratos, entre otras características esenciales, ostentan las siguientes:

- a. Actividades logísticas, operativas o asistenciales
- b. No requieren titulación profesional
- c. Requieren conocimiento específico

2.3.6. Propuesta de servicios.

Por otro lado, en la *propuesta de servicios*, que forma parte de los documentos que constituyen la carpeta que deberá ser radicada en la Oficina Asesora de Jurídica de la Universidad, para la elaboración de la correspondiente minuta, el eventual *contratista de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa* deberá enlistar, de manera detallada y precisa, las obligaciones específicas y las actividades, cuyo cumplimiento garantizará la cabal ejecución del objeto contractual.

Al respecto, el literal c) del artículo 9º, sobre *estudios previos*, de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, establece, respecto del *objeto a contratar*, como elemento esencial de los contratos a ser celebrados por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, que: “*Es la forma en que se establece cuál es el bien, servicio u obra pública que pretende adquirir para satisfacer una necesidad, el cual deberá definirse de manera concreta, clara, detallada y teniendo en cuenta la modalidad de contrato a celebrar*”, lo cual significa, entre otras cosas, que la definición del *objeto* implica la forma cómo será concretado, esto es, las obligaciones específicas y actividades, a través de cuya ejecución el eventual contratista cumplirá el objeto del contrato que celebre con la Entidad.

2.3.7. Mención expresa y detallada de las obligaciones específicas y actividades.

En el mismo orden, en el *formato para solicitud de contratación orden de prestación de servicios*, que forma parte del Sistema Integrado de Gestión de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas



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

(SIGUD), en el apartado denominado *objeto del contrato*, se deberá hacer mención expresa y detallada de las obligaciones específicas y actividades, a través de cuya ejecución el futuro contratista dará cumplimiento al objeto del contrato que suscriba. Lo mismo aplica en relación con el acápite *objeto*, que forma parte del ítem denominado *información del contrato* de la correspondiente *solicitud de necesidad*.

2.4. Diligenciamientos del *formato de estudios previos*.

En relación con este tema, recordamos que el formato establecido es el que se encuentra publicado en el link <http://planeacion.udistrital.edu.co:8080/sigud/pa/gc>, denominado *ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN*, con código GC-PR-003-FR-007.

Asimismo, recomendamos tener en cuenta las diferentes indicaciones que hemos dado, por parte de la Oficina Asesora Jurídica, en cuanto a la justificación, el objeto, la duración, los requisitos mínimos, las actividades y los entregables, en consonancia con lo establecido en la Resolución de Rectoría No. 025 de 2022¹⁴, que, para mayor claridad, reiteramos en esta oportunidad:

2.4.1. Justificación.

Deberá contener de forma clara la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, la cual, por demás, deberá estar atada a los planes de acción, a las funciones, así como a los procesos y procedimientos de la dependencia. Además, se debe precisar que no existe personal de planta que pueda desarrollar la actividad a contratar o, que, aun existiendo, no es suficiente, y hacer claridad de la forma en que se van a desarrollar las actividades propuestas, haciendo mención expresa, de que se contratará la persona con el perfil en cuestión, **por el tiempo estrictamente necesario para suplir la necesidad contractual evidenciada**.

En el caso de proyectos de inversión, además de lo anterior, en la *justificación*, se deberá especificar el objetivo, la meta y los productos del mismo registrados en el *Banco de Proyectos de la Universidad*, para cuyo cumplimiento se suscribirá la contratación de la persona natural. En caso de que en una misma dependencia o en un proyecto de inversión, se requiera la contratación de dos (2) o más profesionales, con igual perfil, objeto y obligaciones, el solicitante deberá justificar debidamente esta necesidad y, en estos casos, no deberá existir diferencia en el valor por concepto de honorarios.

2.4.2. Objeto.

Deberá expresarse claramente que el contratista goza de autonomía para desarrollar el objeto, así como la mención expresa del perfil, cuál es el servicio a contratar, la dependencia a la cual prestará el servicio, así como la mención expresa de los procesos y procedimientos en que se enmarca la contratación. *“El objeto general de estos contratos, no debe corresponder al ejercicio de cargos del*

¹⁴ "Por medio de la cual se reglamenta y se expiden los lineamientos para la celebración de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión con Personas Naturales en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones"



personal de planta de la Universidad”, como lo establece el artículo 4º de la Resolución de Rectoría No. 025 de 2022, que trata del **Objeto general de la contratación, obligaciones específicas, actividades y productos.**

2.4.3. Duración

De conformidad con la subregla establecida en la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado frente a los *contratos realidad*¹⁵, el tiempo de ejecución de los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa* deberá ser el estrictamente necesario para suplir la necesidad de la contratación evidenciada, lo cual, por demás, está determinado por la disponibilidad de presupuesto.

2.4.4. Requisitos mínimos

Se deberán tener en cuenta los requisitos mínimos contemplados en el artículo 7º de la Resolución de Rectoría No. 025 de 2025, que, para mayor claridad, citamos textualmente:

PERFIL	REQUISITOS MÍNIMOS
Servicios asistenciales y de apoyo administrativo	Título de educación media y mínimo 6 meses de experiencia relacionada con el objeto a contratar
Servicios técnicos y/o tecnológicos	Título de formación técnica o tecnológica profesional, o de aptitud ocupacional relacionada con las actividades a contratar o 6 semestres aprobados de educación superior relacionada con las actividades a contratar
Servicios profesionales	Título profesional universitario
Servicios profesionales especializados	Título profesional universitario y título de posgrado. Equivalencia del título de posgrado: Dos (2) años de experiencia relacionada con el objeto a contratar.
Actividades de asesoría tipo I	Título profesional universitario, título en programa académico de posgrado, y experiencia relacionada con el objeto y actividades a contratar de mínimo cinco (5) años. Equivalencia del título de posgrado: Dos (2) años de experiencia relacionada con el objeto a contratar.
Actividades de asesoría tipo II	Título profesional universitario y posgrado en el área relacionada con el objeto y actividades a contratar, y más de 5 años de experiencia relacionada con el objeto a contratar. Perfil para asesorar únicamente a la Rectoría y a las Vicerrectorías

Los ordenadores del gasto, en la etapa precontractual, deberán verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos, según el perfil a contratar y la naturaleza de las actividades a desarrollar, conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Resolución de Rectoría No. 262 de 2015, según el cual, entendiéndose de *contratación directa*: “El ordenador del gasto...escogerá al contratista que cumpla con los requisitos dispuestos en los estudios previos”.

¹⁵ Nos referimos a la sentencia de septiembre 9 de 2021, proferida dentro del proceso con radicado No. 2013-01143-01 (1317-2016). C.P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ



2.4.5. Actividades y entregables.

En todos los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa* deben determinarse las obligaciones específicas, las actividades a cargo del contratista, así como los correspondientes productos y/o entregables, los cuales deben obedecer, de manera específica, al cumplimiento de las metas establecidas en el *plan de acción* de la dependencia académica, administrativa o académico-administrativa.

En este orden, las obligaciones no deben ser condicionadas a actividades genéricas, indefinidas o a cargo de un tercero, de tal manera que se facilite su seguimiento y se garantice su cumplimiento. Adicional a lo anterior, las obligaciones deben ser concretas (hacer, entregar, elaborar, consolidar, presentar, emitir concepto, etc.).

2.5. Responsabilidad del área técnica en la elaboración de los documentos precontractuales.

Llegados a este punto, recordamos a los miembros de la Comunidad Universitaria, especialmente a quienes, por sus funciones y roles asignados, tienen que ver con la gestión contractual de la institución, lo relacionado con la responsabilidad de las áreas técnicas en la elaboración de los documentos precontractuales, en particular, de los *estudios previos* y, dentro de éstos, de los *estudios del sector y de mercado*.

En este orden, el artículo 2º del Estatuto de Contratación de la Universidad es claro en señalar que: *“La contratación que adelanta la Universidad Distrital es un instrumento que permite la realización y el cumplimiento material de sus objetivos y funciones misionales, y la continua y eficiente prestación del servicio público de educación superior”*. De tal suerte, la adecuada satisfacción de estos intereses y fines, a su vez, está directamente relacionada con la adecuada planeación del proceso contractual.

Este es el motivo por el cual el literal b) del artículo 3º *ejusdem*, consagra el *principio de planeación*, del cual, en lo pertinente, se deriva que: *“Los procedimientos contractuales deberán estar precedidos por una adecuada planeación, en la cual se verifique...la relación costo beneficio, con los planes, programas o proyectos de la Universidad y de su presupuesto”*. En este sentido, se precisa que: *“Los funcionarios responsables deberán suministrar, con la debida anticipación, la información clara y completa requerida para adelantar la contratación”*, dentro de ésta, lo relacionado con el valor del contrato a ser celebrado.

Junto a lo anterior, el literal g) de la misma norma, consagra el *principio de responsabilidad*, del cual, en lo que aquí interesa, se deriva que: *“Los intervinientes en los procesos de contratación están obligados a concretar el cumplimiento de los fines de la contratación. En tal consideración, actuarán con la debida diligencia y responderán por toda acción u omisión que genere daño o perjuicios a la Universidad, al contratista o a un tercero, restablecerán y/o indemnizarán los daños que se causen por razón de ellas...”*.

Continuando con la presentación de este contexto normativo, es pertinente señalar que la fijación adecuada del precio de la contratación, de otra parte, coadyuva favorablemente a que se efectivice el



principio de selección objetiva, consagrado en el literal i) del ya citado artículo 3° del Estatuto de Contratación, conforme al cual: “*Los funcionarios de la Universidad escogerán la(s) oferta(s) o propuesta(s) más favorable(s) para el cumplimiento de los objetivos misionales de la Universidad, sin tener en cuenta factores de afecto o interés, o cualquier otra clase de motivación subjetiva*”.

De tal suerte, la adecuada fijación del precio de la contratación se constituye en un factor objetivo de selección contractual, así el precio, excepción hecha del mecanismo de selección de *subasta inversa*, no sea el único factor de escogencia de contratistas. Junto a lo anterior, el literal j), al final, de la misma norma, que consagra el *principio de imparcialidad*, expresa que: “*la selección del contratista se ajustará a parámetros objetivos*”.

Lo anterior, cobra mayor relevancia cuando se observa que el artículo 95 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, en lo que aquí interesa, establece lo que a continuación se cita:

“ARTÍCULO 95. Ofrecimiento más favorable a la entidad. *En los procesos de selección en los que se tenga (sic) en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:*

“a) El precio.

“b) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones o términos de referencia.

“c) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad...”

Junto a lo anterior, el artículo 12 del Estatuto de Contratación, que, como ya dijimos, establece las etapas del proceso de contratación, en primer lugar, la denominada *etapa preparatoria*, respecto de la cual prevé lo siguiente:

“PREPARATORIA: *En esta etapa, se realiza la planeación del contrato a celebrar por la Entidad y por tanto se concentra en la planificación y el análisis de conveniencia y oportunidad de la contratación, los estudios de factibilidad, el estudio de mercado, los documentos y estudios previos, las autorizaciones que el contrato demande, la apropiación presupuestal, capacidad e idoneidad del contratista y demás aspectos que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de selección, lo que a su turno constituye la base sustancial de cualquier procedimiento de escogencia de contratista”¹⁶.*

En desarrollo de lo esbozado, la Resolución de Rectoría 262 de 2015 dedica el capítulo II a la planeación contractual, dentro del cual viene al caso resaltar lo siguiente. En primer lugar, el artículo 8°, sobre *viabilidad y conveniencia*, señala, en lo que aquí interesa, lo que, a continuación, se transcribe:

¹⁶ La negrilla y la subraya no corresponde al texto original



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

“Artículo 8. Viabilidad y Conveniencia: El trámite precontractual inicia con el proceso de planeación del negocio contractual. La Universidad podrá celebrar contratos sólo en la medida en que verifique que:

(...)

“c) Se cuenta con los estudios previos requeridos para estructurar los alcances técnicos, jurídicos y económicos del contrato, así como para definir las condiciones (objeto, especificaciones técnicas, plazo y valor) en que debe ser ejecutado...”¹⁷.

Acto seguido y como consecuencia de lo anterior, el artículo 9º de la resolución en cita, que trata, precisamente, de los *estudios previos*, en lo pertinente, señala lo siguiente:

“Artículo 9. Estudios Previos: Se entiende por estudios previos, los documentos que soportan los procesos de contratación, que permiten valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la Universidad. Con los estudios previos se refleja el análisis que se ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que se requiere, el estudio de mercado que soporta el valor de éste de acuerdo, la modalidad de contratación (sic), en armonía con el Plan Anual de Adquisiciones, así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación.

“Los estudios previos estarán a cargo del Jefe de la Dependencia en donde se haya identificado la necesidad, quien luego lo remitirá al ordenador del gasto para su aprobación y solicitud de Certificado de Disponibilidad Presupuestal...”¹⁸.

Junto a lo anterior, el artículo 11 *ejusdem*, que trata de **Otros documentos necesarios para la contratación en esta etapa**, establece que: *“Los estudios técnicos y diseños, planos, estudio de impacto ambiental; socioeconómico, suelos, factibilidad o pre-factibilidad, licencias urbanísticas, adquisición de predios, entre otros, deberán ser presentadas por la dependencia que justifica la necesidad para contratar”¹⁹.*

Es de precisar que, a la base de todas las modalidades de selección de contratistas, establecidas en el artículo 14 del Estatuto de Contratación, se encuentra lo señalado hasta el momento, es decir, la actividad a cargo del área donde surge la necesidad, en cabeza del jefe, consistente en elaborar los correspondientes *estudios previos* y, dentro de éstos, como parte de los mismos, el correspondiente *estudio de sector y de mercado*.

Así, por ejemplo, entrándose del procedimiento de selección contractual denominado *convocatoria pública*, el artículo 17 de la resolución en cita, titulado, precisamente, *Estudios Previos*, prevé que: *“La dependencia solicitante deberá elaborar los estudios previos, según lo dispuesto en el presente Acuerdo (sic)”*.

¹⁷ La negrilla y la subraya no corresponde al texto original

¹⁸ La negrilla y la subraya no corresponde al texto original

¹⁹ La negrilla y la subraya no corresponden al texto original



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

En idéntico sentido, se pronuncia el artículo 36 *ejusdem*, que, en relación con la modalidad de selección denominada *acuerdo marco de precios*, señala que: “*Los estudios y los documentos previos serán elaborados por la dependencia solicitante, y estarán conformados por los documentos que establezca la normatividad vigente*”. Igualmente, el artículo 42 *ejusdem*, esta vez, frente a la modalidad de adquisición de bienes y servicios, de características técnicas uniformes y de común utilización denominada *bolsa de productos*. También lo hace el artículo 48, en relación con la denominada *subasta inversa*, y el 75, frente a la *contratación directa*.

De otra parte, llama la atención que, en relación con la *convocatoria pública*, el artículo 20 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, establece que: “*Con base en los documentos remitidos por la dependencia solicitante, se elaborará el Proyecto de Pliego de Condiciones*”. Lo mismo indica el artículo 51 de la resolución en cita, respecto de la modalidad de selección de bienes y servicios, de características técnicas uniformes y de común utilización, denominada *subasta inversa*.

Es evidente, entonces, que, sin disminuir importancia a las demás etapas y actividades del proceso contractual, como tampoco restar responsabilidad a las personas y dependencias que participan en éstas, la etapa de que se viene hablando constituye la más importante y determinante de los procesos de contratación a cargo de la institución, de modo que concentra mayor responsabilidad en quienes la tienen a su cargo.

Para finalizar, se estima pertinente realizar algunas alusiones al documento denominado *Objeto, finalidad e importancia de los estudios de conveniencia y oportunidad en la contratación estatal y su relación con el derecho disciplinario*, publicado en el boletín electrónico de la página *Contratación en línea*, correspondiente al día 26 de octubre de 2020²⁰, en el cual se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“...*(D)e tal es la importancia el (sic) cumplimiento de esta obligación (en referencia a la elaboración de los estudios previos), que la legislación disciplinaria contiene dos faltas gravísimas del siguiente tenor:*

“**Artículo 48. Faltas gravísimas.** *Son faltas gravísimas las siguientes:*

(...)

“30. *Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.*

“31. *Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley*²¹.

“*De esa manera, el incumplimiento de la elaboración de los estudios previos podría encuadrarse por (sic) cualquiera de las dos conductas mencionadas, pues en la primera se*

²⁰ <http://www.contratacionenlinea.co/index.php?action=view&id=4014&module=newsmodule&src=%40random50ff48e1e3fd3>

²¹ Estas normas corresponden a los numerales 2º y 3º del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, que trata de las **FALTAS RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**



hace alusión a ‘intervenir en la tramitación, aprobación, ejecución o ejecución (sic) de contrato estatal con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución’, mientras que en el segundo comportamiento el legislador analiza la participación en la etapa precontractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal, entre los que se encuentra, por supuesto, el principio de planeación.

“Como se vio, la elaboración de los estudios previos está ligada con el principio de planeación, razón por la cual su desconocimiento puede dar lugar a la realización de la falta disciplinaria contenida en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002...”²².

De lo expuesto, surgen los siguientes lineamientos, que solicitamos comedidamente tener en cuenta:

2.5.1. Área técnica.

En los términos del inciso 2º del artículo 9º de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, se entiende por *área técnica*, la dependencia donde surge o se advierte la necesidad a ser satisfecha mediante la contratación, siendo el jefe de la respectiva dependencia, quien firma o suscribe, los estudios y demás documentos previos, el responsable de su elaboración, obviamente, junto con su equipo de trabajo.

2.5.2. Responsabilidad de quienes elaboran estudios y documentos previos.

De otra parte, es innegable que en un proceso de responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal, así como en una acción jurisdiccional contractual, que se adelante con fundamento en un contrato celebrado por la Universidad, en una primera etapa, se vinculará a todas las personas que tuvieron que ver con la estructuración del proyecto, con el proceso de selección del contratista, así como con la elaboración y suscripción de la minuta, pero, al final, la sanciones más drásticas y quizás las únicas, recaerán sobre quién o quiénes, tuvieron la responsabilidad de elaborar los estudios y documentos previos, no solo por ser los concededores de los correspondientes temas, sino porque, como pudo verse, dicha actividad constituye la base fundamental e insustituible de todo el proceso de contratación.

2.5.3. Responsabilidad dentro del proceso de contratación.

Lo que queremos significar es que todas las personas que participen en el denominado *proceso de contratación* son responsables ante eventuales fallas que se presenten con ocasión a la ejecución de los respectivos contratos, pero dicha responsabilidad es directamente proporcional al grado de participación en el proceso, siendo mayor la de aquellas personas que estructuraron el proceso desde lo técnico, lo jurídico y lo financiero.

2.5.4. Responsabilidad de quienes elaboran los prepliegos y pliegos de condiciones

Sin que ello implique aminorar ni, mucho menos, desconocer la responsabilidad de quienes elaboran los prepliegos y pliegos de condiciones, y los aprueban, la verdad es que, ante el cúmulo de trabajo y

²² Reiteramos que esta norma corresponde al 3º del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019



de responsabilidades, particularmente, en cabeza de los miembros del Comité Asesor de Contratación, éstos hacen un voto de confianza en los estructuradores de los procesos, sobre la base de que, de una parte, conocen los temas, y, de otra, contaron con el tiempo suficiente para hacer los estudios, análisis y proyecciones que la estructuración del proceso demanda.

Lo anotado, aumenta la responsabilidad de estas personas. Además, si los miembros del Comité Asesor de Contratación o los ordenadores del gasto, tuviesen que revisar uno a uno los elementos constitutivos y estructurantes de los procesos, que deben avalar o suscribir, según el caso, en la práctica, la gestión contractual de la entidad sería imposible, además de que no tiene presentación que personas y áreas, asuman tareas y responsabilidades que no les son propias.

2.5.5. Imposibilidad de adelantar procesos contractuales si no cuenta con los estudios y documentos previos.

De forma más sencilla, es válido señalar que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no podrá iniciar procesos contractuales si no cuenta con los estudios y documentos previos, completos y suficientes, y si los abre, la responsabilidad recaerá sobre quienes tomaron tal determinación y participaron en la ejecución de la misma, pero si, avanzado el proceso, suscrito el contrato y estando éste en ejecución, surgen problemas, atribuibles a deficiencias en la planeación del proyecto, como se ha anotado, la mayor responsabilidad recaerá sobre sus estructuradores.

3. ESTUDIOS DEL SECTOR EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

Con el propósito de ofrecer lineamientos, orientaciones y recomendaciones para la etapa precontractual, emitimos los siguientes lineamientos respecto de los denominados *estudios del sector* en los procesos de contratación a cargo de la Universidad. En este orden, sea lo primero señalar que el literal b) del artículo 3º del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas consagra el *principio de planeación*, en virtud del cual: “*Los procedimientos contractuales deberán estar precedidos por una adecuada planeación, en la cual se verifique su conveniencia y pertinencia, prioridad y la relación costo beneficio, con los planes, programas o proyectos de la Universidad y de su presupuesto. Los funcionarios responsables deberán suministrar, con la debida anticipación, la información clara y completa requerida para adelantar la contratación*”.

A su vez, el artículo 12 del acuerdo en cita, que trata de las etapas del proceso de contratación, habla, en primer lugar, de la *etapa preparatoria*, en la cual: “*se realiza la planeación del contrato a celebrar por la Entidad y por tanto se concentra en la planificación y el análisis de conveniencia y oportunidad de la contratación, los estudios de factibilidad, el estudio de mercado, los documentos y estudios previos, las autorizaciones que el contrato demande, la apropiación presupuestal, capacidad e idoneidad del contratista y demás aspectos que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de selección, lo que a su turno constituye la base sustancial de cualquier procedimiento de escogencia de contratista <sic>*”²³.

²³ La negrilla y la subraya son nuestras



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

En desarrollo de esta norma, el artículo 8º de la Resolución de Rectoría 262 de junio 2 de 2015, establece, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

*“Artículo 8. Viabilidad y Conveniencia: El trámite precontractual inicia con el proceso de planeación del negocio contractual. La Universidad podrá celebrar contratos sólo en la medida en que verifique que: (...) e) Se cuenta con los estudios previos requeridos para estructurar los alcances técnicos, jurídicos y económicos del contrato, así como para definir las condiciones, objeto, especificaciones técnicas, plazo y **valor** en que debe ser ejecutado”²⁴.*

A su vez, el artículo 9º *ejusdem*, establece, en lo pertinente, que: “Se entiende por estudios previos, los documentos que soportan los procesos de contratación, que permiten valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la Universidad. Con los estudios previos se refleja el análisis que se ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que se requiere, **el estudio de mercado que soporta el valor de éste** de acuerdo (sic), la modalidad de contratación, ..., así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación”²⁵, añadiendo que: “Los estudios previos estarán a cargo del Jefe de la Dependencia en donde se haya identificado la necesidad, quien luego lo remitirá al ordenador del gasto para su aprobación y solicitud de Certificado de Disponibilidad Presupuesta”²⁶.

De otra parte y si bien esta norma no aplica a los entes universitarios autónomos, el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013²⁷, que forma parte de su CAPÍTULO VI (**Análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las entidades estatales**), establece que: “La Entidad Estatal debe hacer **durante la etapa de planeación** el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”²⁸.

Precisado lo anterior, es del caso señalar que la *Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente*, versión G-EES-02, establece que el análisis del sector debe cubrir tres (3) aspectos, a saber:

3.1. Aspectos generales.

Al respecto, *Colombia Compra Eficiente* recomienda el análisis de los siguientes contextos:

²⁴ La negrilla y la subraya son nuestras.

²⁵ La negrilla y la subraya son nuestras

²⁶ Precisamente, uno de los elementos integrantes de los estudios previos, conforme al literal j) de la norma en cita, es el valor estimado del contrato y la justificación del mismo.

²⁷ “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”

²⁸ Esta norma corresponde al artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de julio de 2015, sobre *Deber de análisis de las Entidades Estatales*, que forma parte del Capítulo 1, SECCIÓN 1, SUBSECCIÓN 6. ANÁLISIS DEL SECTOR ECONÓMICO Y DE LOS OFERENTES POR PARTE DE LAS ENTIDADES ESTATALES. La negrilla y la subraya son nuestras.



3.1.1. Económico

Abarca el análisis de: (i) productos incluidos dentro del sector; (ii) agentes que componen el sector; (iii) gremios y asociaciones que participan en el sector; (iv) cifras totales de ventas; (v) perspectivas de crecimiento, inversión y ventas; (v) variables económicas que afectan el sector, como inflación, variación del SMMLV y la tasa de cambio; (vi) cadena de producción y distribución; (vii) materias primas necesarias para la producción y la variación de sus precios; y, (viii) dinámica de importaciones, exportaciones y contrabando, en caso de que aplique.

3.1.2. Técnico

Incluye las condiciones técnicas y tecnológicas del objeto del Proceso de Contratación, incluyendo el estado de la innovación y el desarrollo técnico, que permite crear nuevos productos y oportunidades de mercado, y las nuevas tendencias como: (i) Cambios tecnológicos; (ii) amplitud de la oferta de características de los productos; (iii) especificaciones de calidad; (iv) condiciones especiales para la entrega (cadenas de frío, sistemas de vigilancia, etc.); y, (v) tiempos de entrega.

3.1.3. Regulatorio

Se debe identificar la regulación aplicable al objeto del Proceso de Contratación, tanto la que influye en el mercado del bien, obra o servicio, como la que regula la actividad de los proveedores y compradores de manera particular, incluyendo regulaciones de mercado, de precios, ambientales, tributarias y de cualquier otro tipo, así como las modificaciones recientes a tales regulaciones y el impacto en su aplicación. También se debe estudiar si en el sector hay Normas Técnicas Colombianas, acuerdos o normas internacionales aplicables, así como autoridades regulatorias o de vigilancia.

3.1.4. Otros

Se deben establecer otros contextos como el ambiental, el social, el político u otro, en cuanto resulte conveniente y relevante para conocer el sector.

3.2. Estudio de la oferta.

Al respecto, *Colombia Compra Eficiente* estima que se deben contestar las siguientes preguntas:

3.2.1. ¿Quién vende?

Frente a este punto, es necesario: “*identificar los proveedores en el mercado del bien, obra o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero*”²⁹. Como recomendación a resaltar, en la guía que viene siendo citada, se señala que: “*Para identificar los posibles proveedores es recomendable utilizar*

²⁹ Guía para la elaboración..., cit., p. 6



*bases de datos e información del Sistema de Información y Reporte Empresarial – SIREM –; las bases de datos de las Cámaras de Comercio y de los gremios; y cualquier otro sistema de información empresarial o sectorial disponible en el mercado*³⁰.

3.2.2. ¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?

Respecto de este punto, la recomendación de *Colombia Compra Eficiente* es que: “*La información necesaria para realizar este análisis puede encontrarse en distintas fuentes, tales como las mencionadas en el apartado anterior. Asimismo, la comunicación previa, abierta, directa y reglada con los posibles proveedores es fundamental para contextualizar el análisis del sector económico y para comprender la información financiera que ofrecen los sistemas de información. Si la información requerida no está disponible en los sistemas de información, los mismos proveedores pueden ser la fuente de estos datos*”³¹.

Es en este punto donde se realiza el análisis económico del valor del contrato, que corresponde a lo que suele denominarse *estudio del mercado*, que se lleva a cabo una vez elaborado el estudio técnico y permite establecer el presupuesto oficial del proceso de selección. Dicho estudio comprende la realización de un análisis de los diferentes precios de los bienes o servicios a contratar que se registran en el mercado, los cuales deben ser consultados, entre otros, a través de los siguientes mecanismos, adjuntando los soportes correspondientes:

Consulta de bases de datos especializadas.

Análisis de consumos y precios históricos.

3.2.2.1. Solicitud de Cotizaciones

Cuando se pretenda requerir cotizaciones a los posibles oferentes, las mismas se deben solicitar remitiendo toda la información básica del contrato a suscribir, con el fin de que proyecten el valor del servicio o del bien correspondiente. En consecuencia, se deberán señalar en la comunicación respectiva los gastos que deberá asumir el contratista (constitución de garantías, impuestos, transporte, publicación, etc.) y la forma de pago prevista para el futuro contrato, toda vez que esta información incide de manera directa en el precio ofrecido.

3.2.3. Estudio de la demanda.

De otra parte y en cuanto al *estudio de la demanda*, se recomienda responder los siguientes interrogantes:

³⁰ *Guía para la elaboración..., cit., ibíd.*

³¹ *Guía para la elaboración..., cit., p. 7*



3.2.3.1. ¿Cómo ha adquirido la Entidad Estatal en el pasado este bien, obra o servicio?

En este punto, es necesario analizar el comportamiento de las adquisiciones anteriores, del bien, obra o servicio, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a. Modalidad de selección del contratista.
- b. Objeto del contrato.
- c. Cantidad del bien, obra o servicio.
- d. Autorizaciones, permisos y licencias requeridas para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
- e. Valor de los contratos y forma de pago.
- f. Número de contratos suscritos para el efecto y vigencias de los mismos.
- g. Presupuesto con cargo al cual han sido ejecutados los contratos (inversión o funcionamiento) y si ha habido lugar a vigencias futuras.
- h. Oferentes que han participado en los procesos de selección y contratistas.
- i. Comportamiento de los contratistas e imposición de sanciones.
- j. Condiciones de pago establecidas en los contratos.
- k. Cronogramas.
- l. Tiempos y lugares de entrega acordados.
- m. Garantías exigidas y siniestros.

3.2.3.2. ¿Cómo adquieren las Entidades Estatales y las empresas privadas este bien, obra o servicio?

De lo que se trata, es de: *“identificar y analizar los Procesos de Contratación de Entidades Estatales que han adquirido en el pasado el bien, obra o servicio para extraer las mejores prácticas e información pertinente para el Proceso de Contratación”*³². La herramienta adecuada para realizar este tipo de búsqueda es el SECOP.

³² Guía para la elaboración..., cit., p. 9



En esta tarea de búsqueda, se recomienda: *“tener en cuenta que hay una buena práctica cuando en el Proceso de Contratación hubo competencia de ofertas, el contratista cumplió con el objeto del contrato oportunamente y en los términos acordados y la ciudadanía recibió el bien, obra o servicio”*³³.

3.2.3.3. Conocimiento particular de la necesidad a contratar.

Como se trata de definir ciertos puntos respecto al conocimiento particular de la necesidad a contratar, el proveedor y el precio de adquisición, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

- a) Tener claras las cantidades que se requiere comprar, o saber si las aproximaciones históricas muestran que ha tenido que hacer adiciones para suplir la demanda o si, por el contrario, la demanda ha sido sobrestimada.
- b) Saber cómo se ha escogido a los proveedores en caso de que el bien, obra o servicio haya sido contratado anteriormente. Respecto de este punto, se: *“debe indagar sobre el desempeño de estos proveedores y preguntarse si existen varios proveedores que puedan satisfacer la necesidad y atender la demanda en el lugar donde es requerida. Por último, la Entidad Estatal debe conocer si el precio que ha pagado por el bien, obra o servicio en diferentes momentos ha sido constante teniendo en cuenta la inflación, variación de la tasa de cambio o los precios de las materias primas. El análisis de esta información histórica proporciona a la Entidad Estatal herramientas para tomar mejores decisiones de compra”*³⁴.
- c) Para finalizar este punto, se recomienda: *“revisar cómo contratan las empresas del sector privado los mismos bienes, obras y servicios en condiciones de volumen, cantidad y calidad comparables”*³⁵.

Junto a lo anterior, a la información recogida en los análisis de oferta y de demanda, se pueden aplicar todas las técnicas existentes para manejo de información y, entre estas, las que resulten más adecuadas, según la naturaleza de los datos que se manejan y lo que la entidad pretenda obtener con el análisis a ser realizado, que, en definitiva, no es otra cosa que realizar compras eficientes, esto es, con el mínimo de costo y el máximo de beneficio.

En el campo de lo estadístico, entre las cosas relevantes a tener en cuenta, vale la pena señalar que: *“la construcción de la muestra tome en cuenta la mayor cantidad de datos disponible con el fin de hacer un análisis riguroso para lo cual la Entidad Estatal debe acudir a los sistemas de información y también a la comunicación con los posibles proveedores”*³⁶.

33 Guía para la elaboración..., cit., p. 10

34 Guía para la elaboración..., cit., ibíd.

35 Guía para la elaboración..., cit., ibíd.

36 Guía para la elaboración..., cit., p. 13



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

Y en cuanto al análisis estadístico específicamente se refiere, los datos que arroje el estudio del sector recomendarán la medida de tendencia central y dispersión a utilizar, esto es, si será el promedio o media aritmética, la mediana, la media podada o la desviación estándar muestral. En este punto, lo que *Colombia Compra Eficiente* recomienda es: “*utilizar medidas de dispersión como la desviación estándar en conjunto con la media o media podada para caracterizar las variables financieras, para definir los indicadores numéricos de capacidad financiera y organizacional si el conocimiento del comportamiento de los datos lo permite*”³⁷.

Respecto del mismo tema, en la guía en mención se recomienda igualmente el *análisis gráfico de datos*, en cuanto: “*la ayuda visual permite sacar conclusiones respecto al comportamiento de los datos con los que se cuenta*”³⁸. En este punto, se sugieren los siguientes tipos de gráfico: Gráfico de tallos y hojas, e histograma.

También en la guía en cita, Colombia Compra Eficiente recomienda las siguientes fuentes de información a la hora de realizar estudios del sector:

TEMA	FUENTES SUGERIDAS
Contexto económico	<ul style="list-style-type: none">- DANE: www.dane.gov.co- ANIF: www.anif.gov.co- ANDI (Encuesta de opinión industrial): www.andi.gov.co- Banco de La República: www.banrep.gov.co- Cámaras de Comercio- Superintendencia de Industria y Comercio: www.sic.gov.co- Fedesarrollo: www.fedesarrollo.org.co- Confecámaras: www.confecamaras.org.co- Departamento Nacional de Planeación –DNP–: www.dnp.gov.co- Asobancaria (economía y finanzas): www.asobancaria.com
Contexto Técnico	<ul style="list-style-type: none">- Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones: www.mintic.gov.co- Información general: www.losavancetecnologicos.com-Revista ComputerWorld (tecnología): www.computerworld.com
Contexto Regulatorio	<ul style="list-style-type: none">- Presidencia de la República: www.presidencia.gov.co- Superintendencias- Ministerios- Archivo General de la Nación: www.archivogeneral.gov.co- Síntesis: www.colombiacompra.gov.co
Contexto Ambiental	<ul style="list-style-type: none">- Ministerio del Medio Ambiente: www.minambiente.gov.co- Ministerio de Minas y Energía: www.minminas.gov.co- Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–: www.ica.gov.co
Estudio de la oferta	<ul style="list-style-type: none">- SECOP: www.colombiacompra.gov.co- SIREM (información financiera; para el uso de esta herramienta revise el manual del usuario): www.supersociedades.gov.co- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Directorio de asociaciones y agremiaciones): www.mincit.gov.co- Superintendencias- Sectoriales
Estudio de	<ul style="list-style-type: none">- SECOP: www.colombiacompra.gov.co

37 *Guía para la elaboración...*, cit., p. 16

38 *Guía para la elaboración...*, cit., *ibid.*



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

la demanda	- Páginas web de las Entidades Estatales - Encargados de compras de otras Entidades Estatales - Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas (UNSPSC) – Colombia Compra Eficiente: www.colombiacompra.gov.co/manuales
------------	---

3.3. Recomendaciones:

Expuesto lo anterior, es viable que, desde la Oficina Asesora Jurídica, realicemos las siguientes recomendaciones:

3.3.1. Estudios previos

Si bien es cierto, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no está obligada a acoger la metodología de *estudios del sector*, para incorporarlos en la fase preparatoria de sus procesos de contratación, menos aún en los términos señalados por la Agencia Nacional de Contratación *Colombia Compra Eficiente*, constituye una buena práctica en materia contractual, que, de otra parte, facilita y optimiza la obligación que tienen los responsables de las áreas y dependencias donde surgen las necesidades de contratación, de realizar los estudios previos, en los cuales: “*se refleja el análisis que se ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que se requiere, el estudio de mercado que soporta el valor de éste de acuerdo, la modalidad de contratación <sic>, ..., así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación*”, en los términos del citado artículo 9º de la Resolución de Rectoría 262 de 2015³⁹.

3.3.2. Estudio de mercado.

El *estudio de mercado*, que es el concepto que tradicionalmente se ha utilizado en la Universidad, forma parte del *estudio del sector*, en cuanto a determinar el valor del bien o servicio a contratar se refiere; empero, el *estudio del sector* es más amplio, permitiendo obtener y analizar información, que, más allá del establecimiento del precio del objeto a ser contratado, arroja datos sobre los indicadores financieros a exigir, las garantías a constituir por el futuro contratista, los riesgos de la contratación, entre otros. Las *cotizaciones*, por su parte, son apenas un instrumento de elaboración de los *estudios de mercado*.

3.3.3. Estudio de mercado y del sector.

Es necesario que en el *estudio de mercado y del sector* se adjunten todos los soportes de cada una de las consultas que se realizaron para la elaboración del mismo (cotizaciones, consultas en portales, correos electrónicos enviados, correos electrónicos recibidos, entre otros).

39 Respecto de este punto, en la Circular de Rectoría No. 015 de abril 24 de 2019, se sostiene que: “*Es necesario que el área a cargo sea rigurosa en señalar criterios en el estudio previo, tales como...el análisis de la oferta y la demanda, los cuales son de vital importancia para establecer las condiciones actuales del mercado del bien o servicio a adquirir por la Universidad, siguiendo las directrices de Colombia Compra Eficiente, en la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector, la cual, si bien no obliga a la Universidad, puede ser utilizada como criterio orientador y en desarrollo de buenas prácticas en materia de contratación...*”.



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

3.3.4. Consulta en bases de datos especializados.

Para el caso de consultas de bases de datos especializadas, deberán tenerse en cuenta como mínimo los siguientes factores: Objeto del contrato, alcance del objeto, presupuesto, características del bien y/o servicio a contratar, especificaciones técnicas, entre otros.

3.3.5. Verificación de adquisiciones previas.

En cuanto a verificación de adquisiciones previas se refiere, tanto de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas como de otras entidades estatales, deberán referenciarse por lo menos cinco (5) consultas, las cuales deben enmarcarse dentro de los tres (3) años inmediatamente anteriores.

3.3.6. Estudios del sector.

Siempre deberán realizarse *estudios del sector*, toda vez que las normas internas citadas al comienzo de esta circular no los limitan a determinados procesos de contratación, debiendo ser utilizados en contratación directa, en procesos de adquisición de bienes y servicios, de características técnicas uniformes y de común utilización, así como en las invitaciones privadas y en las convocatorias públicas.

3.3.7. Formato para solicitar cotizaciones.

Finalmente, se propone el siguiente *formato de solicitud de cotización*:



FORMATO PARA SOLICITAR COTIZACIONES		
ADVERTENCIA	Indicación de que la cotización solicitada servirá de base para la elaboración de un estudio de mercado y, por tanto, no constituye en sí misma una oferta y consecuentemente NO obliga a las partes.	
OBJETO	Objeto de la contratación.	
VALIDEZ DE LA COTIZACIÓN	Definición del plazo en el cual deberá estar vigente la cotización.	
ESPECIFICACIONES TÉCNICAS	Especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar.	
CONDICIONES DE CONTRATACIÓN	PLAZO	Plazo de ejecución del contrato que se suscribirá.
	OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA	Obligaciones derivadas del contrato a suscribir (garantía técnica del bien o servicio).
	FORMA DE PAGO	Forma de pago del contrato que se suscribirá, indicando expresamente el tiempo de trámite del pago, los requisitos previos al mismo y que todos están sujetos a disponibilidad de PAC.
	RIESGOS DE LA CONTRATACIÓN	Tipificación, estimación y asignación de riesgos.
	MECANISMO DE COBERTURA DE LOS RIESGOS	Amparos, vigencia y cuantía.
VALOR OFRECIDO	Indicación específica de que quien cotiza deberá tener en cuenta todos los gastos en los que incurra por la suscripción, legalización y ejecución del contrato, como impuestos, publicaciones, constitución garantía única, transporte, operarios, etc.	
PLAZO PARA PRESENTAR COTIZACIÓN	Plazo con que cuentan los interesados para presentar la cotización respectiva, así como el lugar donde deben radicarla o los correos electrónicos y fax habilitados para el efecto.	

4. SUSPENSIÓN Y REINICIO DE CONTRATOS

4.1. Trámite de suspensión y reinicio de contratos.

En relación con este tópico, sea lo primero señalar que el artículo 31, que forma parte del capítulo IV (*De los documentos en la ejecución del contrato*) del Manual de Supervisión e Interventoría de la institución⁴⁰, señala, en relación con el *acta de suspensión*, que: “Mediante esta acta, suscrita por el interventor y/o supervisor, el contratista y el ordenador del gasto, se suspende temporalmente la ejecución del contrato y por ende el plazo del mismo, cuando en su desarrollo se presenten circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobadas, que impidan temporalmente su ejecución”.

⁴⁰ Adoptado mediante Resolución de Rectoría 629 de 2016



En relación con los conceptos de *fuerza mayor* o *caso fortuito*, como causales o motivos de suspensión de los contratos estatales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de julio 5 de 2016⁴¹, señaló lo siguiente:

“a. Suspensiones originadas en situaciones constitutivas de fuerza mayor y caso fortuito

“El artículo 64 del Código Civil de Colombia asimila la fuerza mayor y el caso fortuito a imprevistos que no es posible resistir...”

“En torno a esta definición y a la naturaleza misma de la fuerza mayor y del caso fortuito han surgido en nuestro medio algunas discusiones sobre la identidad jurídica de estos dos institutos.

“A pesar de las diferencias, doctrina y jurisprudencia coinciden en que la fuerza mayor y el caso fortuito son supuestos normativos que extinguen las obligaciones y eximen de responsabilidad en los contratos. Sin embargo, en materia de contratación estatal, más allá de la exoneración de las obligaciones, la fuerza mayor y el caso fortuito son institutos que obligan a hacer distinciones en razón de su naturaleza, su intensidad y sus efectos.

*“En efecto, hay eventos de fuerza mayor de carácter externo, irresistible e imprevisible, cuya intensidad lleva a que se produzca una terminación anormal del contrato por imposibilidad en su continuación. Pero también hay situaciones calificadas como fuerza mayor, que no imposibilitan la continuación en la ejecución del contrato sino que la hacen excesivamente gravosa y de las que emerge el derecho de las partes al mantenimiento de la ecuación económica del contrato... Así las cosas, **fuerza mayor y caso fortuito son en la ley civil modos de extinguir las obligaciones y constituyen en la contratación estatal eximentes de responsabilidad. Sin embargo, ante la imposibilidad para ejecutar el contrato estatal, puede ocurrir que las partes modifiquen el efecto extintivo propio de dichas figuras y estipulen, en su lugar, dejar en suspenso las obligaciones hasta que el obstáculo que imposibilita el cumplimiento termine o sea removido.***

“En efecto, los eventos originados en circunstancias transitorias constitutivas de fuerza mayor y caso fortuito, se han considerado en la jurisprudencia como causas que justifican el uso de la suspensión, en orden a conservar el vínculo contractual. Al respecto, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha ilustrado sobre la ocurrencia de suspensiones del contrato estatal cuando sobreviene una causa ajena a las partes contratantes, como podrían ser hechos de la naturaleza, v.g. - cambios de las condiciones climatológicas, terremotos, incendios, inundaciones -; o acciones del hombre que afectan el desarrollo del contrato, por ejemplo, alteraciones de orden público, protestas, paros y bloqueos, o decisiones derivadas de autoridades con facultad para suspender los contratos, v.g. – la medida preventiva que faculta al Procurador General de la Nación para solicitar la suspensión de los contratos, o su ejecución, cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir que se vulnera el ordenamiento jurídico o se defraudará al patrimonio público, o la suspensión provisional.

“Sin embargo las circunstancias antes enunciadas deben analizarse para decidir sobre la suspensión de la ejecución de los contratos: se deberá probar que el suceso sobrevenido no es imputable a alguna de las partes, y verificar si reúne las condiciones de irresistibilidad

41 C.P. Dr. GERMÁN BULA ESCOBAR - E



e imprevisibilidad que acompañan a estas figuras, pues no cualquier hecho por sorpresivo y dificultoso que resulte tiene la virtualidad de suspender el contrato...⁴².

Por otro lado, en las minutas tipo de los contratos de la institución, bajo la responsabilidad de esta oficina asesora, se consagra, en la *cláusula de suspensión*, lo siguiente:

*“Las partes contratantes podrán suspender la ejecución del contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento, cuando medie alguna de las siguientes causales: 1) Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, **debidamente comprobadas, que imposibiliten su ejecución.** 2) Por solicitud, debidamente sustentada, elevada por una de las partes. El término de suspensión no será computable para efecto del plazo de ejecución del contrato, **ni dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los pactados en el contrato.** PARÁGRAFO. En caso de operar la suspensión del contrato, **EL CONTRATISTA se compromete a presentar certificado de modificación de la garantía única, ampliando su vigencia por el término que dure la suspensión**”⁴³.*

A su vez, en el artículo 32 del Manual de Supervisión de Interventoría, respecto del *acta de reinicio*, se sostiene que: *“A través de esta acta, el interventor y/o supervisor, y el contratista, dan por terminada la suspensión de ejecución del contrato, por haber cesado la causa que dio origen a la misma, reiniciando su ejecución y actualizando la fecha de terminación del contrato. Con la citada acta, se deben actualizar por el contratista las vigencias de las garantías por él constituidas”*.

Finalmente, dentro de las conclusiones a las cuales el Consejo de Estado llega sobre el tema, en el concepto precitado, vale la pena traer a colación las siguientes:

“a) Conforme a la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se puede concluir que la suspensión en la ejecución del contrato estatal es una medida excepcional cuya finalidad es salvaguardar la continuidad de la relación contractual y que puede producirse por razones de fuerza mayor o caso fortuito, o en procura de la satisfacción del interés público y de la continuidad normal en la ejecución de lo contratado.

“b) Dependiendo de la magnitud de la causa que origine la suspensión esta puede ser total o parcial. Es decir, puede imposibilitar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones de las partes o, puede impedir a los contratantes honrar solo algunas de estas pudiendo continuar con la ejecución de las demás.

(...)

“f) Dado el interés público que gravita sobre la contratación estatal, las partes contratantes al decidir sobre la suspensión deberán: (i) ponderar que la naturaleza y el contenido del contrato estatal admita la posibilidad de suspenderlo, (ii) verificar que lo que se pacte no esté prohibido expresamente en la ley ni resulte contrario al orden público y a las buenas costumbres, (iii) garantizar que la suspensión tenga por objeto la consecución del interés

42 Concepto de julio 5 de 2016..., cit., pp. 24 a 27. La negrilla y la subraya son nuestras.

43 La negrilla y la subraya son nuestras



general y el cumplimiento de los fines estatales; y (iv) demostrar y justificar que su ocurrencia obedece a razones de fuerza mayor, o caso fortuito, o que procura la satisfacción del interés público.

“h) Si la naturaleza o contenido del contrato lo permiten, el tiempo de suspensión de la ejecución del contrato no se imputa, de manera que la fecha de terminación del plazo del cumplimiento de las obligaciones afectadas con la suspensión se posterga. El plazo de ejecución inicialmente pactado no se adiciona ni modifica; únicamente se desplaza y altera la fecha de terminación”⁴⁴.

Expuesto lo anterior, nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones, así como emitir los siguientes lineamientos, que ponemos a su consideración, para los propósitos que los destinatarios de esta circular estimen procedentes:

4.1.1. Motivación de la suspensión.

Salvo para enmendar deficiencias en la etapa de planeación, relacionadas con el cálculo incorrecto del tiempo que conllevaría la ejecución del contrato, la *suspensión* de éste es una medida a la cual es viable acudir, siempre y cuando sea suficientemente motivada, y los motivos aducidos debidamente comprobados.

En este orden, en el texto del acta de suspensión debe quedar plenamente establecido el acuerdo de las partes en la suspensión del contrato, así como sobre sus motivos y el plazo de suspensión, a efectos de cerrar la posibilidad a reclamaciones por mayores costos o valores en atención a una supuesta mayor permanencia.

Es por lo anterior que, como se anotó, en las minutas tipo de la entidad, en la cláusula pertinente, se establece que: “[e]l término de suspensión no será computable para efecto del plazo de ejecución del contrato, **ni dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los pactados en el contrato**”⁴⁵.

4.1.2. Efectos de la suspensión.

Uno de los efectos más importantes de la suspensión de los contratos es que se suspende igualmente el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, suspensión que puede ser total o parcial. En el primer caso, el plazo de ejecución contractual no corre, mientras que en el segundo solo corre respecto de las obligaciones cuyo cumplimiento sea suspendido. Este aspecto debe ser tenido en cuenta a la hora de calcular el plazo de suspensión, asimismo, respecto de las actividades que no se suspendieron, se puede proceder con el correspondiente pago, previa presentación del acta de entrega y recibo a satisfacción.

⁴⁴ Concepto de julio 5 de 2016..., cit., p. 37

⁴⁵ La negrilla y la subraya son nuestras



4.1.3. Labores de protección del objeto del contrato.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha dejado claro el criterio según el cual, durante la suspensión, el contratista puede ejecutar labores tendientes a garantizar la protección del objeto del contrato, el mantenimiento de las condiciones vigentes al momento de celebrarlo y la realización de las actividades tendientes a superar el motivo de la suspensión. Este criterio, como es obvio, es acogido plenamente por la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

4.1.4. Actas de suspensión.

Las actas de suspensión, una vez diligenciadas y firmadas, por el contratista y el supervisor, previa solicitud del ordenador del gasto, serán remitidas a la Oficina Asesora Jurídica, para su revisión, visto bueno e incorporación en la carpeta contractual; en el evento de que se encuentre algún motivo para ello, se devolverá a la supervisión, para lo pertinente. Entre los motivos de la devolución de las actas, puede encontrarse el que no esté suficientemente determinado o probado el motivo de la suspensión, o el que éste no justifique la suspensión en la ejecución del contrato.

4.1.5. Actas de reinicio.

En idéntico sentido, las actas de reinicio deben ser remitidas a esta oficina asesora, para su revisión y eventual *visto bueno*, acompañadas de las pólizas ajustadas en su término de finalización, en virtud de la suspensión acaecida. Igualmente, de encontrarse algún motivo que lo amerite, serán devueltas a la supervisión del contrato, para lo que corresponda.

4.2. Suspensión de contratos de prestación de *servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa* durante las licencias de maternidad o paternidad.

Con ocasión de las licencias de maternidad o paternidad, así como de cualquier licencia semejante que sea o vaya siendo reconocida por el ordenamiento jurídico, así como por desarrollo jurisprudencial, las partes de un *contrato de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión administrativa*, podrán suspenderlo durante dicha licencia o mantener su ejecución.

En este último evento, el contratista cumplirá con las obligaciones que se derivan del contrato y la Universidad cancelará los honorarios pactados. No está de más señalar que, en cualquier caso, el contratista debe mantenerse afiliado al Sistema Integral de Seguridad Social, así como al día en el pago de los correspondientes aportes.

5. MODIFICACIONES CONTRACTUALES

5.1. De los tiempos de las solicitudes de modificación contractual.

De otra parte, para todos los efectos señalados en la presente circular, cualquier solicitud o requerimiento allegado a la Oficina Asesora Jurídica después de las 5:00 p.m., se entenderá recibida



el día hábil siguiente, bajo la responsabilidad de la respectiva dependencia solicitante y ordenadora del gasto.

En este mismo sentido, respecto de las solicitudes encaminadas a *modificaciones contractuales* (simples otrosíes, prórrogas, adiciones y cesiones), se deberán allegar con mínimo TRES (3) DÍAS hábiles de anticipación a la fecha de terminación del contrato, de manera que no nos haremos responsables por el posible vencimiento del plazo de ejecución del contrato, debido a la extemporaneidad de la solicitud. Adicionalmente, dichas solicitudes deben contener todos los documentos necesarios, y la información registrada en dichos documentos debe ser correcta y completa, a efectos de no generar reprocesos y devoluciones.

5.2. Documentación a requerir en caso de suscripción, prórroga, modificación, reanudación y otras situaciones que afecten la ejecución contractual.

En relación con los efectos de las *inhabilidades sobrevinientes*, que, como su nombre lo indica, son aquellas que se presentan con posterioridad a la celebración del contrato y durante su ejecución, el Consejo de Estado, en Sentencia No. 1999-02197-01 (25646) del 13 de noviembre de 2013⁴⁶, manifestó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

*“Por el contrario, para aquellos otros casos en los que el correspondiente contrato estatal se hubiere celebrado con una persona que, al momento de dicha celebración, no estaba incurso en causal alguna de inhabilidad o de incompatibilidad, pero a quien con posterioridad le sobreviene una de tales causales, **la ley establece y determina efectos diferentes a los de la nulidad del vínculo**, los cuales en nada inciden sobre su validez, **como son los de tener que ceder el contrato o, si ello no resulta posible, renunciar a su ejecución.***

*“Así lo regula de manera expresa y precisa el artículo 9 de la citada Ley 80 (...) De la norma legal en cita..., se desprende sin lugar a la menor hesitación, que la configuración sobreviniente de una causal de inhabilidad o de incompatibilidad respecto del contratista particular, de ninguna manera genera la nulidad absoluta del contrato sino que, por el contrario, abre paso a la observancia de una consecuencia diferente, cual es la obligación de proceder a la cesión del contrato – previa aprobación expresa y escrita de la entidad estatal contratante – o, si ello no fuere posible, a renunciar a su ejecución. Por lo tanto, **la causal sobreviniente no afecta la validez del contrato sino el derecho a la continuidad en la ejecución por parte del contratista incurso en la respectiva causal**”⁴⁷.*

Ahora bien, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el literal H) del artículo 3º del Estatuto de contratación de la Universidad, conforme al cual: “*Los contratos que celebre la Universidad deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, en todas las gestiones y actuaciones de los particulares y de los servidores públicos durante las etapas contractuales*”, los contratistas de la

⁴⁶ Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez

⁴⁷ La negrilla y la subraya no corresponden al texto original



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

institución están obligados a informar sobre la presencia de alguna causal de inhabilidad sobreviniente que los afecte y, de esta forma, la ejecución de los contratos por ellos suscritos.

Junto a lo anterior, el numeral 37 del artículo 18 del Manual de supervisión e interventoría de la entidad establece que: “*El funcionario que ejerce labores de supervisión deberá cumplir con las siguientes obligaciones: (...) 37. Verificar que durante la ejecución del contrato se mantengan las condiciones jurídicas, técnicas y financieras presentadas por el contratista en su oferta*”⁴⁸.

Es cierto que, entre las *condiciones jurídicas* de que trata la norma en cita, que el contratista supervisado o sujeto a interventoría, debe demostrar al momento de suscribir y comenzar la ejecución del contrato, se encuentra la ausencia de sanciones disciplinarias, tanto contractuales como de la profesión respectiva, así como fiscales, patrimoniales, y judiciales o de policía, entre otras, que impidan la celebración del contrato o su ejecución, esto es, que configuren inhabilidad o que se constituyan en impedimento para ello.

Empero, junto a lo anterior, los contratistas de la institución, por ser quienes tienen conocimiento en primera instancia de las posibles causales de inhabilidad sobreviniente que los afecten, están en la obligación, antes de la suscripción del contrato, cada vez que el mismo sea modificado o prorrogado, y en caso de que sea suspendido, en el momento de su reanudación, allegar los certificados que acrediten la ausencia de impedimentos disciplinarios, generales y de la profesión, fiscales, judiciales y/o de policía, entre otros, para continuar ejecutando el contrato. En el caso de personas jurídicas, deberá acreditarse lo correspondiente en relación con la persona jurídica y su representante.

Si de dicha verificación se desprende que la persona está incurso en causal de inhabilidad, que le impida continuar con la ejecución del contrato, se promoverá la terminación anticipada y liquidación bilateral del mismo, o su cesión, según convenga. Por eso, en segundo lugar, los contratistas están obligados a informar al supervisor, inmediatamente se tenga conocimiento de ello, de las causales de inhabilidad sobreviniente que los afecten.

Significa lo anterior que, en el evento de que se establezca que un contratista ejecutó un contrato estando incurso en una causal de inhabilidad sobreviniente, previo informe que será rendido al supervisor, se promoverá, de una parte, la terminación anticipada y liquidación bilateral del contrato, o su cesión, según corresponda, al tiempo que se presentarán las quejas y denuncias correspondientes.

6. GARANTÍAS CONTRACTUALES

6.1. Constitución y ajuste de *garantías contractuales*.

La constitución de garantías y su aprobación por parte de la Oficina Asesora Jurídica, la Sección de Compras y el IDEXUD, según corresponda, constituye requisito de ejecución de los contratos celebrados, como *contratante*, por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, como lo establece el inciso segundo del artículo 81 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, conforme al

⁴⁸ La misma obligación impone a los interventores el numeral 37 del artículo 25 del Manual de supervisión e interventoría



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

cual: “Una vez suscrito el contrato y realizado el registro presupuestal, el contratista deberá constituir las garantías, cuando se le hayan exigido, y la Oficina Asesora Jurídica deberá adelantar la aprobación de estas con el fin de completar los requisitos de ejecución del contrato”.

Es así que, dentro de las minutas tipo de los diferentes contratos que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas celebra, se establece lo siguiente:

*“Cláusula XXX - Garantías y Mecanismos de cobertura del riesgo. Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud del presente contrato, **EL CONTRATISTA** se obliga a constituir en una Compañía de Seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, a favor de **LA UNIVERSIDAD** y dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de firma del presente contrato, una garantía única que ampare [agregar amparos, vigencia y valor de los mismos]. **PARÁGRAFO.** La póliza aquí estipulada será la denominada en el mercado asegurador Póliza de Cumplimiento ante Entidades Públicas con Régimen Privado de Contratación y deberá ser aprobada por la Oficina Asesora Jurídica de **LA UNIVERSIDAD**”⁴⁹.*

Adicional a lo anterior, el numeral 6º del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, que trata de las **obligaciones del supervisor**, establece que: “El funcionario que ejerce labores de supervisión deberá cumplir con las siguientes obligaciones: (...) **6.** Verificar que las garantías que amparan el contrato a supervisar, se encuentren vigentes al inicio y durante la ejecución del mismo, así como durante su liquidación, en los términos señalados en la minuta contractual y realizar los requerimientos a que haya lugar al contratista”. En el mismo orden, el numeral 44 *ejusdem*, establece como obligación a cargo de los supervisores e interventores: “Garantizar que la ejecución del contrato objeto de la supervisión, inicie con posterioridad a la suscripción del Certificado de Registro Presupuestal y la aprobación de garantías contractuales, una vez formalizada la respectiva acta de inicio”.

Así las cosas, en el evento de que superados los tres (3) días hábiles de que se ha venido hablando, el contratista, pese a los requerimientos realizados por el supervisor, no haya constituido las garantías en cuestión, el supervisor del contrato deberá informar lo pertinente al respectivo ordenador del gasto, a fin de que se adelante un trámite administrativo por presunto incumplimiento contractual, en los términos del artículo 29 del Manual de Supervisión e Interventoría de la institución.

Es así que el numeral 9º del citado artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, establece que: “El funcionario que ejerce labores de supervisión deberá cumplir con las siguientes obligaciones: (...) **9.** En el evento que <sic> no se ajuste la vigencia de las pólizas por el contratista, el supervisor deberá informar lo pertinente a la Oficina Asesora Jurídica, con copia al ordenador del gasto, para lo de su competencia”.

Es de anotar que lo señalado en la presente circular se aplica, igualmente, a las modificaciones que las garantías experimentan en virtud de adiciones y prórrogas, así como de suspensiones de la

⁴⁹ La negrilla y la subraya son nuestras



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

ejecución y reinicio de las mismas, de manera que su no ajuste oportuno, en virtud de las circunstancias anotadas, aparte de que no permite ejecutar lo allí establecido, puede dar lugar a que se configure un incumplimiento, con las consecuencias que esto conlleva al contratista.

6.2. Aprobación de garantías contractuales.

De otra parte, el inciso 2º del artículo 81, sobre **celebración del contrato**, de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, establece que: *“Una vez suscrito el contrato y realizado el registro presupuestal, el contratista deberá constituir las garantías, cuando se le hayan exigido, y la Oficina Asesora Jurídica deberá adelantar la aprobación de estas con el fin de completar los requisitos de ejecución del contrato”*.

Significa lo anterior que, en el marco del régimen de contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, expedido y adoptado en ejercicio de la autonomía administrativa que le reconoce el Ordenamiento Jurídico Colombiano, las garantías de que son objeto los contratos por la institución celebrados, para adquirir bienes y servicios, así como para ejecutar obras, que requiere en desarrollo de su misión, constituyen un requisito de ejecución de éstos. De otra parte, entrando en el terreno de las *garantías contractuales*, estas suelen consistir en *pólizas de cumplimiento ante entidades públicas con régimen privado de contratación*, contratadas con compañías que operan en el país bajo la vigilancia y control de la Superintendencia Financiera.

Visto lo anterior, en ejercicio de la función de asesoría asignada a nosotros: *“con relación a las actividades propias de la Universidad”*, en los términos de la Resolución de Rectoría 1101 de 2002, emitimos las siguientes orientaciones:

6.2.1. La función de aprobar las pólizas.

La función de aprobar las pólizas que constituyan los contratistas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que para éstos se derivan de los contratos que celebren con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, sin perjuicio de lo que le corresponda a la Sección de Compras, en relación con los contratos que tramite en materia de compras y suministros, así como el IDEXUD, este último, en proyectos de extensión y proyección social.

6.2.2. Fecha de aprobación del acta.

Para el caso de aprobación de pólizas por parte de la Oficina Asesora Jurídica, el acta de aprobación llevará como fecha la de radicación de éstas en dicha dependencia.

6.2.3. Termino para constitución de pólizas.

Las pólizas deben ser constituidas por los contratistas dentro del término señalado en los contratos y radicadas, para su revisión y eventual aprobación, según corresponda, en la Oficina Asesora Jurídica, en la Sección de Compras o en el IDEXUD.



6.2.4. Actualización de pólizas en el caso de prórrogas contractuales o de actas de reinicio.

En el caso de prórrogas contractuales o de actas de reinicio de la ejecución, las pólizas deberán ser radicadas con la debida diligencia y celeridad, de suerte que el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato no quede desamparado.

7. LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS

7.1. Liquidación de convenios sin recursos.

Las normas correspondientes del Acuerdo 03 de 2015 del Consejo Superior Universitario, así como de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, no excluyen a los convenios de la obligación de ser liquidados, pero tampoco se pronuncian respecto de aquéllos en los cuales no se encuentra comprometida la ejecución de recursos.

Es así que el núcleo normativo pertinente, contenido en el artículo 89, que trata de la **liquidación del contrato**, de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, establece que: *“La función de la liquidación es la de establecer el estado de cuentas luego de finalizada su vigencia, es decir la relación histórica de la Ejecución del Contrato, y constituye un momento contractual para prevenir conflictos futuros y resolver discrepancias surgidas de su ejecución entre las partes, al poder pactar en el Acta de Liquidación, reconocimientos y compensaciones a que haya lugar para que las partes puedan declararse a paz y salvo....”*.

La citada norma se hace eco de la discusión doctrinal y jurisprudencial, sobre la razón de ser de la liquidación de los contratos y convenios estatales, consistente en que algunas tendencias la limitan a un ajuste de cuentas económicas, mientras que otras amplían sus efectos a una presentación detallada sobre la ejecución del contrato, centrada en las obligaciones recíprocas, así como en la ejecución de las tareas a cargo de las partes y al estado económico del contrato al momento de la liquidación.

Sin tomar partido por ninguna de estas posiciones y ante el hecho de que las normas que autónomamente se ha dado la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para regular el tema guardan silencio sobre el mismo, en orden a brindar una orientación al respecto, aprovechamos para señalar, además, que los convenios no conllevan la ejecución de prestaciones mutuas entre las partes, sino la unión de esfuerzos en aras de alcanzar un objetivo común, motivo por el cual muchos de éstos no tienen asignados recursos o presupuesto.

Complementa lo anterior el hecho de que para establecer la realidad de ejecución de los convenios, durante la misma se producen diversos documentos, tales como correspondencia cruzada entre las partes, actas de los comités coordinadores, así como las respectivas actas de terminación; motivo por el cual, la liquidación de los convenios se vería limitada en la práctica a la presentación del estado de la ejecución presupuestal, lo cual no tiene lugar en el caso de que se viene hablando, esto es, convenios que no tienen asignados recursos.



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

De tal suerte, esta oficina se permite recomendar a las diferentes dependencias de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que, en el caso de convenios que no tengan asignados recursos, que lleguen a su terminación, por cualquiera de las causas en los mismos previstas, se eximan de elaborar *actas de liquidación*.

7.2. Liquidación unilateral de contratos.

A continuación, ofrecemos las siguientes orientaciones relacionadas con la posibilidad de que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas liquide unilateralmente los contratos que celebra para la adquisición de bienes y servicios, así como para la construcción de obras, que requiere: *“la realización y el cumplimiento material de sus objetivos y funciones misionales, y la continua y eficiente prestación del servicio público de educación superior”*⁵⁰.

7.2.1. Del régimen de contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

El inciso 3º del artículo 57 de la Ley 30 de 1992⁵¹ establece que: *“El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y **el régimen de contratación** y control fiscal, de acuerdo con la presente ley”*⁵².

A su vez, el artículo 93 *ejusdem*, establece que: *“Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos”*.

Al hacer el análisis de ajuste de dichas normas a la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional, en la sentencia C-547 de 1º de diciembre de 1994⁵³, en lo que ahora resulta pertinente, señaló lo siguiente:

“Manifiesta el demandante que las normas antes citadas al consagrar para las instituciones de educación superior un régimen especial en materia de contratación, violan el inciso final del artículo 150 de la Carta, pues es al Congreso de la República a quien compete expedir el estatuto general de contratación administrativa, y, en consecuencia, no podía la ley de educación expedir normas de esa índole.

“Ciertamente, el inciso final del artículo 150 de la Carta le asigna al Congreso como atribución específica y exclusiva la de ‘expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional’; quiere esto significar que todos los entes estatales, ya sean del orden nacional o territorial, del sector central o

50 Art. 2º, Ac. 03/15

51 Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior

52 La negrilla y la subraya no corresponden al texto original

53 M.P. Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ



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

descentralizado, se regirán por un estatuto único en el que se consagren las normas que rigen los contratos que deban celebrar los distintos entes estatales, sea cual fuere su denominación o el nivel al cual pertenezcan. De esta manera quiso el constituyente acabar con la existencia de múltiples estatutos contractuales que en muchas ocasiones regulaban iguales asuntos en forma diferente, lo cual indudablemente creaba inseguridad jurídica en el campo de la contratación con el Estado.

“En desarrollo de dicha atribución constitucional se expidió la ley 80 de 1993, que contiene el estatuto general de contratación de la administración pública, cuyo objeto según se lee en el artículo 1o. es regular todo lo atinente a los contratos de las entidades estatales, las que define en el artículo 2o., así: ‘Se definen entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos’.

“De conformidad con el artículo 16 de la ley 30 de 1992, son instituciones de educación superior: a) las instituciones técnicas profesionales; b) las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y c) las universidades.

“Las universidades estatales u oficiales al tenor de lo dispuesto en el artículo 57 ibídem, deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial, mientras que las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad de acuerdo con la misma ley, deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

“Así las cosas, a primera vista podría pensarse que las universidades estatales u oficiales en materia contractual quedaron cobijadas por las normas del mencionado estatuto general de contratación de la administración pública; sin embargo, ello no es así, pues dichas instituciones se rigen por normas especiales dictadas por el legislador, de las cuales, justamente, hacen parte las demandadas. No ocurre lo mismo con las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad, pues como se expresó en el párrafo anterior, por tratarse de establecimientos públicos, su régimen contractual es el contenido en el estatuto precitado.

“Pues bien: el artículo 69 de la Constitución al garantizar la ‘autonomía universitaria’, autoriza a las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley; además, le otorga facultades al legislador para establecer un ‘régimen especial’ aplicable a las universidades del Estado.



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

(...)

“Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (art. 67 C.N.); y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos (artículo 68 C.N.), y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos (art. 69 C.N.).

*“A más de lo anterior, el constituyente autoriza a la ley para crear un ‘régimen especial’ para las universidades del Estado, lo que significa que estas instituciones se regularán por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía. **En consecuencia, bien podía la ley, sin infringir la Constitución, establecer un régimen contractual diferente para tales entes universitarios, como lo hizo en las normas acusadas, al determinar en el inciso tercero del artículo 57, que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende el régimen contractual; y consagrar en el artículo 93 que los contratos que celebren dichas instituciones se regirán por las normas del derecho privado, y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos, exceptuando los de empréstito, que deben someterse a las reglas del ‘decreto 222 de 1983, o a las normas que lo modifiquen o deroguen’...***

(...)

“En este orden de ideas, la Corte considera que no le asiste razón al demandante, pues los mandatos acusados no infringen el inciso final del artículo 150 de la Carta, y por el contrario son pleno desarrollo del artículo 69 ibidem, que garantiza la autonomía universitaria y autoriza al legislador para expedir un régimen especial aplicable a las universidades estatales, lo que permite que en materia contractual se rijan por disposiciones distintas de las que se consagran en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Ley 80 de 1993-, el cual es aplicable a los entes públicos que en párrafos anteriores se mencionaron.

“Por contera, vale la pena anotar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 25 de mayo de 1994, con ponencia del Magistrado Roberto Suárez Franco, se pronunció sobre el mismo tema que aquí se debate, al absolver una consulta formulada por la Ministra de Educación Nacional, referente al régimen de contratación aplicable a las universidades estatales y a los establecimientos públicos de educación superior, concluyendo que ‘la contratación, por parte de las universidades estatales u oficiales, se rige por las normas contenidas en el capítulo VI de la ley 30 de 1992 (régimen especial). Las demás instituciones estatales u oficiales de educación superior, que se organicen como establecimientos públicos para los mismos efectos, deben someterse a las normas de la ley 80 de 1993’...”.



7.2.2. La liquidación de los contratos en el Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

El *Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, grosso modo, está contenido en el Acuerdo 03 de 2015 del Consejo Superior Universitario, la Resolución de Rectoría 262 de 2015 y la también Resolución de Rectoría 629 de 2016. Examinadas dichas normas, en relación con la liquidación de los contratos, encontramos lo siguiente:

7.2.2.1. La liquidación de los contratos en el Acuerdo 03 de 2015 del Consejo Superior Universitario.

Lo primero que se encuentra es que, en los términos del artículo 3° del Acuerdo 03 de 2015, según el **principio de autonomía**, que, entre otros, rige la contratación que adelanta la Universidad: “*la contratación se regirá por la autorregulación establecida en el presente Estatuto de Contratación y en su reglamentación*”, precisándose que: “*Los contratos que celebre la Universidad nacen del concurso real de las voluntades de la Universidad y sus contratistas, teniendo como límites las disposiciones constitucionales, legales y las administrativas que, atendiendo a la naturaleza, sus fines, propósitos y origen de sus recursos, establezca la Universidad para la celebración de los mismos*”.

De otra parte, conforme al *principio de eficacia*: “*Los procedimientos contractuales deben llevar al cumplimiento de las finalidades propuestas, generando efectos no solo formales sino materiales, garantizando la asignación eficaz de los recursos de la Universidad en una clara relación de costo – beneficio*”, mientras que, según el *principio de eficiencia*: “*Los Servidores Públicos, proponentes y contratistas procurarán la mejor utilización técnica, social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para garantizar la continuidad, regularidad, oportunidad y calidad del Servicio de Educación Superior que presta la Universidad*”.

Junto a lo anterior, conforme al *principio de buena fe*: “*Los contratos que celebre la Universidad deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, en todas las gestiones y actuaciones de los particulares y de los servidores públicos durante las etapas contractuales. El que abuse de sus derechos estará obligado a indemnizar los perjuicios que cause*”, precisándose que: “*Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro*”.

Finalmente, en cuanto al *principio de economía* se refiere: “*Los procedimientos contractuales se adelantarán con economía de tiempo y de medios, y contendrán las etapas estrictamente necesarias*”⁵⁴, añadiéndose que: “*Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten con motivo de la celebración y ejecución de los contratos...*”.

De otra parte, el artículo 12 del Estatuto de Contratación, sobre **ETAPAS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN**, en lo que aquí interesa, establece que: “*El proceso de contratación se*

⁵⁴ La negrilla y la subraya son nuestras



desarrollará en cuatro (4) etapas, que se detallan así: (...) *POST CONTRACTUAL*: Precisa el procedimiento para la elaboración y suscripción de actas de liquidación de los contratos, con el fin de culminar el proceso de contratación”.

A su vez, el artículo 22 *ejusdem*, precisamente, sobre *liquidación del contrato*, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 22o: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO

“La liquidación es un Acto Jurídico por medio del cual se realiza el balance general del contrato, procurando finiquitar la relación o vínculo contractual. Se constituye como un instrumento para prevenir conflictos futuros, resolver discrepancias surgidas en la ejecución contractual, y pactar los reconocimientos o compensaciones a que haya lugar para que las partes puedan declararse a paz y salvo de (sic) todo concepto.

“Parágrafo. Deben ser liquidados los Contratos de Tracto sucesivo y los Contratos Terminados por Mutuo Acuerdo. No requieren ser liquidados los contratos de ejecución instantánea, ni los contratos u órdenes de prestación de servicios”.

7.2.2.2. La liquidación de los contratos en la Resolución de Rectoría 262 de 2015.

El tema de la liquidación de los contratos está regulado en los artículos 89 a 92 del acto administrativo en cita, de los cuales destacamos lo siguiente:

a. La liquidación es definida como: *“un Acto Jurídico por medio del cual se realiza el balance del contrato por las partes, procurando finiquitar la relación o vínculo contractual”.*

b. Tiene como función: *“establecer el estado de cuentas luego de finalizada su vigencia, es decir la relación histórica de la Ejecución del Contrato”*; y, en este sentido: *“constituye un momento contractual para prevenir conflictos futuros y resolver discrepancias surgidas de su ejecución entre las partes, al poder pactar...reconocimientos o compensaciones a que haya lugar para que las partes puedan declararse a paz y salvo”.*

c. En este sentido, la liquidación: *“también ofrece la posibilidad de ampliar el término de las garantías que avalan el cumplimiento de las obligaciones contraídas, según el objeto contractual”.*

7.2.2.3. La liquidación de los contratos en el Manual de Supervisión e Interventoría.

La Resolución de Rectoría 629 de 2016 reconoce el papel protagónico del supervisor y del interventor del contrato, en cuanto a la ejecución del mismo se refiere, abarcando incluso su liquidación, de suerte que en su artículo 10º, sobre **ASPECTOS FUNCIONALES DE LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN**, establece que: *“Las funciones o desarrollo del objeto contractual, de la Supervisión e Interventoría respectivamente, se deberán ejercer de forma integral y se llevarán a cabo desde la suscripción del acta de inicio en el caso de la interventoría o de la comunicación escrita con la correspondiente copia del contrato y aprobación de pólizas en el caso del supervisor y en ambos casos, hasta su terminación o liquidación, según corresponda...”.*



Respecto del *acta de liquidación*, el artículo 36 del manual en cita establece que: “*Es el documento suscrito por el ordenador del gasto, el interventor y/o supervisor, y el contratista, en el que constan el cumplimiento a cabalidad del objeto y de las obligaciones contractuales, así como los acuerdos y demás transacciones necesarias, para que las partes puedan declararse a paz y salvo*”, añadiendo que: “*Esta debe ser elaborada por el supervisor y/o interventor del Contrato, y revisada por la Oficina Asesora Jurídica, todo ello dentro de los tres (3) meses siguientes la (sic) terminación del contrato objeto de supervisión y/o interventoría*”.

7.2.3. La liquidación de los contratos celebrados por las entidades públicas sujetas a un régimen privado de contratación en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Al hacer una revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema de la liquidación unilateral de los contratos por parte de las entidades públicas sometidas a un régimen privado de contratación, encontramos lo siguiente:

7.2.3.1. Facultad unilateral.

En la jurisprudencia más antigua por nosotros consultada⁵⁵, la liquidación unilateral de los contratos por parte de las entidades del Estado, constituye, como su nombre lo indica, una facultad unilateral de la Administración, que rompe la igualdad entre las partes, propia de los contratos que se rigen por el derecho privado. Sobre el particular, en lo que aquí interesa, se dijo en el fallo en cuestión lo siguiente:

*"c) Cuando la administración celebra un contrato administrativo, no se despoja de sus prerrogativas de poder público. **Allí comienza a quebrantarse el derecho privado y su gran principio de igualdad de las partes de la relación contractual.***

"El interés público que persigue la administración exige que ésta permanezca rodeada de prerrogativas que se expresan en poderes unilaterales o cláusulas exorbitantes del derecho común. La presencia de estas cláusulas constituye el rasgo por excelencia del contrato administrativo. Anota André de Laubadere 'Traite Theorique at Practique des Contrats Administratives', t. II, pág. 10 que: desde el día en que abandonó la idea de que los contratos concluidos por la administración siempre serían 'actos de gestión' en los que la administración sólo aparecía como persona privada (concepción que excluía la noción misma de 'contrato administrativo'), este abandono implicó por sí mismo que el 'poder público', con sus atributos, sus prerrogativas, no está ausente del contrato, que sus privilegios sin duda deben ser conciliados con las consecuencias del consensualismo contractual, pero que su presencia no podía ser indiferente al régimen de la ejecución del contrato y no podía evitar que imprimiera a este régimen trazos desconocidos en los contratos civiles'.

"Las cláusulas exorbitantes son en el contrato administrativo la aplicación de principios y reglas tomadas del derecho público, bien consagrados por la legislación como es el caso

55 Sentencia del 20 de septiembre de 1979 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Dr. JORGE VALENCIA ARANGO. Radicación número: CE-SEC3-EXP1979-N2742 (2742)



más frecuente en el derecho colombiano o establecidos por la jurisprudencia como sucede en los países europeos. Es opinión predominante en los tratadistas de derecho administrativo que las cláusulas exorbitantes por definición, constituyen elementos de derecho público.

"El legislador colombiano, de tiempo atrás, se ha ocupado de reglamentar los contratos que celebre la administración, consagrando prerrogativas para las entidades públicas y sometiendo a condiciones especiales los contratos de la administración. Son clásicas en nuestro derecho administrativo cláusulas como las de caducidad o terminación del contrato por voluntad de las entidades públicas, o las que permiten imponer multas a los contratistas cuando incurren en el incumplimiento de sus obligaciones. Estas cláusulas consagran privilegios de acción directa de las entidades administrativas, sin acudir previamente a los jueces, procedimientos ejecutorios que contrastan con el régimen propio de los contratos civiles...Son todas ellas estipulaciones protectoras del interés general que la administración persigue y representa en el contrato, como lo son las que incorporan a éste condiciones especiales impuestas por la ley, como la subordinación del contrato a las apropiaciones presupuestales (sic), a la legislación y jurisdicción colombianas, las que exigen garantías de entidades como bancos o compañías de seguros, y otras similares.

"Por otra parte la práctica contractual ha venido incorporando al contrato administrativo nuevas cláusulas que igualmente se explican por la presencia de la administración como parte del contrato. Una de ellas es la terminación unilateral de éste por voluntad discrecional de la administración, distinta de la caducidad que es una facultad reglada en que los motivos que la justifican están predeterminados en el contrato o la ley. Otra, la liquidación de los contratos por actos unilaterales de la entidad administrativa..., según procedimientos variables que se ajustan al desarrollo del contrato y a las eventualidades de su ejecución, actos típicos de procedimientos de decisión ejecutoria que relevan a las personas de derecho público de la obligación de acudir previamente a los jueces"⁵⁶.

7.2.3.2. Clausulas exorbitantes.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que las: "cláusulas exorbitantes, o las que la ley 80 de 1993 define como excepcionales al derecho común...son entre otras, las de terminación, interpretación y modificación unilaterales, así como la caducidad". No obstante, las partes de los contratos públicos sometidos al régimen de derecho privado, podrán pactar este tipo de cláusulas, como se estableció en el auto de fecha noviembre 13 de 2003 de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁵⁷, según el cual:

"De acuerdo con lo anotado antes, es claro que el régimen del citado contrato es de derecho privado y a él debió someterse la terminación y liquidación del contrato. Al no haberse pactado los poderes exorbitantes, no podían, en consecuencia, la Empresa de Servicios Públicos de Ibagué ni INFIBAGUÉ, arrogarse la facultad de liquidarlo unilateralmente,

⁵⁶ Sentencia de septiembre 20..., cit., pp. 11 a 13

⁵⁷ C.P. Dr. RICARDO HOYOS DUQUE. Radicación número: 73001-23-31-000-2001-02644-01(23364) A



*tal como lo hicieron mediante las resoluciones 0358 del 26 de diciembre de 2000 y 095 del 10 de septiembre de 2001 y por ello dichos actos deben suspenderse provisionalmente*⁵⁸.

7.2.3.3. Regímenes de contratos 1.

Esta postura fue reiterada en el fallo de fecha 27 de enero de 2016⁵⁹, en el cual, en cita del auto de fecha diciembre 6 de 2010⁶⁰, se manifestó lo siguiente:

“Por oposición al criterio del a quo, esta Sala considera que el contrato sub iudice no requería liquidación, porque su régimen sustantivo era el derecho privado, y no la ley 80 de 1993, que exige que los contratos de tracto sucesivo se liquiden, bien de manera bilateral o unilateralmente. De modo que si el contrato de agencia comercial sub iudice lo celebró una entidad que no se rige por la ley 80, mal puede pedirse que cumpla con exigencias propias de la ley 80 de 1993 – arts. 60 y 61-.

*“Además, **no sobra indicar que las partes tampoco pactaron esta posibilidad, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, luego no existe razón para exigir la liquidación bilateral de un contrato que no requiere de este trámite.** Y con mayor razón se debe reprochar que el tribunal exija, inclusive, la liquidación unilateral, a falta de la bilateral, pues este poder extraordinario no lo contempla la ley civil ni comercial, luego no podría asumirlo la entidad estatal sin autorización legal. Por lo menos, deducirlo de la ley 80 o de la ley 1.150 de 2007 sería inadecuado*⁶¹.

En esta ocasión, el Consejo de Estado recordó, además, que esta fue la posición expuesta en el Auto de diciembre 6 de 2010, como lo mencionamos; postura reiterada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en decisión del 14 de octubre de 2015, proferida dentro del expediente número 48502, con ponencia del Consejero Hernán Andrade Rincón.

7.2.3.4. Regímenes de contratos 2.

Dicha posición fue reiterada en el fallo de fecha 19 de julio de 2017⁶², lográndose mayor claridad al respecto. En efecto, allí la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“Pues bien, tal cómo se señaló en líneas anteriores a los actos y contratos celebrados por Ecopetrol le son aplicables las normas de derecho privado, régimen que se funda primordialmente en la autonomía dispositiva o negocial, entendida ésta como el poder o

58 Auto de noviembre 13..., cit., p. 10

59 C.P. Dra. MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO. Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01573-01(38449)

60 Expediente No. 38344, C.P. Dr. Enrique Gil Botero

61 Sentencia de enero 27..., cit., p. 24

62 C.P. Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 68001-23-31-000-2011-00554-01(57394)



facultad que el ordenamiento jurídico le (sic) reconoce a las personas para autoregular (sic) o disponer de sus intereses a través de actos o negocios jurídicos.

“De ésta (sic) forma se entiende que las partes en ejercicio de ese poder o facultad para autoregular (sic) sus intereses pueden a través de estipulaciones contractuales determinar el contenido, alcance y modalidad del contrato o negocio jurídico que van a celebrar, siempre y cuando éstas no vayan en contra de las normas imperativas, de las buenas costumbres, del principio de buena fe, ni comporten el ejercicio abusivo de sus derechos.

“Ahora bien cuando se habla de contenido del contrato se hace referencia a la forma, los términos o condiciones con los cuales las partes van a regular o disponer de sus intereses y, según lo establece el artículo 1501 del Código Civil, en ese contenido deben distinguirse las cosas o elementos que son de su esencia, los que son de su naturaleza y los que son puramente accidentales; entendiendo por esenciales aquellos sin los cuales el contrato o negocio jurídico no existe o degenera en otro, por naturales los que no siendo esenciales se entienden incorporados en él sin estipulación de las partes, y por accidentales aquellos que no siendo esenciales ni naturales, son incorporados por las partes a través de estipulaciones expresas.

“Así pues, en los contratos del Estado que se rigen por las normas de derecho privado, y precisamente por esto, las partes regulan libremente sus intereses y por ende pueden convenir, entre otros aspectos, el alcance y contenido de las prestaciones a su cargo, los eventos constitutivos de incumplimiento, los efectos o consecuencias que se derivan de éste, e incluso prever la adopción de mecanismos o el ejercicio de facultades a través de las cuales se puedan morigerar, atenuar o corregir las consecuencias nocivas de ese incumplimiento, o incluso sancionarlo.

“Con otras palabras, resulta viable que las partes del contrato puedan pactar cláusulas accidentales que impliquen la utilización de mecanismos tales como la cláusula penal, la imposición de multas, la terminación unilateral o la liquidación unilateral del contrato, entre otros, siempre y cuando que esas estipulaciones no vayan en contra de normas imperativas, de las buenas costumbres, del principio de buena fe objetiva, ni mucho menos que comporten un ejercicio abusivo de un derecho, ni contraría (sic) el orden público.

“Ahora, sí (sic) esas estipulaciones no contravienen las normas imperativas, las buenas costumbres, el principio de buena fe contractual y no comportan el ejercicio abusivo de un derecho, ellas rigen las relaciones derivadas del contrato y su ejercicio no es otra cosa que la utilización de una facultad contractual.

“Por último, es de precisar en éste (sic) punto que teniendo en cuenta que la tipología de contratos que se viene analizando no se rige por las disposiciones previstas en la Ley 80 de 1993 y que el pacto de cláusulas accidentales mediante las cuales se prevé el ejercicio de facultades tales como la terminación unilateral o la liquidación unilateral, entre otros, se funda primordialmente en la autonomía dispositiva, su inclusión no comporta el ejercicio de una potestad exorbitante o excepcional al derecho común.

“En efecto, resulta alejado de la realidad jurídica sostener que es ilegal la inclusión de tales cláusulas en un contrato del Estado que se rige por el derecho privado puesto que semejante aseveración no tiene en cuenta la elemental consideración, que es del ABC del derecho privado, que en este las partes pueden regular sus intereses como a bien lo tengan,



eso sí, sin vulnerar las normas imperativas, las buenas costumbres, la buena fe y sin hacer un ejercicio abusivo del derecho.

“Luego, como semejantes pactos no están prohibidos en el derecho privado, es corolario que pueden ser incluidos en los contratos del Estado que se rigen por este ordenamiento y, entonces, en estos casos, su ejercicio no implica el ejercicio de una potestad exorbitante del Estado sino simplemente el ejercicio de una facultad contractual que de consuno y en pie de igualdad las partes admitieron que pudiera ser ejercida por alguna de ellas”⁶³.

7.2.3.5. Liquidación unilateral.

En auto de fecha enero 31 de 2020⁶⁴, la misma Sección Tercera del Consejo de Estado sostuvo que la *liquidación unilateral* es una figura ajena a los contratos de la Administración que se rigen por el derecho privado, pero no mencionó nada respecto de que esto no pueda ser pactado por las partes, por lo cual no es válido hablar de un cambio de jurisprudencia. En lo pertinente, sostuvo el Consejo de Estado, en aquella ocasión, lo siguiente:

“Según los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994 los contratos que celebren las entidades estatales que prestan servicios públicos no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por ello, el régimen de los actos y contratos de las empresas de servicios públicos, así como la fase de formación del negocio jurídico, se rigen enteramente por el derecho privado y los actos jurídicos precontractuales y contractuales emitidos por los prestadores de servicios públicos domiciliarios no son actos administrativos, salvo aquellos casos en los cuales la ley disponga expresamente lo contrario. Además, las entidades sometidas a regímenes exceptuados, entre las cuales están las empresas de servicios públicos, no pueden liquidar unilateralmente el contrato mediante acto administrativo por estar sometidas al derecho privado”⁶⁵.

7.2.3.6. Facultad de las partes para pactar el cierre contractual.

En cambio, el Consejo de Estado aclaró, en un pronunciamiento reciente⁶⁶, que, en este tipo de contratos, las partes pueden pactar facultades que impliquen que, de no llegarse a un acuerdo sobre el cierre final de cuentas, una de ellas establezca: “*quién le debe a quién y cuánto*”, esto es, pueda determinar unilateralmente una situación jurídica.

7.2.3.7. Libertad para pactar cláusulas.

En conclusión, de este apartado, es válido señalar que, aunque la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera) consultada por nosotros presenta ciertos vacíos y hasta contradicciones, es viable

⁶³ Sentencia de 19 de julio..., cit., pp. 12 a 14. La negrilla y la subraya son muestras.

⁶⁴ C.P. Dr. GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE. Radicación número: 73001-23-33-000-2018-00589-01(64722)

⁶⁵ Auto de enero 31..., cit., p. 4

⁶⁶ Secc. Tercera, Exp. 50289, jul. 9/21, C.P. Dr. Martín Bermúdez Muñoz



afirmar que, salvo el pacto entre las partes de las cláusulas de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad, que el artículo 14 de la Ley 80 de 1993⁶⁷ lista taxativamente como *excepcionales al derecho común*, las partes de un contrato estatal sometido al derecho privado, podrán pactar otras cláusulas ajenas al derecho común, en concreto, la de *liquidación unilateral*.

En otras palabras, en los contratos de la Administración que se rigen por el derecho privado, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera), las partes podrán pactar cláusulas *excepcionales al derecho común* (también denominadas *exorbitantes*), no así las mencionadas de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad, estas últimas, reservadas, se repite, a los contratos sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

7.2.4. La liquidación de los contratos en el régimen de derecho privado.

7.2.4.1. Los principios que inspiran la contratación de derecho privado.

A falta de estipulaciones legales, particularmente, en los Códigos Civil y de Comercio, para entender la viabilidad de la *liquidación* o del *cruce de cuentas* en los contratos que se rigen por el derecho privado, es necesario acudir a los principios que rigen este tipo de contratación, para lo cual acudiremos a lo que, en lo pertinente, señala la autora Paola Ramírez Pabón, en el artículo digital que puede ser consultado en el link <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/la-liquidacion-en-los-contratos-de-entidades-estatales-regidos-por-el-derecho>.

a. En este orden, en primer término, debemos acudir al principio medular del derecho contractual privado, como lo es la *autonomía de la voluntad*, en relación con el cual, en el artículo en cita, se señala que, en virtud del mismo, las partes de un contrato que se rige por el *derecho privado*: “*en una relación comercial entre iguales llegan a acuerdos mutuos que quedan consignados en el documento contractual*”.

De tal suerte: “*si en el contrato quedó pactada la etapa de liquidación o de cierre final de cuentas, es obligación de ambas partes agotar dicho procedimiento, sin que sea posible renunciar a ello unilateralmente, a menos que, nuevamente, medie un documento en el que se consigne la voluntad de ambas partes en omitir tal etapa*”. De ahí que no resulte ajeno al ámbito comercial particular acudir, precisamente, a la figura del *cruce de cuentas*, como la mejor forma de finiquitar un vínculo comercial de carácter *iusprivatista*, cualquiera sea su contenido.

Con fundamento en lo anterior, se precisa en el artículo en cita que: “*Es preciso señalar que agotar el proceso de liquidación pactado contractualmente significa tener la disposición y diligencia de adelantar dicha etapa en el plazo pactado, así el resultado de dicho ejercicio no finalice con la suscripción de un documento bilateral declarándose mutuamente a paz y salvo*”. Significa lo anterior que, en el ámbito amplio y abierto del derecho privado, si no se llega a un acuerdo a la hora de liquidar

67 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública



un contrato, no existe ninguna dificultad o cortapisa para que, o bien, se liquide con salvedades, o bien, se liquide unilateralmente.

b. El segundo principio *iusprivatista* al cual acudiremos es el de la *buena fe*, respecto del cual, en el artículo en cita, se señala que alude: “*a la lealtad, la honradez, la confianza, la seguridad y la credibilidad que se tiene sobre la persona que representa el otro extremo contractual*”, añadiéndose que: “*incorpora lo que en derecho romano se ha denominado el venire contra factum proprium, según el cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. Tal situación exige que el dueño de un acto tenga una conducta coherente y se someta íntegramente a una situación jurídica que él mismo creó*”.

Junto a lo anterior, en una alusión altamente pertinente a los fines que persigue la presente circular, se indica allí mismo que el: “*incorporar estos principios rectores en los contratos de derecho privado suscritos por entidades públicas, válidamente se puede señalar que el objetivo primordial de pactar contractualmente una etapa de liquidación, o de cierre de cuentas, es procurar terminar el contrato de la misma forma en que comenzó, es decir, de común acuerdo por el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes*”.

7.2.4.2. La etapa de cierre en los contratos que se rigen por el derecho privado.

En relación con este punto, se indica en el trabajo en cita, que en la denominada *etapa de cierre*: “*pueden suceder tres eventos: el primero, que los extremos contractuales no lleguen a ningún acuerdo en el plazo pactado, caso en el cual deberán solucionar sus diferencias a través de los mecanismos alternos de solución de conflictos que hayan pactado, o los que dispone la ley y, en últimas, en los estrados judiciales, si el desacuerdo persiste*”.

Continuando con la exposición, se indica que el segundo, consiste en que: “*las partes suscriban bilateralmente el documento de liquidación en el cual se declaren a paz y salvo, supuesto en el que, bajo el principio de la autonomía de la voluntad, de la buena fe y la teoría de venire contra factum proprium, no resultaría entendible, ni procedente que, en sede arbitral o judicial, alguna de las partes eleve reclamaciones en ningún sentido, precisamente por existir mutuo acuerdo*”.

Por último, se finaliza diciendo que: “*puede suceder que las partes lleguen a acuerdos parciales en la liquidación o cierre de cuentas, caso en el cual, homologando lo que sucede en la contratación estatal, la reclamación en sede judicial debe delimitarse, únicamente, a aquellas circunstancias que quedaron como salvedades, que no pudieron ser previsibles en el momento del acuerdo, que viciaron el consentimiento o que pueden ser constitutivas de una nulidad*”.

7.2.5. Conclusiones y recomendaciones.

7.2.5.1. Aplicación del derecho privado en los procesos de contratación.

Al estar regidos los contratos que celebra la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por el derecho privado, siendo quizás su principio medular el de la *autonomía de la voluntad de las partes*,



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

además de que el Estatuto de Contratación de la institución consagra, entre otros, los principios, precisamente, de *autonomía, eficacia y eficiencia, buena fe y economía*, nada obsta para que pueda pactar con sus contratistas la *liquidación unilateral de los contratos*.

Es más, dicho pacto se erige en un imperativo, en orden a cumplir dichos principios y garantizar el logro de los fines de la contratación, de que trata el artículo 2º *ejusdem*, conforme al cual: “*La contratación que adelanta la Universidad Distrital es un instrumento que permite la realización y el cumplimiento material de sus objetivos y funciones misionales, y la continua y eficiente prestación del servicio público de educación superior*”.

7.2.5.2. Lineamientos extractados de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Junto a lo anterior, debemos alinearlos con la jurisprudencia del Consejo de Estado, referida en el acápite pertinente de este apartado, de acuerdo con la cual por ser la *liquidación unilateral de los contratos* una de las *facultades exorbitantes o excepcionales al derecho común*, que, por disposición del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, no están reservadas a las entidades del Estado sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, puede ser pactada por las partes de los contratos estatales regidos por el derecho privado.

7.2.5.3. Inclusión de la cláusula de liquidación.

En este orden, en consonancia con lo establecido en el artículo 22 del Estatuto de Contratación, en todos los contratos de *tracto sucesivo*, esto es, aquellos cuya ejecución se prolonga en el tiempo, así como en los que lleguen a su fin de modo anticipado y por mutuo acuerdo, incluidos, en esta última categoría, los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, se incluirá una cláusula del siguiente tenor:

“CLÁUSULA XXX: LIQUIDACIÓN. *El presente contrato será liquidado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para su ejecución. Para el efecto, el supervisor o interventor, según el caso, proyectará la correspondiente acta de liquidación y promoverá su firma por las partes.*

*“La liquidación se hará de mutuo acuerdo dentro del término anteriormente fijado. En aquellos casos en que **EL CONTRATISTA** no suscriba el acta de liquidación, previa remisión que de la misma le haga **LA UNIVERSIDAD**, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, **LA UNIVERSIDAD** tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento de los cuatro (4) meses pactados en la presente cláusula.*

“Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en los numerales iii), iv) y v) del literal j) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, esto es, de que se promueva la acción de controversias contractuales, entre otros propósitos, para que se realice la liquidación judicial del contrato.



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

“EL CONTRATISTA tendrá derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo y en este evento, la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”.

7.2.5.4. Liquidación unilateral.

La liquidación unilateral de los contratos se realizará mediante acto administrativo debidamente motivado, proyectado por el supervisor o interventor del contrato, según corresponda, y proferido por el ordenador del gasto, cuyo contenido se asemeja al de una *acta de liquidación*, el cual es susceptible de los recursos de reposición y de apelación, según el caso.

7.2.5.5. Liquidación bilateral.

En este punto, es importante precisar que un mismo contrato es posible de ser liquidado bilateralmente, respecto de aquellos puntos en los cuales haya acuerdo entre las partes, así como unilateralmente, en relación con aquello respecto de lo cual no hubo acuerdo. También es posible que se liquide bilateralmente, pero con salvedades de las partes, evento en el cual éstas se reservan el derecho de adelantar las reclamaciones judiciales pertinentes.

8. EJERCICIO DE LA SUPERVISIÓN Y DE LA INTERVENTORÍA

Dentro de las tareas de asesoría a cargo de la Oficina Asesora Jurídica tiene particular relevancia la que otorgamos a supervisores e interventores de contratos, y, dentro de los lineamientos generados por nosotros en relación con la actividad de estas personas, estimamos oportuno traer a colación los siguientes:

8.1. Actuación de los supervisores e interventores ante modificaciones contractuales.

Uno de los aspectos recurrentes de la labor a cargo de supervisores e interventores de los contratos que celebra la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, es el relacionado con el trámite de las modificaciones contractuales, sean estas otrosías, prórrogas o adiciones. Sea esta la oportunidad para recordar que el concepto *otrosí* o *modificación contractual*, hace relación al cambio de cualquiera de las estipulaciones contractuales, diferentes al objeto, así como al plazo y el valor del mismo.

De tal suerte, si se está en presencia de cualquier modificación contractual, como agregar o suprimir obligaciones de las partes, por poner un ejemplo, se hablará de *otrosí*, *modificatorio* u *otrosí modificatorio*, mientras que si de ampliación del plazo se trata, se hablará de *prórroga*, que no tiene límite respecto del plazo inicialmente convenido, y de *adición*, si se trata de aumentar el valor del mismo, sin exceder el cincuenta por ciento (50%) del valor inicial, esto último, como lo establece el inciso 2º del artículo 86 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, que trata del ***procedimiento para adición, prórroga o modificación del contrato***.



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

Sobre este punto, en el glosario de que trata el artículo 38 del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas⁶⁸, se indica lo que sigue:

*“**Modificaciones contractuales:** La modificación contractual se refiere a la mutabilidad de las condiciones estipuladas inicialmente en el clausulado del contrato, por solicitud de alguna de las partes. La modificación contractual se puede dar cuando con posterioridad a la celebración del contrato, se hace necesario realizar aclaraciones, enmiendas y reformas al texto del contrato o de los documentos que hacen parte integral del mismo o modificar el alcance de las obligaciones inicialmente pactadas, sin que ello implique la modificación del valor o la prórroga del plazo del contrato celebrado.*

“Las partes suscribirán un documento modificador soportado en las respectivas justificaciones técnicas y/o económicas. El documento se deberá suscribir antes del vencimiento del plazo de ejecución estipulado en el contrato.

“La procedencia de las modificaciones NO implica que sea posible alterar el objeto del contrato o la naturaleza sustancial del mismo”.

A su vez, el inciso 1º del citado artículo 86 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, establece lo que nos permitimos transcribir:

*“**Artículo 86. Procedimiento para Adición, Prórroga o Modificación del Contrato.** Cuando en la Ejecución del Contrato se requiera Adición del Valor, Modificación o Prórroga del Plazo, el Interventor o Supervisor a cuyo cargo se encuentra la Ejecución del Contrato, debe enviar al Ordenador del Gasto, la respectiva solicitud debidamente justificada con las razones en virtud de las cuales debe modificarse, adicionarse o prorrogarse el Contrato, acompañada de la solicitud que para tal fin formule el Contratista. El Ordenador autorizará o no y si es del caso se procederá a los trámites presupuestales a que hubiere lugar y a la solicitud de la adición correspondiente”.*

En idéntico sentido, el numeral 20 del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría de la institución, que trata de las **obligaciones del supervisor**, establece esto:

*“20. En el evento de requerirse la modificación del contrato, el supervisor deberá enviar informe de ejecución por escrito al ordenador del gasto, junto con el formato diseñado para el efecto, así como la sustentación y las razones técnicas, financieras, administrativas y jurídicas, por las cuales se debe llevar a cabo dicha modificación, **con por lo menos diez (10) días hábiles de anticipación**. De obtenerse el aval del ordenador del gasto, el mismo remitirá lo propio a la Oficina Asesora Jurídica para la elaboración de la minuta a que hubiere lugar. En tal situación, el supervisor y/o interventor deberá mediante escrito motivar detalladamente el sustento de tal adición, anexando de ser el caso los soportes a que hubiere lugar...y eventualmente la justificación por parte del contratista, lo cual deberá remitir al ordenador del gasto correspondiente quien una vez analizado y en el evento de su aprobación gestionará la expedición del certificado de disponibilidad*

68 Resolución de Rectoría 629 de 2016



presupuestal y acto seguido solicitará la elaboración del otrosí ante la Oficina Asesora Jurídica”⁶⁹.

A lo anotado, debe añadirse que, según lo establecido en los párrafos 1º y 2º del artículo 10º del Manual de Supervisión e Interventoría de la institución, sobre **aspectos funcionales de la interventoría o supervisión**, en lo pertinente, prevé lo siguiente:

“PARÁGRAFO PRIMERO: *Según la competencia, funciones u obligaciones contractuales, del supervisor o interventor, deberá emitir su concepto sobre la viabilidad de prórroga, modificación o adición contractual, desde los aspectos técnico, administrativo, financiero y legal, y adelantar su respectivo trámite.*

“PARÁGRAFO SEGUNDO: *El Interventor o Supervisor solo podrá dar trámite a la prórroga, modificación o adición contractual, hasta tanto se cuente con los respaldos presupuestales, legales, reglamentarios y contractuales del caso*”⁷⁰.

Es claro, entonces, que los supervisores e interventores, pese a representar a la Universidad con motivo de la ejecución, terminación y, de ser el caso, liquidación de los contratos por ésta celebrados, con ocasión a los trámites relacionados con las modificaciones, prórrogas y adiciones contractuales, les está expresamente prohibido, según el literal a) del artículo 12 del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad: *“Adoptar decisiones que impliquen la modificación del objeto y de los términos contractuales”*. Sobra decir que el desconocimiento de esta prohibición, acarrea responsabilidad personal.

8.2. Actuación de los supervisores e interventores ante incumplimientos contractuales.

Frente al procedimiento a seguir en relación con los incumplimientos de los contratistas de la institución, respecto de obligaciones que para éstos se derivan de los contratos que celebran con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, lo primero que queremos recordar es que, según el literal c) del artículo 9º del Manual de Supervisión e Interventoría de la institución, que trata de la **finalidad de la supervisión e interventoría**, en su tarea de vigilancia, control y seguimiento de la ejecución contractual, en la interpretación de los contratos y en la toma de decisiones, los supervisores e interventores, entre otras cosas, deberán **exigir**: *“En la medida que la actividad de Interventoría o supervisión <sic>, ..., evidencien que, en desarrollo de la relación contractual, no se está cumpliendo estrictamente con las cláusulas pactadas, ..., (adquieren) la obligación, no la facultad, de exigir a la parte morosa, la exacta satisfacción de lo contratado, utilizando como herramientas el contenido del contrato y las garantías ofrecidas para asegurar su cumplimiento*”⁷¹.

De manera más específica, el literal e) de la norma en cita, hablando de **solicitar**, establece que corresponde al supervisor y/o interventor: *“informar al ordenador del gasto el presunto*

⁶⁹ La negrilla y la subraya son nuestras

⁷⁰ En el mismo sentido se pronuncia el literal g) del artículo doce del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, sobre *prohibiciones comunes a los supervisores e interventores*. La negrilla y la subraya son nuestras.

⁷¹ La negrilla y la subraya son nuestras



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

incumplimiento del objeto o de las obligaciones contractuales, y solicitar a la Oficina Asesora Jurídica iniciar un proceso por presunto incumplimiento contractual o afectación de pólizas, previo informe correspondiente en donde se expongan, de manera detallada, las causas en que se origina el presunto incumplimiento o la declaratoria de siniestro”.

Adicional a lo señalado, constituyen obligaciones de los supervisores, en su orden, según los numerales 14, 15 y 17 del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría: “14. *Requerir al contratista por los posibles incumplimientos de sus obligaciones (...) 15. Tomar los correctivos necesarios para la consecución de los fines del contrato (...) 17. Requerir y documentar suficientemente, cada una de las posibles faltas o incumplimientos del Contratista, para adelantar los procesos administrativos por parte de la Universidad”.*

Finalmente, el Manual de Supervisión e Interventoría dedica un capítulo, el tercero, al tema de los posibles incumplimientos, con un solo artículo, el 29, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 29º.- ACTUACIONES ANTE POSIBLES INCUMPLIMIENTOS CONTRACTUALES: *El interventor y/o supervisor, según corresponda, que en ejercicio de sus actividades, detecte posibles incumplimientos, por parte del contratista al cual se realiza el control, deberá:*

“1. Requerir al contratista para que subsane la falla o inconformidad. En caso que (sic) el contratista vigilado atienda de forma favorable el requerimiento del supervisor o interventor, se dejará constancia de tal situación y cesará cualquier actuación respecto de tal inconformidad, sin perjuicio de que se realicen los requerimientos cuantas veces sea necesario para cada falla o inconformidad de las actividades que deba desarrollar el contratista intervenido.

“2. Si la falla o inconformidad persiste, el supervisor o interventor deberá requerir al contratista para que explique las razones de tal situación, así como para que tome las medidas y asuma los correctivos que sean necesarios.

“3. Una vez documentado el eventual incumplimiento, el supervisor o interventor preparará un informe detallado sobre las situaciones constitutivas de posible incumplimiento contractual, en el cual se describirá en forma precisa: a) las situaciones que en su opinión, configuran incumplimiento contractual; b) las cláusulas contractuales y obligaciones que se deriven de las mismas, posiblemente vulneradas; c) las consecuencias que pueden derivarse de dicho incumplimiento; c) <sic> su concepto sobre dicho incumplimiento. A tal informe que se enviará al ordenador del gasto respectivo, se adjuntarán los requerimientos hechos al contratista, con las respectivas respuestas, de existir estas últimas, así como las pruebas que soportan el presunto incumplimiento.

“4. El ordenador del gasto remitirá a la Oficina Asesora Jurídica la documentación allegada por el supervisor, con el objeto que <sic> se adelante el procedimiento administrativo por presunto incumplimiento.

“Recibida la solicitud con la documentación soporte de que trata <sic> en el numeral anterior, la Oficina Asesora Jurídica realizará citación al contratista, en la cual hará mención expresa y detallada de las situaciones constitutivas de posible incumplimiento, las cláusulas contractuales y obligaciones posiblemente incumplidas o vulneradas y las



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

consecuencias que pueden derivarse de dicho incumplimiento. Lo anterior, acompañando < sic > del informe del supervisor y/o interventor. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera.

“6. Instalada la audiencia se procederá a dar lectura de la citación correspondiente y se dará el uso de la palabra al contratista y al garante de ser el caso, para que presente sus descargos, solicite y presente las pruebas que pretende hacer valer y controvierta las allegadas.

“7. Valoradas las pruebas y los descargos del contratista, se procederá a emitir Acto Administrativo motivado que declare o no el incumplimiento, sobre el cual procederán los recursos de ley.

“8. Declarado el incumplimiento y en firme el correspondiente acto administrativo, el contratista o la aseguradora dispondrán de un (1) mes para realizar el respectivo pago. En el evento que (sic) vencido este plazo no se realice el pago, el mismo será demandado ante la jurisdicción contencioso administrativo mediante procedimiento ejecutivo. El título ejecutivo lo constituirá el acto administrativo que declara el incumplimiento, su constancia de ejecutoria y la correspondiente garantía única...”

Para terminar, no está de más recordar que el artículo 20 del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 20°. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN: *La acción defectuosa o la omisión en el seguimiento de la gestión contractual por parte de los funcionarios encargados de ejercerla, así como de quienes sean contratados para el apoyo de dicha gestión, los podrá hacer responsables civil, fiscal, penal y disciplinariamente.*

“En particular y sin perjuicio de otras situaciones, serán responsables en los siguientes casos:

“1. Civilmente, cuando la Universidad Distrital Francisco José de Caldas sufra un detrimento patrimonial como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo del supervisor, quien responderá pecuniariamente por el daño ocasionado.

“2. Penalmente, cuando la acción u omisión del supervisor constituya un delito.

“3. Disciplinariamente, cuando incurran en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en las leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011, así como en otras que las modifiquen o sustituyan, que impliquen incumplimiento de los deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, incursión en prohibiciones, o violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos o conflictos de interés (sic), previsto en la Constitución y la ley”.



9. RÉGIMEN DE INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTO DE INTERESES PARA CONTRATAR CON LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Dedicaremos este numeral a la presentación del régimen vigente y aplicable, en materia de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés para contratar con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En este orden, sea lo primero recordar que el Consejo Superior Universitario, a través del Acuerdo 03 de 2015, expidió el Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, entre cuyos principios, según lo establecido en el literal g) de su artículo tercero, se encuentra el de *responsabilidad*, que, en lo pertinente, implica que:

“Los intervinientes en los procesos de contratación están obligados a concretar el cumplimiento de los fines de la contratación. En tal consideración, ...serán responsables del cumplimiento de las normas internas, de los principios éticos y de buen gobierno, así como las normas Fiscales, Presupuestales, Contables, Anticorrupción, de Extranjería y en general las disposiciones aplicables en materia de contratación a la Universidad”.

Específicamente, su artículo 5º, regula el tema de que aquí se trata y lo hace en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 5º: INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTO DE INTERESES. *El régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses en materia contractual será el establecido en las leyes 821 de 2003, 80 de 1993, 190 de 1995, 734 de 2002, 1437 y 1474 de 2011, y demás normas que las desarrollen, modifiquen o adicionen. Toda propuesta de servicios deberá contener una declaración expresa advirtiendo sobre la no concurrencia o configuración de causales de inhabilidad o incompatibilidad en el proponente. Igualmente se aplican las señaladas en la Ley 4ª de 1992...”.*

Es que, pese a la previsión del artículo 93 de la Ley 30 de 1992⁷², conforme a la cual las universidades públicas, en temas de contratación, se regirán por las normas civiles y comerciales generales, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007⁷³, en lo pertinente, establece que: *“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública...estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

72 Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior

73 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos



9.1. Normatividad.

Así las cosas, las normas que regulan en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas el tema de que se viene hablando, son las siguientes, incluidas, obviamente, las normas de carácter constitucional; normas que serán relacionadas en cuanto hagan alusión a personas naturales, así como a su vinculación con la institución, de tipo laboral o contractual, pero referidas específicamente en cuanto afectan la posibilidad de que terceras personas puedan contratar con la Universidad:

9.1.1. Constitución Política de 1991.

“ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

(...)

“ARTICULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

(...)

“ARTICULO 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

“Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

“Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera....

“ARTICULO 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales...”.

9.1.2. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP)

“ARTÍCULO 8o. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR.

“1o. Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:

“a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.

“b) Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.

(...)



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

“d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.

“e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.

“f) Los servidores públicos.

“g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación.

(...)

“j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública cuya pena sea privativa de la libertad, o soborno transnacional, con excepción de delitos culposos.

(...)

“2o. Tampoco podrán participar en licitaciones ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:

“a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad sólo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro.

“b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante.

“c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal.

(...)

“e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada.

“f) Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.

“Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del ex empleado público.

“PARÁGRAFO 1o.

(...)

“En las causales de inhabilidad por parentesco o por matrimonio, los vínculos desaparecen por muerte o por disolución del matrimonio”.



9.1.3. Ley 1952 de 2019, por la cual se expide el Código General Disciplinario

“ARTÍCULO 44. CONFLICTO DE INTERESES. Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, 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.

“Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido”.

De la relación normativa realizada con anterioridad, aplicable, como se dijo, a las personas naturales vinculadas laboralmente a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, mediante relación legal o reglamentaria (empleados públicos), o a través de contrato de trabajo (trabajadores oficiales), así como a los terceros a ésta, en cuanto para ellos pueda generarse inhabilidad para contratar, se puede predicar que la misma coloca a servidores públicos y particulares de los dos (2) lados de una misma realidad, a saber, la moralidad, pulcritud y transparencia con que deben manejarse los asuntos contractuales de la Universidad.

En efecto, en ejercicio de la *gestión contractual*, que constituye uno de los pilares fundamentales de la actividad desarrollada por la institución, sus servidores públicos, administrativos y docentes, están obligados a honrar y sujetarse en sus actuaciones, a los dictados normativos sobre ética y rectitud, mientras que los particulares que aspiran a vincularse contractualmente a la misma, están igualmente obligados a observar y respetar dichos cánones.

La diferencia entre unos y otros estriba, en que, de violentarse dichos principios, encarnados en normas positivas y de carácter imperativo, para los primeros, se genera una responsabilidad personal, de orden penal y disciplinario, mientras que, para los segundos, lo sería de orden penal y eventualmente los perjudicaría en su aspiración a futuro de contratar con el Estado.

Realizada la anterior precisión, es posible señalar que entre las normas que han sido citadas cobran especial relevancia las relacionadas con prohibiciones que se originan para determinados servidores públicos y la posibilidad de que personas vinculadas a éstos, por vínculos de parentesco, ya sea consanguíneo, de afinidad o civil, puedan, a su vez, vincularse a la Universidad, mediante cualquiera de las modalidades contractuales que admite su Estatuto de Contratación.

En particular, viene al caso destacar lo previsto en el literal b) del ordinal 2º del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, que trata **DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR**, citado, conforme al cual: *“Tampoco podrán participar en licitaciones ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva: (...) b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante”.*



9.2. Conceptos.

De dicha norma, se extraen los siguientes conceptos que es importante precisar:

9.2.1. Parentesco de consanguinidad, afinidad y civil.

Este tema, en concreto, está regulado por los artículos 35 y siguientes del Código Civil.

9.2.2. Servidores públicos de los niveles directivo, asesor y ejecutivo, y miembros de la junta o consejo directivo

En el caso concreto de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, los cargos correspondientes a los niveles directivo, asesor y ejecutivo se encuentran señalados en la Resolución de Rectoría 1101 de 2002, por la cual se establece el *Manual Descriptivo de Funciones Generales y Específicas, y los Requisitos Mínimos para los Cargos de la Planta de Personal Administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, así:

9.2.2.1. Nivel directivo.

Miembros del Consejo Superior Universitario, Rector, Vicerrector, Decano de Facultad y Secretario General.

9.2.2.2. Nivel asesor.

Jefe de Oficina Asesora y Asesor.

9.2.2.3. Nivel ejecutivo.

Jefe de Oficina, Director de Centro, Jefe de División, Jefe de Sección, Tesorero General y Almacenista General.

9.3. Recomendaciones.

Lo expuesto con antelación, permite formular las siguientes recomendaciones, que estimamos deben tenerse en cuenta por parte de quienes participan en la *gestión contractual* de la institución o aspiran a participar en la misma:

9.3.1. El régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses

El régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses aplicable a los servidores públicos de los niveles directivo, asesor y ejecutivo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, específicamente en el tema contractual, es el señalado en los artículos 126 y 127 de la Constitución Política, en los numerales 1º y 2º del artículo 8º de la Ley 80 de 1993 (*de las inhabilidades e incompatibilidades para contratar*) y en el artículo 44 de la Ley 1952 de 2019



(*conflicto de intereses*), en concordancia con lo establecido en el artículo 5° del Acuerdo 03 de 2015 (*inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses*).

9.3.2. ¿Quiénes se encuentran inhabilitados?

En este orden, los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad (esto es, padres e hijos, nietos, abuelos y hermanos), segundo de afinidad (es decir, suegros, nueras, yernos y cuñados) o primero civil (esto es, hijos adoptivos y padres adoptantes), así como los cónyuges o compañeros permanentes de los servidores públicos de los niveles directivo, asesor o ejecutivo de la institución, así como de los miembros de su Consejo Superior, no podrán contratar con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas ni participar en procesos de selección contractual adelantados por la institución.

9.3.3. Extensión de la inhabilidad

Si de ordenadores del gasto se trata, dicha inhabilidad es más estricta y se extiende a quienes estén vinculados con estas personas por cuarto grado de consanguinidad (como son, padres, hijos, nietos, abuelos, hermanos, tíos, primos y sobrinos), segundo de afinidad (como son, suegros, nueras, yernos y cuñados) y primero civil (como son, hijos adoptivos y padres adoptantes), o sean sus cónyuges o compañeros permanentes.

9.3.4. Violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.

Las personas que, con violación de lo anteriormente señalado, hayan celebrado contratos con la entidad, se exponen, además de que el contrato sea terminado una vez se advierta dicha irregularidad, a enfrentar procesos de carácter penal, mientras que los servidores públicos de la Universidad cobijados por el señalado régimen, que hayan intervenido en dicha contratación, enfrentarán acciones disciplinarias y penales.

10. CONTRATACIÓN EN VIGENCIA DE GARANTÍAS ELECTORALES

En este punto, presentaremos el panorama en materia de *garantías electorales*, en cuanto toca a la *gestión contractual* de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas:

10.1. Restricción para celebrar convenios interadministrativos con ocasión de la elección de Congreso de la República.

Si bien es cierto, el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005⁷⁴, relativo a prohibiciones para los servidores públicos, establece que: “*Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar,*

⁷⁴ “*Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones*”



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

promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”, dicha prohibición no aplica directamente a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en su calidad de ente universitario autónomo del orden distrital.

No obstante, las mencionadas entidades públicas, así como aquellas cuyos representantes o delegados tienen asiento en el Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en concreto, el Distrito Capital, no podrán celebrar convenios interadministrativos con la Universidad para la ejecución de recursos públicos que forman parte de sus presupuestos, lo cual, en la práctica, genera el mismo efecto prohibitivo de la norma en cita.

Así las cosas, dentro del lapso de tiempo a que se refiere la norma en cita, esto es, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección, esto es, nacional o territorial, de autoridades administrativas, así como de congresistas, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no deberá celebrar convenios interadministrativos con gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal, para la ejecución de recursos de sus presupuestos, sin importar la naturaleza de la entidad contratante.

No obstante, se podrán celebrar modificaciones, tales como prórrogas y adiciones, entre otras, respecto de los convenios interadministrativos que se hayan suscrito antes de la entrada en vigencia de la señalada restricción, siempre y cuando se justifiquen debidamente las razones de orden técnico por parte del supervisor o interventor del convenio, según corresponda, además de que se observen, entre otros, los principios de transparencia, planeación y responsabilidad. No está de más señalar que la aplicación de la Ley de Garantías no podrá usarse como única y suficiente justificación de dichas modificaciones contractuales.

10.2. Restricción para celebrar contratos en la modalidad de *contratación directa* con ocasión de la elección de Presidente de la República.

De otra parte, la misma Ley 996 de 2005, mejor conocida como *Ley de Garantías*, en su artículo 33, prohíbe a **todas las entidades estatales** celebrar contratos en la modalidad de contratación directa durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la fecha en la cual el Presidente de la República sea elegido; por ende, aplica a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Es así que esta prohibición cubre a todos los entes del Estado, sin importar su régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, pertenencia a una u otra rama del poder público, o su autonomía. El artículo consagra excepciones respecto de los contratos requeridos para atender emergencias, desastres naturales o eventos de fuerza mayor, entre otras, que no viene al caso mencionar.

Bajo el contexto anterior, es necesario indicar que el Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en su artículo 18, establece que se tramitarán y celebrarán por *contratación directa* los siguientes contratos:



“ARTÍCULO 18º: CONTRATACIÓN DIRECTA

“La Universidad seleccionará, con base en los estudios previos, de manera directa al contratista siempre que se justifique por lo menos una de las condiciones especiales que se definen a continuación y se aplique en todo momento el principio de selección objetiva:

“1. En los contratos que tengan una cuantía inferior a doscientos (200) salarios mínimos mensuales vigentes.

“2. Cuando deba celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión administrativa o para la ejecución de trabajos artísticos, científicos o académicos, asesorías o consultorías que se encomienden a determinada persona en razón a su capacidad, idoneidad y experiencia relacionada con el objeto a contratar.

“3. Cuando la contratación sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de titularidad de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, obras de arte, servicios de artistas, subordinación tecnológica, museos y/o exposiciones. Para el efecto la justificación de dicha o dichas situaciones constará en los estudios previos correspondientes.

“4. En Contratos y convenios interadministrativos con entidades públicas nacionales o internacionales.

“5. Cuando se trate de compra o venta de inmuebles, con la respectiva autorización previa del Consejo Superior.

“6. Cuando se trate de arrendamiento de inmuebles, de espacios físicos o equipos.

“7. Cuando se trate de urgencia manifiesta, en cuyo caso se aplicará el Estatuto General de Contratación Pública.

“8. Cuando se trate de contratos para fomento a actividades científicas y tecnológicas, de conformidad con las normas que rigen la materia, en especial la Ley de Ciencia y Tecnología y sus decretos reglamentarios.

“9. Cuando se trate de contratos de empréstito y encargo fiduciario.

“10. Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado, lo cual deberá ser demostrado con un estudio del sector o mediante certificado de la inexistencia de pluralidad de oferentes en el RUP que ofrezcan el producto o servicio requerido.

“11. En los contratos para la adquisición de material bibliográfico, audiovisual o de multimedia, de publicaciones seriadas, de publicaciones indexadas de carácter científico, educativo o tecnológico, software y licencias específicas para docencia, investigación o tecnológicas y servicios telemáticos y telecomunicaciones, siempre que se contrate con la editorial, productor y/o el proveedor exclusivo de los mismos.

“12. Pago de suscripción y/o afiliaciones con organizaciones o instituciones académicas o gremiales nacionales o internacionales”.

Expuesto lo anterior, podemos señalar que las restricciones a la contratación mencionadas en los puntos anteriores, se recogen en la siguiente tabla, para mayor comprensión de los destinatarios de la presente circular:



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

EVENTO	RESTRICCIÓN	PERMISIÓN	NORMAS QUE LO REGULAN	FECHAS DE INICIO Y TERMINACIÓN
Todas las elecciones	Suscripción de convenios interadministrativos con gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores, para la ejecución de recursos públicos	1) Contratos interadministrativos, <u>solamente hasta que entre en vigencia la restricción a la contratación directa por la elección del Presidente de la República</u> 2) Prórrogas, modificaciones o adiciones, de cualquier convenio o contrato suscrito antes de la entrada en vigencia de las restricciones 3) Contratos o convenios por contratación directa con particulares, siempre y cuando éstos sean los contratantes	Art. 38, par., Ley 996/05 Art. 124, Ley 2159/21	Cuatro (4) meses antes de cualquier elección
Elección del Presidente de la República	Contratación directa	4) Contratos o Convenios de Asociación, fundamentados en regímenes especiales, siempre y cuando sea con un particular, y éstos sean los contratantes 5) Designación de pares académicos o evaluadores para el logro de los objetivos, fines y misión de la Universidad, que deberá adelantarse de conformidad con el procedimiento interno establecido para el efecto. 6) Todos los procesos de contratación diferentes a la contratación directa, en cuanto implican la posibilidad de que diferentes oferentes se vinculen a estos, a saber: (i) Adquisición de bienes y servicios, de características técnicas uniformes y común utilización, cuya cuantía sea superior a 100 smmv, por acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa; (ii) invitación directa; y, (iii) convocatoria pública. 7) Selección de becarios, la cual estará supeditada a la reglamentación interna de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. 8) Avances para viáticos y gastos de viaje, de profesores y funcionarios; avances para participaciones de estudiantes en eventos académicos; avances para el desarrollo de proyectos de investigación; así como los avances con cargo a convenios en las modalidades señaladas, los cuales se registrarán por la normatividad interna expedida para tal efecto. 9) Designación de profesores visitantes y/o conferencistas para el desarrollo de eventos académicos aprobados por la institución. 10) Inscripción a revistas especializadas y a sitios de interés, como museos, industrias, parques especializados, seminarios, congresos, encuentros académicos, coloquios, etc., cuando para su asistencia se requiera el pago de valor o entrada, y la misma se vincule a las tareas misionales de la entidad. 11) Los contratos relativos a las funciones misionales de investigación y de extensión, donde fungimos como contratistas, que se financien con recursos de particulares o de cooperación internacional, y que, en todo caso, no pertenezcan a los presupuestos de las entidades y organismos estatales, tampoco están cobijados por la restricción de que se viene hablando, con ocasión de la elección de Presidente de la República.	Art. 33, Ley 996/05 Art. 124, Ley 2159/21	Cuatro (4) meses antes de la elección del Presidente de la República



10.3. Otras restricciones.

Junto a las restricciones en materia de contratación relacionadas en los numerales anteriores, las *garantías electorales* de las que venimos hablando, también se extienden a la nómina de las entidades públicas, conforme se deja establecido en la siguiente tabla:

TIPO DE ELECCIÓN	FECHA DE ELECCIÓN	RESTRICCIONES	DESDE	HASTA	PERMITIDO REALIZAR
Todas las elecciones	13 de marzo de 2022	No se podrá vincular o desvincular personal, ni modificar la nómina estatal	Las cero (0:00) horas del 13 de noviembre de 2021	Cuatro (4) meses antes de cualquier elección	✓ Nombramientos de quienes hayan sido seleccionados en concursos de méritos adelantados por la CNSC. ✓ Provisión de vacantes definitivas generadas por renuncia, muerte o expiración del periodo fijo, siempre indispensables para el cabal funcionamiento de la Administración Pública.
Presidente de la República	29 de mayo de 2022	Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público	Las cero (0:00) horas del 29 de enero de 2022	Cuatro (4) meses antes de la elección del Presidente de la República	✓ Provisión de empleos vacantes, a través de la figura del encargo a servidores públicos de carrera. ✓ Traslados para proveer las vacantes definitivas. ✓ Retirar del servicio a un funcionario que cumpla la edad de retiro forzoso. ✓ Provisión de vacantes temporales y definitivas de personal docente

En este punto, debemos señalar que la restricción del párrafo del artículo 38 de Ley 996 de 2005, conforme a la cual: *“La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa”*, debe leerse en concordancia con el inciso 1º de la misma norma, conforme al cual:

*“Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, **como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas**, en o para reuniones de carácter proselitista”⁷⁵.*

⁷⁵ La negrilla y la subraya son nuestras



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

Respecto de esta norma, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1153 de noviembre 11 de 2005⁷⁶, a través de la cual hizo el *control previo de constitucionalidad* del Proyecto de Ley Estatutaria de Garantías Electorales, que se convertiría en la Ley 996 de 2005, adujo lo siguiente:

“Por último, la Sala también encuentra ajustada a la Carta la prohibición de modificar la nómina de los entes territoriales que dirijan o en los cuales participen Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital durante los cuatro meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, pues esto garantiza que no se utilice como medio para la campaña electoral en la cual pueden llegar a participar los funcionarios públicos autorizados por la Carta para actuar en política y, por tanto, promueve la transparencia del actuar administrativo”⁷⁷.

Adicionalmente, en la Directiva 006 del 09 de julio de 2021 de la Secretaría Jurídica Distrital, relativa a **lineamientos generales con ocasión de los procesos electorales del 13 de marzo y 29 de mayo de 2022**, se hace referencia a otras restricciones con motivo de la vigencia de las garantías electorales de que se ha venido hablando, previstas, igualmente, en la Ley 996 de 2005:

“- Inauguración de obras públicas:

“Se prohíbe inaugurar obras públicas durante los cuatro meses anteriores a las elecciones, o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen los candidatos o sus voceros, a las elecciones previstas.

“- Utilización de muebles e inmuebles de carácter público

“Se prohíbe autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

“- Participación en Política

“Adicional a las anteriores restricciones, el artículo 38 ídem, establece las siguientes prohibiciones para los servidores públicos:

“1. Acosar, presionar, o determinar en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

“2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.

“3. Favorecer con promociones, bonificaciones o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

76 MP. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

77 La negrilla y la subraya son nuestras



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

“4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

“5. Aducir razones de 'buen servicio' para despedir funcionarios de carrera.

“La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima”⁷⁸.

10.4. Recomendaciones generales para la planeación contractual.

A la luz de lo expuesto, se reitera nuestra recomendación a los ordenadores del gasto de adelantar con la suficiente antelación la programación de las necesidades de bienes, obras y servicios para las dependencias a su cargo, durante el primer semestre del año en el cual entrarán en vigencia las *garantías electorales* de que venimos hablando, en particular, la de adquisición de bienes y prestación de servicios a través de *contratación directa*.

Al respecto, en lo relacionado con la celebración de contratos mediante la modalidad de *contratación directa*, la fecha límite para radicar las carpetas es ocho (8) días hábiles, antes de que empiecen a regir las restricciones, previo el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos en la *lista de chequeo*. Expresado lo anterior, en la Oficina Asesora Jurídica no nos haremos responsables del trámite de las solicitudes radicadas por fuera de los plazos establecidos en la presente circular.

En lo que corresponde a *modificaciones de contratos*, durante la vigencia de las restricciones en comento, las solicitudes, debidamente justificadas y acompañadas de los respectivos soportes, deberán ser radicadas en la Oficina Asesora Jurídica con, al menos, diez (10) días hábiles de anticipación, como lo establece el numeral 20 del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría. Reiteramos que, en la Oficina Asesora Jurídica, no nos haremos responsables del trámite de las solicitudes radicadas por fuera de los plazos establecidos en la presente circular.

10.5. Procedimientos de selección contractual en vigencia de la ley de garantías

Dedicamos este punto a informar respecto de los requisitos y procedimientos de los procesos de selección de contratistas a los que la institución puede acudir durante la vigencia de las *garantías electorales* de que trata el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, así como la norma que la modifique o sustituya. Como de todos es sabido, en vigencia de esta norma: “Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte **de todos los entes del Estado**”⁷⁹.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, están permitidos todos los procesos de contratación diferentes a la *contratación directa*, en cuanto implican convocatoria pública y participación de varios oferentes, a saber: (i) Adquisición de bienes y servicios, de características técnicas uniformes y común

78 <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=115157>

79 La negrilla y la subraya no son nuestras



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

utilización, sin importar la cuantía, por *acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa*⁸⁰; (ii) *invitación privada*; y, (iii) *convocatoria pública*.

10.5.1. Procesos de selección contractual.

El Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas dedica los artículos 15 a 18 a establecer los procesos de selección de contratistas a que puede acudir la institución para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios y obras, en los términos del artículo 2° *ejusdem*, conforme al cual: “*La contratación que adelanta la Universidad Distrital es un instrumento que permite la realización y el cumplimiento material de sus objetivos y funciones misionales, y la continua y eficiente prestación del servicio público de educación superior*”.

Estos procesos de selección son los siguientes, operan en las circunstancias que a continuación mencionaremos y comparten los requisitos que señalaremos al final de este apartado:

10.5.1.1. Convocatoria Pública.

Destinado, según el artículo 15 del Acuerdo 03 de 2015: “*cuando la cuantía a contratar sea mayor o igual a 500 SMMLV*”.

10.5.1.2. Acuerdo Marco de Precios, Bolsa de Productos o Subasta Inversa.

Conforme al artículo 16 *ejusdem*, procede para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, en condiciones normales, cuando la cuantía de la contratación es superior a 100 SMLMV, mas en el marco de las restricciones a la contratación directa propias de la Ley de Garantías, para adquirir este tipo de bienes y servicios, se deberá acudir a esta modalidad de selección de contratistas sin importar la cuantía.

En los términos de la norma en cita: “*Son bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos*”. En términos coloquiales, son los bienes y servicios que se adquieren sin dificultad en el comercio y que se compran por cantidades.

10.5.1.3. Invitación Privada

Destinada, según el artículo 17 *ejusdem*: “*cuando la cuantía a contratar sea mayor o igual a doscientos (200) SMMLV y menor a quinientos (500) SMMLV, y no exista la obligación de acudir a los mecanismos señalados en el artículo anterior...*”, esto es, *acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa*.

80 Aclaremos que cuando la cuantía de esta contratación sea inferior a 100 SMLMV, por tratarse en condiciones normales, de contratación directa, en las actuales condiciones de vigencia de la *Ley de Garantías*, deberá recurrirse a los mencionados mecanismos de *acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa*



10.5.1.4. Contratación Directa.

El artículo 18 del Estatuto de Contratación lista 12 casos en los cuales: “*La Universidad seleccionará, con base en los estudios previos, de manera directa al contratista siempre que...se aplique en todo momento el principio de selección objetiva*”.

No obstante, como ya hemos mencionado, durante la vigencia de la *Ley de Garantías*, está prohibido acudir a esta modalidad de selección de contratistas, debiéndose acudir, en consideración a la cuantía, o al tipo de bien o servicio a contratar, o según las condiciones de los eventuales contratistas, a los tres (3) primeros mecanismos mencionados (convocatoria pública; acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa; e, invitación privada).

10.5.2. Requisitos comunes a los diferentes procesos de selección contractual.

En el caso de los tres (3) primeros mecanismos de selección de contratistas, cuya utilización no está prohibida en vigencia de las restricciones a que se refiere el artículo 33 de la Ley 996 de 2015, según las normas que los rigen, los requisitos comunes a dichos mecanismos son los siguientes:

10.5.2.1. Elaboración de estudios previos

El primer requisito común es la elaboración de los *estudios previos*, los cuales, en los términos del artículo 9° de la Resolución de Rectoría 262 de 2015⁸¹: “*estarán a cargo del Jefe de la Dependencia en donde se haya identificado la necesidad, quien luego lo remitirá al ordenador del gasto para su aprobación y solicitud de Certificado de Disponibilidad Presupuestal*”.

Los *estudios previos*, según el caso, deberán ser diligenciados en los siguientes formatos, con sujeción a lo establecido en el mencionado artículo 9° de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, que trata de sus elementos y contenido:

- a. Formato *ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN* con código GC-PR-003-FR-007, dispuesto en el sitio web del SIGUD, en el link <http://planeacion.udistrital.edu.co:8080/sigud/pa/gc>.
- b. Formato *ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS SOLICITUD DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS*, con código GC-PR-003-FR-008, disponible en el mismo link.

10.5.2.2. Remisión de estudios previos

Adicionalmente, con los soportes del caso, los *estudios previos* deberán ser remitidos al correspondiente ordenador del gasto, quien, de estimarlo procedente, solicitará la expedición del *Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP)*.

81 "Por medio de la cual se reglamenta el Acuerdo 03 de 2015, Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones"



10.5.2.3. Remisión de documentación.

Una vez obtenido el CDP, el ordenador del gasto deberá remitir la documentación a la Vicerrectoría Administrativa y Financiera, para que se adelante el trámite correspondiente, como lo prevé la mencionada Resolución de Rectoría 262 de 2015.

10.5.3. Requisitos propios de cada procedimiento de selección contractual.

10.5.3.1. Convocatoria Pública.

A los estudios previos deberá anexarse la totalidad de documentación con base en la cual se establecieron las características de los bienes y servicios a ser adquiridos, en particular, lo relacionado con el *estudio del sector y de mercado*, con fundamento en el cual se estableció el valor de la contratación, entre estos, las solicitudes de cotización y cotizaciones recibidas, así como los *anexos técnicos*, esto último, cuando corresponda.

10.5.3.2. Invitación Privada.

En los términos señalados en el apartado anterior, deberán anexarse a los estudios y documentos previos, la totalidad de la documentación con fundamento en la cual se establecieron las características y condiciones de los bienes y servicios a ser contratados, entre estos, aunque sin limitarse a ellos, lo relacionado con el *estudio de sector y de mercado* con fundamento en el cual se estableció el valor de la contratación, incluyendo las solicitudes de cotización y las cotizaciones recibidas, así como los correspondientes *anexos técnicos*, esto último, cuando corresponda.

10.5.3.3. Acuerdo Marco de Precios, Bolsa de Productos y Subasta Inversa.

a. Pese a tratarse de tres (3) mecanismos diferentes de selección de contratistas, por estar destinados a la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización sin importar la cuantía, como lo hemos mencionado, los tratáremos de forma conjunta, hecha la precisión en el sentido de que las normas pertinentes del Decreto Nacional 1082 de 2015, a las cuales remite el artículo 16 del Acuerdo 03 de 2015 del Consejo Superior Universitario, establecen que siempre que éste se adecúe a las necesidades de la institución, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas deberá adquirir estos bienes y servicios a través de los *acuerdos marco de precios* vigentes en la Agencia Nacional de Contratación *Colombia Compra Eficiente*.

b. También debe precisarse que, en virtud de las mismas normas, la institución, en el evento de acudir a la *bolsa de productos*, deberá justificar por qué le resulta más conveniente utilizar dicho mecanismo de selección de contratistas y no adelantar una *subasta inversa*, incluido fundamentalmente un análisis de costo/beneficio que contemple los costos de operación e intermediación del *comisionista de bolsa*.



c. Precisado lo anterior, debemos señalar que a los *estudios previos* de la contratación deberá anexarse la *ficha técnica* del bien o del servicio a ser adquirido, en la cual se establezcan claramente sus especificaciones técnicas.

10.5.4. Recomendaciones especiales.

10.5.4.1. Modalidad de contratación aplicable en vigencia de ley de garantías.

Expuesto lo anterior, la pregunta es si es válido acudir a las modalidades de selección de contratistas mencionadas en el apartado anterior, conforme a las normas que las rigen, a qué modalidad de selección de contratistas deberá acudirse cuando se trata de adquirir bienes y servicios que, en condiciones de no vigencia de las *garantías electorales*, se adquieren a través de *contratación directa*.

10.5.4.2. La invitación privada o convocatoria pública.

La respuesta es, en estos casos, podrá acudirse a las modalidades de selección de contratistas denominadas *invitación privada* o *convocatoria pública*, en cuanto implican convocatoria pública y participación de varios oferentes, como lo hemos sostenido en la Oficina Asesora Jurídica de tiempo atrás. Así, por solo poner un ejemplo, en el oficio OJ-323-18 de febrero 20 de 2018, dirigido al Director del Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico (CIDC), reiteramos lo siguiente:

*“Durante el periodo de ley de garantías, **la Universidad no podrá acudir a la contratación directa**, y en todo caso deberá acudir a la convocatoria pública o a la invitación directa (‘invitación privada’, en los términos del Acuerdo 03 de 2015) (como mecanismos reglados por nuestro estatuto contractual que garanticen la pluralidad de oferentes, la transparencia, imparcialidad y publicidad) sistemas de selección que se encuentran reglamentados en nuestro régimen contractual, incluso si se trata de atender actividades indispensables e inaplazables para el normal funcionamiento de la institución, **los cuales no pueden ser regulados o desconocidos por interpretaciones de normas de inferior categoría**”⁸².*

En apoyo de lo anterior, la doctrina reciente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, como la contenida en el concepto de fecha mayo 8 de 2018⁸³, estableció lo siguiente:

“La Sala, inicialmente, en su doctrina sobre la Ley 996 de 2005, concebía la contratación directa de una forma más amplia, al definirla, de forma negativa o por exclusión y al amparo de la Ley 80 de 1993, como ‘cualquier mecanismo de escogencia del contratista en el que se prescinde de la licitación o concurso, sin que se tenga en cuenta por el legislador estatutario el régimen de contratación aplicable, ya sea contenido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - ley 80 de 1993 -, o uno especial en razón del objeto [d]el contrato o del órgano que contrata’ (...) Sin embargo, más adelante, la Sala

⁸² Oficio OJ-323..., cit., pp. 9 y 10

⁸³ C.P. Dr. ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382)



empezó a delimitar con mayor precisión el alcance del término ‘contratación directa’, especialmente a raíz de la expedición de la Ley 1150 de 2007 que, entre otras reformas, introdujo el sistema de selección abreviada, sistematizó las causales de contratación directa y dispuso que las entidades estatales que no estén obligadas a aplicar el Estatuto General de Contratación Pública deben, en todo caso, respetar y aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y estarán sometidas al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades establecido para la contratación estatal (...) junto con la evolución de la normatividad sobre la contratación pública y el afinamiento de los criterios doctrinales de la Sala, producto de las múltiples y variadas consultas recibidas sobre la Ley 996 de 2005, se ha llegado a depurar el concepto de ‘contratación directa’, para estos efectos, precisando que, aun cuando no coincide única y exactamente con la regulación que de dicho sistema de selección hace el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, tampoco puede afirmarse que sea cualquier procedimiento de contratación distinto de la licitación pública, pues esto sería tanto como desconocer que **el legislador, no solo en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, sino también en leyes especiales e, incluso, en el derecho privado, ha establecido sistemas de contratación que implican convocatoria pública y participación de varios oferentes.** Así, la Sala ratifica en esta oportunidad que, **para los efectos de la ‘Ley de Garantías Electorales’ y, especialmente, para la prohibición o restricción temporal contenida en su artículo 33, debe entenderse por ‘contratación directa’ cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizado por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública, en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes...**⁸⁴.

10.5.4.3. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa en vigencia de la ley de garantías.

Precisado lo anterior, especial alusión haremos a lo relacionado con la necesidad de vincular personas naturales mediante *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa* durante la vigencia de las restricciones de la contratación directa de la Ley de Garantías Electorales, para lo cual recomendamos tener en cuenta lo siguiente:

- a. Las modalidades de selección de contratistas a utilizar serán la *invitación privada* o la *convocatoria pública*, conforme a las condiciones que a continuación expondremos.
- b. Si la persona ya está inscrita con mínimo 90 días hábiles de anterioridad al inicio del proceso de contratación, en el Banco de Proveedores *Ágora*, reglamentado por la Resolución de Rectoría 683 de 2016, se adelantará el procedimiento de *invitación privada*, regulado por los artículos 60 a 73 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015.

Sin perjuicio de lo anterior, excepcionalmente, el artículo 5º de la Resolución de Rectoría 683 de 2016, permite que: “Una vez la persona se encuentre registrada, adquiere el compromiso de atender

84 La negrilla y la subraya son nuestras



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

las solicitudes de cotizaciones que efectúen las diferentes dependencias de la Universidad, como contraprestación y agotado el respectivo proceso de evaluación, **tendrá prelación para ser invitado a presentar propuesta en los procesos de contratación directa e invitación privada**⁸⁵.

c. En este caso, la *invitación* de que trata el artículo 66 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, deberá enviarse **como mínimo** a tres (3) personas, naturales o jurídicas, inscritas en el Banco de Proveedores *Ágora*, mejores calificadas o, en su defecto, aleatoriamente, como lo establece el artículo 17 del Estatuto de Contratación.

d. En el caso de que las personas a ser vinculadas a la institución mediante *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa* no se encuentren inscritas en el Banco de Proveedores *Ágora*, deberá adelantarse un procedimiento de *convocatoria pública*, conforme a lo ya expuesto, en aras de garantizar los principios de transparencia, publicidad y pluralidad de oferentes, entre otros.

e. En ambos casos, esto es, tratándose de *invitación privada* o de *convocatoria pública*, en los *estudios previos*, se establecerán los requisitos o condiciones de índole jurídica, financiera y técnica que deberán acreditar los proponentes, a saber:

1) Requisitos de orden jurídico:

- Propuesta de prestación de servicios.
- Certificaciones de estar afiliado como *cotizante independiente* a los Sistemas Generales de Seguridad Social en Salud y en Pensiones.
- Certificados de ausencia de antecedentes fiscales (Contraloría General de la República), disciplinarios (Procuraduría General de la Nación y Personería de Bogotá D.C.), judiciales y de policía.
- Declaración de Veracidad y Capacidad para Contratar con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el formato dispuesto en el SIGUD.
- Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía.

2) Requisitos de orden financiero: Copia del certificado de inscripción en el Registro Único Tributario (RUT), en el cual se consigne una o varias actividades económicas asociadas al objeto de la contratación y a las actividades a ser realizadas por el eventual contratista.

3) Requisitos de orden técnico: Certificaciones de estudio y de trabajo, que cumplan las condiciones señaladas en las normas vigentes y aplicables, con las cuales se acrediten los requisitos

⁸⁵ La negrilla y la subraya son nuestras



de formación y experiencia, según el perfil a ser contratado, a que alude el artículo 7° de la Resolución de Rectoría 025 de 2022⁸⁶.

También las certificaciones con que se acrediten los requisitos de formación y experiencia establecidas en los *estudios previos*, así como en los *términos de referencia* o en los *pliegos de condiciones* de la correspondiente *invitación privada* o *convocatoria pública*, según corresponda, adicionales a los mínimos de que trata la Resolución de Rectoría 025 de 2022, que guarden relación de proporcionalidad y razonabilidad con el objeto de la contratación y las actividades a cargo del contratista.

4) Factores de selección que otorgan puntaje. En orden a favorecer en el proceso de selección de las *invitaciones privadas* y *convocatorias públicas* la escogencia de los mejores perfiles para suplir las necesidades de la institución, se recomienda incluir en los estudios previos *factores puntuables*, relacionados con los siguientes aspectos:

- Formación y experiencia adicional a las mínimas requeridas, relacionadas específicamente con el objeto a contratar.
- Mecanismos de selección objetiva, tales como como *pruebas de aptitudes* y *entrevistas*, entre otros.
- Otros elementos relacionados con el objeto de la contratación y las actividades a ser ejecutadas por el eventual contratista (publicaciones, experiencia docente, entre otros).

5) Junto a lo anterior, la Vicerrectoría Administrativa y Financiera, a la que los artículos 19 y 64 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015 asignan la tarea de adelantar los procedimientos de selección de *convocatoria pública* e *invitación privada*, según el caso, con propósitos de economía, puede diseñar *procesos por ítems*, que permitan agrupar en un solo ítem perfiles semejantes, así como que las personas naturales interesadas en la convocatoria oferten respecto del *ítem* que les interese y respecto del cual cumplan los requisitos exigidos.

6) En relación con el punto anterior, es menester señalar que solo se podrá presentar propuesta respecto de un (1) *ítem*, habida cuenta de que el numeral 5° del artículo 3° de la Resolución de Rectoría 025 de 2022, sobre ***Lineamientos para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión***, establece que: “Una persona natural no podrá suscribir y ejecutar simultáneamente más de un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con cargo (sic) al presupuesto de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”.

7) Junto a lo anterior, **deberán allegarse la totalidad de documentos a que alude el formato LISTA DE DOCUMENTOS**, con código GC-PR-002-FR-006, disponible en la página del SIGUD, en el link <http://planeacion.udistrital.edu.co:8080/sigud/pa/gc>.

⁸⁶ "Por medio de la cual se reglamenta y se expiden los lineamientos para la celebración de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión con Personas Naturales en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones"



10.5.4.4. Demás causales de contratación directa.

Cuando se trata de las demás causales de contratación directa a que alude el artículo 18 del Acuerdo 03 de 2015, diferentes a la *contratación por prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión*, podrá procederse de cualquiera de las dos (2) siguientes formas:

- a. Adelantar un *proceso de invitación pública de precalificación*, en los términos del párrafo 1º del artículo 61 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, en orden a integrar el *Directorio de Proveedores de la Universidad*, de que trata el inciso 2º *ejusdem*, para que, con estas personas, naturales y jurídicas, se adelanten los procesos de *invitación privada*, en virtud de los cuales se adquieran los bienes y servicios en cuestión.
- b. Llevar a cabo *convocatorias públicas*, de que trata el artículo 15 del Estatuto de Contratación, regulado por los artículos 16 a 31 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015.

10.5.4.5. Estudios previos.

En todos los casos, en los *estudios previos*, se justificará debidamente la razón por la cual deberá adelantarse la contratación en las condiciones de que venimos hablando, esto es, por qué se estima *indispensable e inaplazable*, no siendo posible esperar a que cese la vigencia de las *garantías electorales* previstas en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

10.5.4.6. Respeto de la adquisición de bienes y servicios.

En el caso de que se requiera adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización cuando la cuantía de la contratación sea inferior a 100 SMLMV, deberá acudir al mecanismo de *acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa*, aplicando los criterios establecidos en el numeral 10.5.3.3. de esta circular.

10.5.4.7. Aplicación en el IDEXUD.

Lo dicho con antelación también aplica en el IDEXUD, solo que en los casos en que se habla de *invitación privada*, deberá considerarse que se alude al **PROCEDIMIENTO PARA LA INVITACIÓN DIRECTA**, de que trata el artículo 8º de la Resolución de Rectoría 503 de 2013⁸⁷, mientras que cuando en esta circular se habla de *convocatoria pública*, deberá entenderse referido al trámite previsto en el artículo 7º *ejusdem*, denominado **PROCEDIMIENTO PARA LA CONVOCATORIA PÚBLICA DE OFERTAS**.

87 "Por la cual se reglamenta lo establecido en el Acuerdo 004 de 2013 del Consejo Superior Universitario sobre el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"



10.5.4.8. Publicación en SECOP II.

Lo relacionado con la publicación de la documentación que se genere con motivo de la gestión contractual, se realizará en los términos establecidos en la Resolución de Rectoría 008 de 2021, esto es, que se deben publicar en el SECOP II la totalidad de los documentos generados en las etapas precontractual, contractual y postcontractual dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su generación.

10.5.4.9. No está prohibido en vigencia de la ley de garantías.

Por último, estimamos oportuno recordar que no está prohibido lo siguiente:

- a. Prórrogas, modificaciones o adiciones, de cualquier convenio o contrato suscrito antes de la entrada en vigencia de las restricciones.
- b. Contratos por contratación directa con particulares, siempre y cuando éstos sean los contratantes.
- c. Contratos, fundamentados en regímenes especiales, siempre y cuando sea con un particular, y éstos sean los contratantes.
- d. Designación de pares académicos o evaluadores para el logro de los objetivos, fines y misión de la Universidad, que deberá adelantarse de conformidad con el procedimiento interno establecido para el efecto.
- e. Repetimos, todos los procesos de contratación diferentes a la *contratación directa*, en cuanto implican convocatoria pública y participación de varios oferentes, a saber: (i) Adquisición de bienes y servicios, de características técnicas uniformes y común utilización, sin importar la cuantía, por *acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa*; (ii) *invitación privada*; y, (iii) *convocatoria pública*, incluyendo los eventos en que resulte *indispensable e inaplazable* adquirir bienes y servicios que, en condiciones normales, se adquieren mediante *contratación directa*.
- f. Selección de becarios, la cual estará supeditada a la reglamentación interna de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- g. Avances para viáticos y gastos de viaje, de profesores y funcionarios; avances para participaciones de estudiantes en eventos académicos; avances para el desarrollo de proyectos de investigación; así como los avances con cargo a convenios en las modalidades señaladas, los cuales se registrarán por la normatividad interna expedida para tal efecto.
- h. Designación de profesores visitantes y/o conferencistas para el desarrollo de eventos académicos aprobados por la institución.



- i. Inscripciones a revistas especializadas y a sitios de interés, como museos, industrias, parques especializados, seminarios, congresos, encuentros académicos, coloquios, etc., cuando para su asistencia se requiera el pago de valor o entrada, y la misma se vincule a las tareas misionales de la entidad.
- j. Los contratos relativos a las funciones misionales de investigación y de extensión, donde fungimos como contratistas, que se financien con recursos de particulares o de cooperación internacional, y que, en todo caso, no pertenezcan a los presupuestos de las entidades y organismos estatales, tampoco están cobijados por la restricción de que se viene hablando, con ocasión de la elección de Presidente de la República.

11. FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL

En este apartado, ofrecemos a la Comunidad Universitaria lineamientos relacionados con la formación de los expedientes contractuales, como forma adecuada de recaudar y custodiar la documentación que se genera con motivo de la *gestión contractual* de la institución. Al respecto, es necesario comenzar señalando que el literal k) del artículo 3° del Estatuto de Contratación de la Universidad, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN

“Los procesos contractuales y contratos que celebre la Universidad en desarrollo de su Misión y Objeto, procederán de acuerdo con la Constitución y la normatividad contenida en los Códigos Civil y de Comercio colombiano <sic>, teniéndose en cuenta los siguientes principios, así como los contenidos en los artículo (sic) 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia:

(...)

“K. Publicidad. La Universidad garantizará permanente y completo acceso a la información referida a su gestión contractual. Los expedientes que contengan la información correspondiente a los procesos contractuales de la Universidad, durante el tiempo que ésta permanezca legalmente vigente, estarán disponibles para consulta del público”.

Ahora bien, en aras de conformar el *expediente contractual*, diversas previsiones del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad aluden a la obligación de los supervisores e interventores de allegar oportunamente y de forma completa la documentación que se vaya generando con motivo de la ejecución contractual. Así, el numeral 33 del artículo 18 de la norma en cita, que trata de las **obligaciones del supervisor**, establece que: *“El funcionario que ejerce labores de supervisión deberá cumplir con las siguientes obligaciones: (...) 33. Remitir mensualmente a la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad, el informe físico, técnico financiero y administrativo sobre el avance en la ejecución del contrato”*, para lo cual deben valerse del formato disponible en el Sistema de Gestión Integral de la Universidad (SIGUD)⁸⁸.

⁸⁸ <http://planeacion.udistrital.edu.co:8080/sigud/pa/gc>



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

En el mismo orden, el numeral 36 *ejusdem*, impone a los supervisores la obligación de: “*Conservar constantemente actualizados los archivos digitales y físicos, en los que consten todos y cada uno, de los gastos y/o movimientos económicos, que se den con ocasión de la ejecución del contrato sobre el cual se realice la supervisión*”. La misma obligación tienen los interventores⁸⁹.

En idéntico sentido, pero esta vez en relación con los interventores, el numeral 34 del artículo 25 del manual en cita, establece que corresponde a los interventores: “*Remitir oportunamente a la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad el expediente con todos los documentos que se generen en desarrollo del contrato. En caso de concurrencia, la presente obligación corresponderá al supervisor del contrato*”.

Respecto de la importancia de mantener actualizados, en orden y completos los archivos contractuales, el literal a) del numeral 47 del mismo artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría establece también como obligación de los supervisores: “*Verificar que los soportes contractuales que reposan en la Oficina Jurídica contengan toda la documentación actualizada del contrato, como son documentos generados en la etapa precontractual, los de cumplimiento de las obligaciones que se exigieron y anexaron para cada pago, así como los demás suscritos en desarrollo del contrato, **los cuales debieron haberse remitido de manera periódica y oportuna***”⁹⁰.

Por su parte, la Veeduría Distrital, en la Circular 014 de diciembre 31 de 2015, sobre *unicidad del expediente contractual*, señaló lo siguiente:

“...[L]a totalidad de documentos producidos por cualquier entidad en las fases precontractual, contractual y post contractual, deben estar integrados en un solo expediente, no solo para garantizar los fines señalados en el citado artículo 16 de la Ley 1437, sino para facilitar la vigilancia de organismos de control y seguimiento de la ciudadanía, en los términos del artículo 2° de la Ley 1712 de 2014, ..., que dispone: ‘Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley’ y, en particular, para que se materialice, el de calidad de la información previsto en el artículo 3 ibidem: ‘...Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad’”⁹¹.

Junto a lo anterior, es necesario anotar que el numeral 6° del artículo 38 del Código General Disciplinario⁹², establece que es deber de todo servidor público: “*Custodiar y cuidar la*

89 Ver art. 25, num. 36, *ibid*.

90 La negrilla y la subraya son nuestras

91 La negrilla y la subraya son nuestras

92 Expedido mediante la Ley 1952 de 2019



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

documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos". El cumplimiento de este deber lleva aparejada la prohibición de que trata el numeral 12° del artículo 39 *ejusdem*, consistente en: *"Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones"*.

Las normas anteriormente transcritas, permiten entender la importancia que para la buena marcha de la Administración Pública tienen los documentos producidos con ocasión de su gestión, entre estos y para el caso que interesa en la presente circular, con ocasión de la *gestión contractual*. Adicionalmente, el manejo documental, en particular, el contractual, puede comprometer la responsabilidad penal del servidor del Estado, como se desprende del contenido del artículo 292 del Código Penal, que consagra el delito de ***Destrucción, supresión u ocultamiento de documento público***, conforme al cual: *"El que destruya, suprima u oculte total o parcialmente documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años (...) Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, se impondrá prisión de tres (3) a diez (10) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término..."*.

Es de anotar que en los términos del artículo 294 *ejusdem*: *"Para los efectos de la ley penal es documento toda expresión de persona conocida o conocible recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos, que tengan capacidad probatoria"*.

Finalmente, un tema que resulta importante incluir en este apartado es el del *acta de cierre del expediente*. El mismo está normado en el artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015⁹³, que trata de las ***Obligaciones posteriores a la liquidación***, el cual, si bien no aplica a las entidades con régimen especial de contratación, como es la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, sirve como un punto de referencia y puede ser acogido por la entidad, en ejercicio de su autonomía; norma según la cual: *"Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación"*.

Como buena práctica, la firma del acta de cierre del expediente debe realizarse por parte del ordenador del gasto y del supervisor del contrato. Esta práctica puede implementarse en todos los procesos de selección, de manera que no haya excepciones para su aplicación, por lo que desde los contratos celebrados por contratación directa hasta las convocatorias públicas deberían contar con un acta de cierre del expediente.

Finalmente, se debe mencionar que el cierre del expediente contractual es una práctica que coadyuva al cabal cumplimiento del artículo 11° de la Ley 594 de 2000⁹⁴, en la cual se establece la obligación

93 "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL"

94 Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones



de conformar archivos públicos, al tiempo que se establecen medidas y mecanismos, de control y organización de los mismos.

Expuesto lo anterior, nos permitimos poner a su consideración los siguientes lineamientos y recomendaciones:

11.1. Documentación de las etapas preparatoria y precontractual.

Toda la documentación relacionada con las etapas preparatoria y precontractual debe ser entregada al momento de la radicación de solicitud de elaboración del contrato a la Oficina Asesora Jurídica. Adicionalmente, los jefes de las dependencias, así como los supervisores e interventores, de contratos y convenios, deben entregar de manera inmediata y en el mismo momento en el que se producen, todos los documentos que soporten las etapas contractual y postcontractual, para garantizar que la totalidad de la documentación repose en los expedientes únicos de contratos y convenios.

En consecuencia, no podrán existir documentos relacionados con estos procesos en las dependencias productoras de los mismos ni en poder los supervisores e interventores, de modo que toda la documentación que soporte la contratación debe reposar en la Oficina Asesora Jurídica para la conformación de los expedientes únicos de contratación.

11.2. Documentación precontractual.

Los documentos que deberán ser allegados oportunamente y de forma completa a la Oficina Asesora Jurídica son todos aquellos relacionados con el trámite precontractual, según la modalidad de selección del contratista, entre estos y no de forma exclusiva, los estudios previos; los proyectos de pliegos, las observaciones y las respuestas a éstas; los pliegos definitivos, las observaciones y respuestas a las mismas; los adendos; el acta de cierre; la oferta u ofertas ganadoras; los informes de evaluación, esto es, el inicial y el final, junto con las observaciones a la evaluación inicial y las respuestas a éstas; la resolución de adjudicación; y, las actas pertinentes de sesión del Comité Asesor de Contratación.

En cuanto al trámite contractual, el contrato; las pólizas y las actas de aprobación; los informes de ejecución; las actas de inicio, de suspensión y de reinicio; los otrosíes, prórrogas y adiciones; y, el acta de liquidación, si el contrato es susceptible de esta. En este último caso, son los documentos de que trata el capítulo IV del Manual de Supervisión e Interventoría (***DE LOS DOCUMENTOS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO***).

11.3. Originalidad de los documentos.

Todos los documentos que obren en el expediente contractual serán originales, excepción hecha de los soportes para los pagos y las órdenes de pago, cuyos originales reposarán en la División de Recursos Financieros.



11.4. Aplicación al IDEXUD, CIDC Y CERI.

Las anteriores recomendaciones aplican, en lo pertinente, a la Sección de Compras y al IDEXUD, respecto de los contratos, convenios, y órdenes de compra y de servicios, a su cargo y cuyo archivo está bajo su responsabilidad, así como al Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico (CIDC), y al Centro de Relaciones Internacionales (CERI), en idénticos términos a lo señalado.

11.5. Formación del expediente contractual.

En lo pertinente, deberá aplicarse lo previsto en el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, sobre **Formación y examen de expedientes**, en particular, lo ya señalado, respecto de que cada proceso contractual deberá constar en un expediente, esto es, *un expediente por proceso contractual*. Adicionalmente y conforme al inciso 3° de la norma en cita: “*Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado*”.

Así las cosas: “*Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se entregarán en los plazos señalados en el artículo 14*”, esto es, en los términos previstos en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015⁹⁵.

En idéntico sentido, el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, que trata del **Acceso y consulta de los documentos**, prevé que: “*Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley (...) Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes*”.

11.6. Documentos administrativos.

En los términos del artículo 30 de la misma Ley 594 de 2000, sobre **Documentos administrativos**: “*Sólo por motivos legales las entidades del Estado podrán autorizar la salida temporal de los documentos de archivo*”.

11.7. Cierre del expediente contractual.

Se recomienda que vencido el plazo de ejecución contractual, liquidado el contrato o vencido el plazo para su liquidación de común acuerdo sin haberse esta realizado - que equivale a dos (2) años más el tiempo para la liquidación previsto en el texto del contrato -, así como vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o

⁹⁵ “*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”



recuperación ambiental, de las obras o bienes, cuando a estas haya lugar, el ordenador del gasto y el supervisor del contrato suscribirán el *acta de cierre del expediente*.

De tal suerte, en el evento de que el supervisor del contrato se desvincule de la entidad sin que se haya cerrado el expediente contractual, deberá entregar una relación de los contratos a su cargo y que se encuentren en esta situación, a su superior, para su reasignación, seguimiento y control, con los fines anotados.

11.8. Seguimiento para la publicación del SECOP II.

En consonancia con lo señalado en los numerales anteriores y en adición a ello, solicitamos a los ordenadores del gasto, supervisores e interventores, según el caso, realizar mensualmente el siguiente procedimiento para la publicación en SECOP II y la remisión a la Oficina Asesora Jurídica de los documentos de la etapa precontractual, contractual y poscontractual, conforme corresponda:

11.8.1. Tiempo para la publicación de documentos contractuales en el SECOP II.

Dentro de los tres (3) primeros días hábiles siguientes a su expedición, publicar en SECOP II los documentos contractuales correspondientes, conforme lo exige el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014⁹⁶, así como en el artículo 2.8.3.1.6. del Decreto Nacional 1080 de 2015⁹⁷, en concordancia con la Resolución de Rectoría 008 de 2021 y el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015.

11.8.2. Remisión de los informes de los contratos supervisados o intervenidos.

Dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes siguiente a la ejecución, remitir a la Oficina Asesora Jurídica los informes de los contratos supervisados o intervenidos, con sus soportes, en un solo archivo por cada contratista, conforme a lo previsto en los artículos 25.34, 25.36 y 18.33 del Manual de Supervisión e Interventoría.

11.8.3. Requisitos de los informes.

En cumplimiento de lo anterior, deberán tenerse en cuenta los siguientes requisitos:

11.8.3.1. Formatos para la rendición de informes.

Dichos informes deben ser rendidos en los formatos que para el efecto tiene dispuesto el Sistema Integrado de Gestión de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – SIGUD en el Proceso de Gestión Contractual – formatos -, los cuales pueden ser consultados en el link

⁹⁶ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones

⁹⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura”



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

<http://planeacion.udistrital.edu.co:8080/sigud/pa/gc>, acompañándose de los correspondientes soportes.

11.8.3.2. Publicación de los informes en SECOP II y TITÁN.

Adicionalmente, los informes y sus soportes deben ser publicados en la plataforma SECOP II y en el aplicativo TITÁN - en este último caso, en cuanto ello sea posible -, sin perjuicio de que sean publicados en la página Web de la institución, cuando sea implementado el desarrollo tecnológico necesario.

11.8.3.3. Contratos suscritos en la vigencia 2020.

Para efectos de la publicación en el SECOP II de los documentos contractuales de los **contratos suscritos en la vigencia 2020 de manera transaccional**, se dará aplicación a lo establecido en el numeral 3° de nuestra Circular OJ-646-20 del 20 de junio de 2020, relativa al *inicio de ejecución contractual y publicidad de documentos de ejecución e informes de gestión en SECOP II*, la cual puede descargarse en el link: <http://www1.udistrital.edu.co:8080/en/web/oficina-asesora-juridica/ano-2020>.

11.8.3.4. Contratos suscritos en la vigencia 2021.

Para efectos de la publicación en el SECOP II de los documentos contractuales de los **contratos suscritos durante la vigencia 2021 y en adelante**, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 5° de la Resolución de Rectoría 008 de 2021, relativa a la reglamentación del uso del SECOP II en la Universidad, la cual puede descargarse en el siguiente link: https://sgral.udistrital.edu.co/xdata/rec/res_2021-008.pdf.

11.9. Expedientes digitales.

Las recomendaciones anteriormente realizadas aplican por igual en el caso de los *expedientes digitales*.

12. PUBLICACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LA ENTIDAD

Honrando el *principio de publicidad*, de que trata el literal k) del artículo tercero del Estatuto de Contratación de la Universidad, nos permitimos recordar a los miembros de la Comunidad Universitaria, especialmente a quienes, por sus funciones y roles asignados, tienen que ver con la *gestión contractual* de la institución, las normas relacionadas con los documentos que deben ser publicados, la forma de publicación y el plazo para la misma:



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

**ACUERDO No. 03
(11 de marzo de 2015)**

"Por el cual se expide el Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"

"ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN

"Los procesos contractuales y contratos que celebre la Universidad en desarrollo de su Misión y Objeto, procederán de acuerdo con la Constitución y la normatividad contenida en los Códigos Civil y de Comercio colombiano, teniéndose en cuenta los siguientes principios, así como los contenidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia:

(...)

"K. Publicidad. La Universidad garantizará permanente y completo acceso a la información referida a su gestión contractual. Los expedientes que contengan la información correspondiente a los procesos contractuales de la Universidad, durante el tiempo que ésta permanezca legalmente vigente, estarán disponibles para consulta del público".

TIPOLOGÍA	DOCUMENTOS	NORMA APLICABLE Y VIGENTE	SITIO DE PUBLICACIÓN	PLAZO
PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES	Plan anual de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> Art. 9o, lit. e, Ley 1712/14 Art. 10°, Dto. 103/15 	<ul style="list-style-type: none"> SECOPII https://www.contratos.gov.co/consultas/consultarArchivosPAA2019.do Página Web de la entidad https://www.udistrital.edu.co/normatividad-contractual Transparencia 8.4 	Último día hábil del mes de enero (Art. 6°, Res. 262/15)
INFORMES	Informe trimestral de ejecución del plan anual de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> Art. 2°, num. 10°, Ac. 02/15 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad (<u>no se encuentra publicado</u>) 	Al finalizar cada trimestre
	Informe trimestral de los contratos celebrados bajo el mecanismo de selección directa, excepto los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en el que consten el objeto del contrato, <u>y las razones jurídicas y técnicas por las cuales se acudió a este tipo de proceso</u>	<ul style="list-style-type: none"> Art. 2°, num. 11, Ac. 02/15 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad http://www1.udistrital.edu.co:8080/en/web/seccion-de-compras/informes-2019 Transparencia 8.1 	
	Contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión	<ul style="list-style-type: none"> Art. 9o, lit. e, Ley 1712/14 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad (no se encuentra discriminado) 	



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

OTROS DOCUMENTOS	Las obras públicas	<ul style="list-style-type: none"> Art. 9o, lit. e, Ley 1712/14 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad (no se encuentra discriminado) 	Informes periódicos de ejecución
	Los inmuebles adquiridos y arrendados	<ul style="list-style-type: none"> Art. 9o, lit. e, Ley 1712/14 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad (no se encuentra discriminado) 	Una vez se adquieran o se arrienden los inmuebles, según el caso
	En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas	<ul style="list-style-type: none"> Art. 9o, lit. e, Ley 1712/14 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad Universidad Distrital: http://www1.udistrital.edu.co:8080/en/web/oficina-asesora-juridica/contratos-realizados IDEXUD: http://indexud.udistrital.edu.co/indexud/vinculacion.php Universidad Distrital: Transparencia 3.5 IDEXUD: Transparencia 8.2 	Una vez se suscriban los correspondientes contratos
	Los plazos de cumplimiento de los contratos	<ul style="list-style-type: none"> Art. 9o, lit. f, Ley 1712/14 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad https://www.udistrital.edu.co/procesos-contractuales http://www1.udistrital.edu.co:8080/en/web/oficina-asesora-juridica/contratos-realizados (prestación de servicios) Transparencia 3.5 (prestación de servicios) 	
	Manual de contratación (Estatuto de contratación y normas reglamentarias)	<ul style="list-style-type: none"> Art. 11, lit. g, Ley 1712/14 Art. 9o, Dto. 103/15 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad https://sgral.udistrital.edu.co/sgral/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=63 Transparencia 8.3 	Una vez se profieran las correspondientes normas
	Todos los datos de adjudicación de contratos	<ul style="list-style-type: none"> Art. 11, lit. g, Ley 1712/14 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp# Transparencia 8.1 	Una vez se suscriban los correspondientes contratos
	Las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor del	<ul style="list-style-type: none"> Art. 11, lit. g, Ley 1714/12 Art. 8º, Dto. 103/15 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web de la entidad ((En desarrollo) Se recomienda: <ol style="list-style-type: none"> 1) Generar un enlace entre el Sistema Titán, donde mensualmente las personas naturales contratistas de prestación de servicios suben los informes de cumplimiento, y el link de transparencia; y, 	Una vez se produzcan los correspondientes informes



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

	<p>interventor, que prueben la ejecución del contrato</p> <p>Los demás documentos e informes que en aplicación del presente Acuerdo determinen el Consejo Superior Universitario, el Consejo Académico y la Rectoría</p>	<ul style="list-style-type: none"> Art. 2º, num. 15, Ac. 02/15 	<p>2) Establecer, como requisito para cada pago, en los demás contratos, que los supervisores suban los informes de ejecución al link de transparencia</p> <p>Página Web de la entidad</p>	<p>Una vez se produzcan los correspondientes documentos</p>
<p>DOCUMENTOS CONTRACTUALES PROPIAMENTE DICHS</p>	<p>Respecto de la modalidad de “convocatoria pública”, deberán publicarse los siguientes documentos:</p> <p>a) El Proyecto de Pliego de Condiciones y demás documentos, previos;</p> <p>b) Las observaciones y respuestas al proyecto de pliegos;</p> <p>c) Resolución de apertura de la convocatoria;</p> <p>d) Pliego definitivo;</p> <p>e) Las adendas que lleguen a incorporarse en los pliegos de condiciones;</p> <p>f) El acta de la diligencia de</p>	<ul style="list-style-type: none"> Art. 21 y 23 a 28, Res. 262/15 	<ul style="list-style-type: none"> SECOP II https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp# Página Web de la entidad https://www.udistrital.edu.co/contratacion/index.php?t=cp&y=2019 	<ul style="list-style-type: none"> Para los documentos precontractuales, esto es, estudios previos, del sector, de mercado, proyectos de pliegos de condiciones, observaciones y respuestas a éstos y a los pliegos definitivos, resoluciones de apertura, acta de cierre, evaluaciones preliminares y definitivas, junto con las correspondientes observaciones, resoluciones de adjudicación o declaratoria de desierto de los procesos, una vez se produzcan. Los contratos y sus modificaciones (otrosíes, prórrogas y adiciones), dentro de los tres (3) días



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

	<p> cierre de la convocatoria; y, g) El informe preliminar de evaluación de las ofertas.</p>			<p> hábiles siguientes a la suscripción (art. 2º, Res. 58/18).</p>
	<p> Acuerdo marco de precios: <i>“Todas las etapas y documentos del proceso de selección denominado Acuerdo Marco de Precios, deberán ser publicados en la Página WEB de la Universidad y en el Portal Único de Contratación Estatal, según lo señalado en el Decreto 1510 de 2013”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 39, Res. 262/15 	<ul style="list-style-type: none"> • SECOP II • Página Web de la entidad 	
	<p> Bolsa de productos: <i>“Todas las etapas y documentos del proceso de selección denominado Acuerdo Marco de Precios, deberán ser publicados en la Página WEB de la Universidad”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 45, Res. 262/15 	<ul style="list-style-type: none"> • SECOP II • Página Web de la entidad • https://www.udistrital.edu.co/contratacion/index.php?t=bm&y=2019#javascript:; 	
	<p> Subasta inversa: a) Proyecto de pliegos, en particular, y, en general, todos los</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 52, 55, 56 y 58 	<ul style="list-style-type: none"> • SECOP II • https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp# • Página Web de la entidad 	



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

	<p>documentos previos de la contratación; b) Re solución de apertura del proceso; c) Pliego definitivo de condiciones; y, d) Informe preliminar de evaluación de las ofertas.</p>			
	<p>Invitación privada: <i>“Todas las etapas y documentos del proceso de selección denominado Invitación Privada, deberán ser publicados en la Página WEB de la universidad”,</i> no en el SECOP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 73, Res. 262/15 	<ul style="list-style-type: none"> • SECOP II • Página Web de la entidad • https://www.udistrital.edu.co/contratacion/index.php?t=id&y=2019 (Ninguna publicada) 	
	<p>Contratación directa: <i>“La Universidad publicará en la página WEB de la institución y en el Portal Único de Contratación Estatal el contrato suscrito por esta modalidad, y los diferentes documentos previos que se produzcan y la justifiquen”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 80, Res. 262/15 	<ul style="list-style-type: none"> • SECOP II • https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp# (prestación de servicios) • Página Web de la entidad • https://www.udistrital.edu.co/contratacion/index.php?t=cd&y=2019#javascript:; 	



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

	Actas de liquidación	<ul style="list-style-type: none">Art. 2o, num. 10o, Ac. 02/15	<ul style="list-style-type: none">Página Web de la entidadhttp://www.udistrital.edu.co:8080/en/web/oficina-asesora-juridica/actas-de-liquidacion1 (actas de liquidación - convocatoria pública)	
	La totalidad de la documentación asociada a los procesos de contratación adelantados por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para la adquisición de los bienes y servicios que su actividad demanda	<ul style="list-style-type: none">Art. 1º, Res. 08/21	<ul style="list-style-type: none">SECOP IIhttps://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.doPágina Web de la entidadhttps://www.udistrital.edu.co/procesos-contractuales	

De la anterior sinopsis, surgen los siguientes lineamientos, que se solicita comedidamente tener en cuenta:

12.1. Responsables de publicaciones.

Conforme a lo previsto en el artículo quinto de la Resolución de Rectoría 008 de 2021⁹⁸, en cada etapa de *iter contractual* (pre, contractual propiamente dicha y poscontractual), existen unos responsables de publicar la documentación que se genere, lo cual exige urgentemente que los jefes de cada dependencia asignen a alguien vinculado a sus equipos de trabajo, la tarea de publicar, dentro de los términos correspondientes, los documentos que allí se generen, máxime cuando la plataforma SECOP II, en la cual, desde el año 2020, la entidad tiene la obligación de publicar la documentación relacionada con su gestión contractual, asigna roles muy precisos en aplicación de la misma.

12.2. Dependencia responsable de la publicación.

En términos generales, la dependencia responsable de la publicación, en cabeza de su jefe, cuando de informes se trate, será aquella que disponga del mayor número de documentación y, para los efectos de que trata la presente circular, establecerá un procedimiento que permita acopiar, de forma oportuna y completa, la información que deberá ser publicada.

98 “Por medio de la cual se reglamenta el uso del SECOP II en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”



12.3. Responsabilidad de los supervisores en la publicación.

Respecto de lo anteriormente señalado, en particular, del informe trimestral de los contratos celebrados bajo el mecanismo de *contratación directa*, excepción hecha de los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, estará a cargo de quienes funjan como supervisores.

12.4. Responsabilidad de la supervisión en la verificación de las garantías.

Si bien es cierto, las dependencias responsables de la publicación de las *actas de aprobación de pólizas* son aquellas donde dichas actas se generan, esto es, la Oficina Asesora Jurídica, la Sección de Compras y el IDEXUD, a quienes corresponde promover la suscripción de dichas pólizas, dentro de los plazos señalados en los mismos contratos, es a los correspondientes supervisores, quienes tienen la función de: “*Verificar que las garantías que amparan el contrato a supervisar, se encuentren vigentes al inicio y durante la ejecución del mismo, así como durante su liquidación, en los términos señalados en la minuta contractual y realizar los requerimientos a que haya lugar al contratista*”, como lo establece el numeral 6° del artículo 18° del Manual de Supervisión e Interventoría.

12.5. Informes de ejecución de obras públicas.

Corresponde a la Oficina Asesora de Planeación y Control, publicar y mantener actualizados los informes sobre ejecución de obras públicas, de que trata el literal e) del artículo 9° de la Ley 1712 de 2014.

12.6. Información sobre adquisición y arrendamiento de inmuebles

En cuanto a la información sobre adquisición y arrendamiento de inmuebles, de que trata la norma anteriormente citada, en el primer caso, la información correspondiente, deberá ser publicada por la Oficina Asesora de Planeación y Control, y, en el segundo, por la División de Recursos Físicos o la dependencia que supervise el correspondiente contrato de arrendamiento.

12.7. La información sobre contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.

La información sobre *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, de que trata el ya citado literal e) del artículo 9° de la Ley 1712 de 2014, seguirá siendo publicada por la Oficina Asesora Jurídica y el IDEXUD, respecto de los contratos cuyas minutas sean elaboradas en cada dependencia.



12.8. Inclusión del plazo de cumplimiento.

Todas las dependencias que publiquen información relacionada con contratos suscritos, deben incluir lo relacionado con el plazo de cumplimiento de los mismos, en cuanto así lo dispone el literal f) del artículo 9º de la Ley 1712 de 2014.

12.9. Hallazgos de los entes de control.

Uno de los aspectos en que más se está fallando y sobre el cual la Contraloría de Bogotá D.C., ha realizado hallazgos repetitivos, de carácter administrativo, que fácilmente pueden mutar a disciplinarios, es lo relacionado con la publicación de las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes, del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato, de que trata el literal g) del artículo 11º de la Ley 1714 de 2012 y el artículo 8º del Decreto 103 de 2015.

12.10. Proceso de publicación dentro del acuerdo marco de precios.

Frente a lo establecido en el artículo 39 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, en el sentido de que, respecto de la modalidad de selección de contratistas denominada *acuerdo marco de precios*: “*Todas las etapas y documentos del proceso de selección denominado Acuerdo Marco de Precios, deberán ser publicados en la Página WEB de la Universidad y en el Portal Único de Contratación Estatal, según lo señalado en el Decreto 1510 de 2013*”, es necesario aclarar que se hace referencia a aquellos documentos originados en la Universidad, no los propios del proceso de selección, a cargo de la *tienda virtual de Colombia Compra Eficiente*, los cuales serán publicados en los términos establecidos en las normas que rigen para dicha agencia.

El mismo comentario cabe frente a lo dispuesto en el artículo 45 *ejusdem*, según el cual, respecto de la selección de contratistas que se adelante a través de la denominada *bolsa de productos*: “*Todas las etapas y documentos del proceso de selección denominado Acuerdo Marco de Precios, deberán ser publicados en la Página WEB de la Universidad*”.

12.11. Publicación como política administrativa.

Finalmente, si hubiese alguna duda en relación con el hecho de que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas ha dispuesto, como política institucional y administrativa, que toda la documentación relacionada con la gestión contractual de la entidad debe ser publicada, tanto en la página Web de la institución como en el SECOP II, basta con observar el contenido del artículo primero de la mencionada Resolución de Rectoría 008 de 2021, que, en lo que aquí interesa, determina que:

“En los términos del literal k) del artículo tercero del Estatuto de contratación de la entidad y de las normas pertinentes de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, la totalidad de la documentación asociada a los procesos de contratación adelantados por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para la adquisición de los bienes y servicios que su actividad demanda, deberá publicarse, por medio de la plataforma SECOP II, desde la fase



precontractual hasta la liquidación de los correspondientes contratos, en este último caso, cuando proceda”.

Si lo anterior no fuese suficiente, debe repararse en que el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022⁹⁹ adicionó un inciso 2° al artículo 13° de la Ley 1150 de 2007¹⁰⁰, que, en lo pertinente, establece que: *“En desarrollo de los anteriores principios, (las entidades estatales que, por disposición legal, cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces”,* precisando que: *“Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual”.*

13. LIBERACIÓN DE SALDOS PRESUPUESTALES

En este numeral, se ofrecen los siguientes lineamientos, en orden a garantizar la liberación de saldos presupuestales originados en los contratos celebrados por la institución, para el desarrollo de sus actividades misionales. De tal suerte, procede indicar, en primer lugar, que la *gestión contractual* adelantada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en los términos del artículo 2° del Estatuto de Contratación: *“es un instrumento que permite la realización y el cumplimiento material de sus objetivos y funciones misionales, y la continua y eficiente prestación del servicio público de educación superior”.*

En desarrollo de dicha actividad, la institución afecta su presupuesto de gastos, mediante la ordenación correspondiente y, en este orden, como lo señala la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, en concepto de fecha 11 de julio de 2019, sobre *liberación de saldos contractuales*: *“cuando termina un contrato por plazo o por cumplimiento de las obligaciones de contratistas, y quedan saldos por pagar, se debe proceder a solicitar la apropiación de los recursos para poder cumplir la obligación de pago en la vigencia fiscal correspondiente”*¹⁰¹.

Ahora bien, según dejamos establecido en nuestro oficio OJ-667-20 de junio 30 de 2020, frente al concepto de *certificado de disponibilidad presupuestal sin comprometer*, el artículo 14 del Decreto 111 de 1996¹⁰², que consagra el *principio de anualidad*, establece que: *“El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de*

99 Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones

100 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos

101 *Concepto de julio 11..., cit., p. 2*

102 *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”*



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

*apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción*¹⁰³. Significa lo anterior, en opinión nuestra, que los certificados de disponibilidad presupuestal que no se comprometan dentro de la correspondiente vigencia fiscal, deberán ser anulados.

En la misma oportunidad, en relación con las *reservas presupuestales*, indicamos que: “*la Secretaría Distrital de Hacienda ha señalado que ‘son obligaciones y compromisos que a 31 de diciembre de cada vigencia no se hayan cumplido, es decir, que el bien no se haya recibido, que el servicio no se haya prestado, pero que estén legalmente contraídas, desarrollen el objeto contractual y cuente (sic) con el registro presupuestal respectivo’*”¹⁰⁴.

De otra parte, frente al concepto de *pasivos exigibles*, expresamos que la Dirección Jurídica de Hacienda de la Secretaría Distrital de Hacienda, en concepto de fecha 15 de mayo de 2017, estableció que: “*El mecanismo de ‘vigencias expiradas’ o ‘pasivos exigibles’ se utiliza cuando las obligaciones contraídas con los requisitos legales pasan la respectiva vigencia fiscal o la siguiente vigencia en caso de haber utilizado las reservas, y se quedan sin respaldo presupuestal registrado, a pesar de mantener obligaciones de pago aún exigible. En estos casos se debe pagar la obligación con los recursos apropiados en la vigencia fiscal de su exigibilidad’*”¹⁰⁵.

Por último, en relación con los tres (3) conceptos, manifestamos que: “*la Secretaría Distrital de Hacienda, en la misma oportunidad, señaló que ‘si los compromisos previstos para ser pagados durante la vigencia fiscal no pueden serlo por motivos ajenos a las partes, el propio Estatuto (en alusión al Estatuto Orgánico Presupuestal del Distrito Capital) dispone de tres mecanismos: las reservas presupuestales, las cuentas por pagar y las ‘vigencias expiradas’ o ‘pasivos exigibles’ con los cuales la ejecución del presupuesto puede conciliarse con dicho principio (el de anualidad)’*...”¹⁰⁶.

Regresando al concepto de fecha 11 de julio de 2019, de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, se sostiene que la existencia de las *vigencias expiradas* o *pasivos exigibles* está determinada por el acaecimiento del *fenecimiento presupuestal*, respecto del cual, en lo que aquí interesa, se señala que: “*es el acto mediante el cual se termina la vigencia de una reserva presupuestal, es decir, aunque la obligación persiste, se mantiene y se reconoce, la apropiación presupuestal que garantizaba la obligación expira y, en consecuencia, el pago debe (sic) afectar el presupuesto en que la misma se haga exigible, convirtiéndose entonces en un pasivo exigible’*”¹⁰⁷. Junto a lo anterior, se sostiene que: “*la liberación de saldos debe estar supeditada a la inexistencia de obligaciones exigibles*”, añadiendo que: “*en caso de existir obligaciones de pago derivadas de un contrato Estatal se debe mantener el soporte presupuestal que permita su cumplimiento*”¹⁰⁸.

103 Ver Oficio OJ-667..., cit., p. 2

104 Oficio OJ-667..., cit., *ibid*

105 Oficio OJ-667..., cit., p. 3

106 Oficio OJ-667..., cit., *ibid*.

107 Concepto de julio 11..., cit., p. 3



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

Respecto a la exigibilidad de obligaciones de pago contractuales, expuesto el plazo con que cuentan las partes de un contrato estatal para su liquidación, en lo que aquí interesa, se sostiene, en el concepto en cita, que, vencido dicho plazo, sin que se haga exigible el respectivo pasivo, se deben liberar los recursos comprometidos¹⁰⁹. Esta es la razón por la cual, entre las pautas a tener en cuenta durante el denominado *cierre presupuestal*, según el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, se debe realizar un: “*análisis detallado de los compromisos adquiridos con el fin de evidenciar si existen saldos que no se van a ejecutar por efecto de la liquidación de contratos o por liberación de saldos no utilizados*”¹¹⁰.

Junto a lo anterior, en el ámbito del *proceso de depuración de cartera*, se menciona que, a la luz de lo previsto en la Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación: “*deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos u obligaciones, y, mediante la incorporación y retiro de las partidas a que haya lugar, evitar que la información financiera revele situaciones tales como: (...) Bienes y derechos (...) i) obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la ley ha establecido su cruce o eliminación*”¹¹¹.

En este sentido, se pone de presente que la Contaduría General de la Nación: “*advierte la necesidad de identificar aquellas obligaciones que ya no son susceptibles de cobro por parte de terceros, como es el caso de aquellas sobre las que ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de controversias contractuales*”¹¹².

Expuesto lo anterior, se concluye, en el concepto que venimos citando, que: “*para proceder a liberar saldos, el ordenador del gasto, mediante acta de fenecimiento debe autorizar el retiro de los montos objeto de depuración y concomitante a ello, ordenar los registros contables a que haya lugar, de lo cual se debe enviar copia a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto*”¹¹³.

Con base en lo anteriormente señalado, emitimos los siguientes lineamientos, que respetuosamente recomendamos sean tenidos en cuenta:

13.1. Reservas presupuestales.

Al finalizar cada vigencia, los ordenadores del gasto, con base en la información reportada por interventores y supervisores, respecto de obligaciones y compromisos que, a 31 de diciembre del respectivo año, no se hayan cumplido, es decir, que el bien no se haya recibido, que el servicio no se

108 *Concepto de julio 11..., cit., ibid.*

109 Ver *Concepto de julio 11..., cit., p. 4*

110 Ver *Concepto de julio 11..., cit., p. 5*

111 Ver *Concepto de julio 11..., cit., ibid.*

112 Ver *Concepto de julio 11..., cit., ibid.*

113 *Concepto de julio 11..., cit., p. 6*



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

haya prestado, pero que estén legalmente contraídas, desarrollen el objeto contractual y cuenten con el registro presupuestal respectivo, solicitarán a la Sección de Presupuesto la constitución de las correspondientes *reservas presupuestales*.

13.2. Vigencia expirada o pasivo exigible.

En el evento de que durante la vigencia en que deban cancelarse las reservas presupuestales, ello no sea posible, al año siguiente deberá reconocerse la *vigencia expirada o pasivo exigible*, mediante solicitud, proferida por el ordenador del gasto, previa certificación sobre la existencia de estos valores, en las bases de datos de la Sección de Presupuesto de la Universidad. En dicha solicitud, además, se ordenará el pago, previa presentación de la documentación correspondiente, por parte del contratista titular de la obligación.

Es de anotar que, según lo establece el numeral 40 del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas: “*El funcionario que ejerce labores de supervisión deberá cumplir con las siguientes obligaciones (...) 40. Tramitar la liberación de pasivos exigibles para efectos de pago a los contratistas, cuando a ello hubiere lugar*”.

13.3. Deber de los supervisores de requerir el cobro de los saldos presupuestales.

Tanto durante la vigencia de la reserva presupuestal como del pasivo exigible o vigencia expirada, el interventor o supervisor del contrato, según el caso, hará al contratista acreedor de la obligación, los requerimientos tendientes a que realice el cobro de la obligación existente en su favor.

13.4. Solicitud de liberación de saldo presupuestal

Pasados tres (3) años desde que se celebró el contrato, que coinciden con el año de la correspondiente vigencia, de la reserva presupuestal, y del pasivo exigible o vigencia expirada, el ordenador del gasto, con base en la información del interventor o del supervisor del contrato, solicitará la liberación del saldo presupuestal correspondiente.

14. LINEAMIENTOS PARTICULARES SOBRE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Sin perjuicio de lineamientos emitidos en numerales anteriores, aplicables a la totalidad de los contratos celebrados por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en calidad de contratante, en este apartado, ofrecemos lineamientos particulares relativos a los *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, en atención al peso específico que esta tipología contractual tiene dentro del universo de la *gestión contractual* de la institución.



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

14.1. Documentación requerida para la contratación por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.

De todos es sabido que corresponde a la Oficina Asesora Jurídica apoyar los procesos de *contratación por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa* de la Universidad Francisco José de Caldas, razón por la que nos permitimos indicar a los ordenadores de gasto y requirentes de necesidades de este tipo de contrataciones, que las solicitudes correspondientes deben estar acompañadas de los siguientes documentos, en formato PDF y en el estricto orden del Formato GC-PR-002-FR-006: *Lista de Documentos CPS*, el cual se encuentra publicado en el link: <http://planeacion.udistrital.edu.co:8080/sigud/pa/gc>, que, para mayor claridad, incorporamos a continuación:

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS			
No.	ETAPA PRE-CONTRACTUAL	No FOLIO	VO.BO
1	GC-PR-002-FR-006, LISTA DE DOCUMENTOS CPS		
2	SOLICITUD DE ELABORACIÓN DE CONTRATO FIRMADA POR EL ORDENADOR DE GASTO (SI-CAPITAL)		
3	CONSTANCIA DE CREACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PROCESO EN EL SECOP II		
4	CERTIFICADO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL No.		
5	SOLICITUD DE LA NECESIDAD (SI-CAPITAL)		
6	GC-PR-003-FR-007, ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS		
7	CERTIFICADO DE NO EXISTENCIA DE PERSONAL EXPEDIDO POR RECURSOS HUMANOS		
8	DOCUMENTOS PÚBLICOS DEL PROVEEDOR (SE LISTAN A CONTINUACIÓN):		
8.1	PROPUESTA DE SERVICIOS (LA FECHA DE LA PROPUESTA DEBE SER POSTERIOR A LA FECHA DE TODOS LOS DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES)		
8.2	CERTIFICACIONES DE ESTUDIOS (DIPLOMAS Y ACTAS DE GRADO)		
8.3	CERTIFICACIONES LABORALES (NO COPIA DE CONTRATOS)		
8.4	CERTIFICADO DE PERSONERÍA DISTRITAL		
8.5	ANTECEDENTES DISCIPLINARIOS DE LA PROCURADURIA		
8.6	ANTECEDENTES FISCALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL		
8.7	ANTECEDENTES POLICÍA JUDICIAL		
8.8	CERTIFICADO DE REGISTRO DE MEDIDAS CORRECTIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA		
8.9	CERTIFICADO DE DELITOS DE NATURALEZA SEXUAL (ESTE CERTIFICADO SÓLO LO DEBERÁN APORTAR QUIENES, POR EL OBJETO DEL CONTRATO Y LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR, TENDRÁN CONTACTO CON MENORES, TALES COMO MÉDICOS, ENFERMERAS, PSICÓLOGOS, LABORATORISTAS, BIBLIOTECÓLOGOS, ENTRE OTROS)		
8.10	GC-PR-002-FR-038, DECLARACIÓN DE VERACIDAD Y CAPACIDAD PARA CONTRATAR CON LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS		
8.11	CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN DE BIENES Y RENTAS EN EL SIGEP		
8.12	CERTIFICADO DE INSCRIPCIÓN EN ÁGORA		
9	DOCUMENTOS PRIVADOS DEL PROVEEDOR (SE LISTAN A CONTINUACIÓN):		
9.1	HOJA DE VIDA PERSONAL (FIRMADA)		
9.2	HOJA DE VIDA FUNCIÓN PÚBLICA (SIDEAP)- (FIRMADA Y CON LA ANOTACIÓN DE QUE NO SE ENCUENTRA INHABILITADO PARA SER CONTRATADO)		
9.3	FOTOCOPIA DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA		
9.4	FOTOCOPIA DE LA TARJETA PROFESIONAL (CUANDO APLIQUE)		
9.5	ANTECEDENTES DISCIPLINARIOS PROFESIONALES (CUANDO APLIQUE TARJETA PROFESIONAL)		
9.6	CERTIFICADO DE VIGENCIA DE LA TARJETA PROFESIONAL (CUANDO APLIQUE)		
9.7	CERTIFICADO DEL REGISTRO ÚNICO TRIBUTARIO (RUT)- (DEBERÁ ESTAR ACTUALIZADO CON LA ACTIVIDAD QUE VAYA A DESARROLLAR)		
9.8	CERTIFICADO DE AFILIACIÓN EN SISTEMA DE SALUD EPS (COMO INDEPENDIENTE COTIZANTE)		
9.9	CERTIFICADO DE AFILIACIÓN EN SISTEMA DE PENSIONES (COMO INDEPENDIENTE COTIZANTE)		
9.10	CERTIFICADO DE CUENTA BANCARIA		
9.11	EXAMEN DE INGRESO EN SALUD OCUPACIONAL (MÁXIMO 3 AÑOS DE EXPEDICIÓN)		
9.12	CERTIFICADOS MÉDICOS Y TÉCNICOS (ÚNICAMENTE PARA CONDUCTORES)		



14.2. Algunas profesiones cuyo ejercicio exige requisitos especiales.

En orden a que se garantice el cumplimiento de lo previsto en el inciso 1° del artículo 26 de la Constitución Política, según el cual: *“Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”*, en la Oficina Asesora Jurídica verificaremos, respecto de las profesiones cuyo ejercicio la ley lo exija, la existencia, de una parte, del correspondiente registro, matrícula o tarjeta profesional, así como, de otra, la ausencia de antecedentes disciplinarios profesionales.

La siguiente relación es meramente indicativa y la incluimos sin perjuicio de la existencia de otras profesiones, cuyo ejercicio requiera un registro, matrícula, tarjeta profesional o similares, así como la ausencia de antecedentes ligados a su ejercicio:

14.2.1. Profesiones cuyo ejercicio requiere tarjeta profesional, matrícula o similares.

PROFESIÓN	REQUISITO
Derecho	Tarjeta profesional (Consejo Superior de la Judicatura)
Medicina y cirugía	Registro médico, y carné o tarjeta (Ministerio de Salud)
Enfermería	Tarjeta profesional
Fisioterapia	Tarjeta profesional
Fonoaudiología	Tarjeta profesional
Nutrición y dietética	Matrícula profesional
Odontología	Carné o tarjeta profesional
Optometría	Tarjeta profesional
Psicología	Tarjeta profesional (Colegio Colombiano de Psicólogos – COLPSIC)
Terapia ocupacional	Tarjeta profesional
Trabajo social	Tarjeta profesional
Administración de empresas	Tarjeta profesional (Consejo Profesional de Administración de Empresas)
Administración de empresas agropecuarias, Administración agrícola o Administración agropecuaria	Tarjeta profesional
Administración en desarrollo agroindustrial	Tarjeta profesional
Administración Pública	Tarjeta profesional
Contaduría Pública	Tarjeta profesional (Junta Central de Contadores)
Administración ambiental	Tarjeta profesional (Consejo Profesional de Administración Ambiental)
Economía	Matrícula profesional
Profesiones Internacionales y Afines (Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales; Finanzas y Relaciones Internacionales;	Tarjetas profesional (Consejo Nacional de Profesiones Internacionales y Afines)



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

Relaciones Económicas Internacionales; Comercio y Finanzas Internacionales; Finanzas y Comercio Exterior; Comercio Internacional; Comercio Exterior; y Administración en Negocios Internacionales)	
Contaduría pública	Tarjeta profesional (Junta Central de Contadores)
Ingeniería industrial	Matrícula profesional (Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - COPNIA). Para mayor información sobre profesiones inspeccionadas por el COPNIA, consultar el siguiente link https://copnia.gov.co/atencion-al-ciudadano/profesiones-de-nuestra-competencia
Ingeniería Eléctrica, Mecánica y profesiones afines	
Ingeniería de software	
Ingeniería, así como sus profesiones afines y auxiliares (Ingeniería Forestal, Eléctrica, Agronómica y Agrícola)	
Ingeniería de petróleos	
Ingeniería de Transporte y Vías	
Ingeniería Química	
Arquitectura, Ingeniería y Profesiones auxiliares	
Diseño industrial	Tarjeta profesional
Actuación, Dirección escénica y doblaje en Radio y Televisión	Tarjeta profesional
Bibliotecología	Registro del título y matrícula profesional (Consejo Nacional de Bibliotecología)
Biología	Matrícula profesional
Ecología	Matrícula profesional
Geología	Matrícula profesional
Técnico electricista	Matrícula profesional
Tecnólogo en electricidad, electromecánica, electrónica y afines	Matrícula profesional
Actividad Técnica o profesión tecnológica especializada de la fotografía y la camarografía	Tarjeta profesional y matrícula



14.2.2. Profesiones cuyo ejercicio requiere ausencia de antecedentes disciplinarios o similares.

PROFESIÓN	ORGANISMO QUE LA EXPIDE
Derecho	Consejo Superior de la Judicatura-Sala Disciplinaria
Medicina y cirugía	Tribunal Nacional de Ética Médica ¹¹⁴
Enfermería	Tribunales Departamentales Éticos de Enfermería y Tribunal Nacional Ético de Enfermería ¹¹⁵
Odontología	Tribunales de Ética Odontológica ¹¹⁶
Psicología	Colegio Colombiano de Psicólogos – COLPSIC ¹¹⁷
Trabajo social	Colegio Nacional de Trabajo Social ¹¹⁸
Administración de empresas	Consejo Profesional de Administración de Empresas ¹¹⁹
Administración Pública	Colegio Colombiano del Administrador Público ¹²⁰
Contaduría Pública	Junta Central de Contadores ¹²¹
Ingeniería industrial	Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA). Para mayor información sobre profesiones inspeccionadas por el COPNIA, consultar el siguiente link https://copnia.gov.co/atencion-al-ciudadano/profesiones-de-nuestra-competencia ¹²²
Ingeniería Eléctrica, Mecánica y profesiones afines	
Ingeniería de software	
Ingeniería, así como sus profesiones afines y auxiliares (Ingeniería Forestal, Eléctrica, Agronómica y Agrícola)	
Ingeniería de petróleos	
Ingeniería de Transporte y Vías	
Ingeniería Química	
Arquitectura, Ingeniería y Profesiones auxiliares	
Bibliotecología	Consejo Nacional de Bibliotecología ¹²³
Economía	Consejo Nacional Profesional de Economía ¹²⁴

14.3. Requisitos de ejecución de *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.*

En este punto, nos dirigimos a los supervisores y contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa de la Universidad, para dictar lineamientos relacionados con

114 Art. 63, Ley 23/1981

115 Art. 10o, Ley 266/1996

116 Art. 59, Ley 35/1989

117 Art. 57 y 58, Ley 1090/2006

118 Art. 8o, Ley 53/1977

119 Art. 9o, Ley 60/1981

120 Art. 5o, Ley 1006/2006

121 Art. 15, Ley 145/1960

122 Art. 26, Ley 842 de 2003

123 Art. 7o, Ley 11/1979

124 Art. 6°, Ley 41/1969



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

el perfeccionamiento y ejecución de este tipo de contratos. En este orden, sea lo primero señalar que, conforme a lo previsto en los artículos 21 del Estatuto de Contratación y 81 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, antes del inicio del contrato, deben cumplirse los siguientes requisitos para su ejecución: (i) La expedición del Registro Presupuestal, por la Sección de Presupuesto; (ii) la aprobación de la garantía, por parte de la Oficina Asesora Jurídica; y, (iii) la suscripción de la correspondiente acta de inicio, por parte del Supervisor del contrato, de manera que el inicio real y efectivo del contrato, está supeditado al cumplimiento de estos requisitos y no a la fecha de suscripción del contrato.

Adicionalmente, de existir una diferencia entre las fechas de suscripción del contrato, aprobación de la póliza y expedición del Registro Presupuestal, se toma como inicio del contrato, la última fecha, bien sea de expedición del registro o de la aprobación de la póliza por parte de la Oficina Asesora Jurídica.

De otra parte, el artículo 2º de la Ley 1562 de 2012¹²⁵, modificatorio del artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, estableció que deben afiliarse obligatoriamente al Sistema General de Riesgos Laborales: *“las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación”*¹²⁶.

Junto a lo anterior, el artículo 6º del Decreto 723 de 2013¹²⁷, sobre ***Inicio y finalización de la cobertura***, establece que: *“La cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación; para tal efecto, dicha afiliación al Sistema debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada”*, agregando que: *“La finalización de la cobertura para cada contrato corresponde a la fecha de terminación del mismo”*.

Si bien es cierto, el establecimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución de los contratos que celebra, solo corresponde fijarlos a la misma Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a través de su máximo órgano de dirección y gobierno – el Consejo Superior Universitario –, como parte de su *régimen de contratación* de que trata el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, no siendo posible modificarlos, para adicionarlos, a través de una circular, nada obsta para que recomendemos encarecidamente a los supervisores de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa abstenerse de suscribir las correspondientes *actas de inicio*, sin disponer de una constancia idónea sobre la cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales en relación con el correspondiente contrato.

125 Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional

126 La negrilla y la subraya son nuestras

127 Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones



La razón de ser de esta recomendación es que, de presentarse un *accidente de trabajo*¹²⁸, sin estar la ejecución del contrato amparada por el Sistema General de Riesgos Laborales, los daños que sufra el contratista y los gastos que éstos aparejen, deberán ser cubiertos solidariamente por la institución y por el supervisor, sin perjuicio de las acciones fiscales y disciplinarias que procedan.

Respecto de la fuente de responsabilidad para los supervisores, es importante señalar que el numeral 13 del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría de la institución establece que: “*El funcionario que ejerce labores de supervisión deberá cumplir con las siguientes obligaciones: (...) 13. Vigilar y propender porque las condiciones ambientales y de seguridad industrial, se cumplan por parte del contratista supervisado*”¹²⁹.

14.4. Embargos de honorarios por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.

En relación con el procedimiento a seguir frente a las órdenes de embargo que recaen sobre los honorarios de personas vinculadas a la Universidad a través de *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, ante el vacío normativo existente, es pertinente señalar que la jurisprudencia constante de la Corte Constitucional Colombiana, en particular, aquella de que trata la sentencia T-725 de septiembre 16 de 2014¹³⁰, ha establecido que cuando una persona acredita siquiera sumariamente que los ingresos que percibe por concepto de un contrato de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión administrativa, que ha celebrado con determinada entidad pública, es su única fuente de ingresos y, de contera, la de su familia y/o personas a su cargo, como protección al derecho fundamental del mínimo vital, podrá limitarse la medida de embargo en la forma en que es limitado el embargo de salarios y prestaciones sociales de personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Es así que, en la mencionada sentencia, la Corte Constitucional establece la siguiente regla de conducta a seguir en los mencionados casos:

“De esta manera, si bien es cierto que no se debe presumir la afectación al mínimo vital del contratista con ocasión del embargo de sus honorarios, cuando este acredita siquiera sumariamente que esta es su única fuente de ingresos, se debe (i) evitar el embargo total o parcial de dicha acreencia cuando es inferior al salario mínimo legal mensual vigente;

128 Para la definición de *accidente de trabajo*, nos remitimos a lo previsto en el artículo 3° de la Ley 1562 de 2012, que transcribimos a continuación, en lo que resulta pertinente citar:

“ARTÍCULO 3o. ACCIDENTE DE TRABAJO. Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.

“Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

“Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador...”.

129 La negrilla y la subraya son nuestras

130 M.P. Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA



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

(ii) restringir el embargo hasta la quinta parte del monto que excede el salario mínimo, y
(iii) permitir el embargo de hasta el cincuenta por ciento (50%) de los honorarios únicamente cuando se busca el pago de deudas contraídas con cooperativas legalmente autorizadas, o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con los artículos 411 y concordantes del Código Civil¹³¹.

Así las cosas, en el caso de embargos de honorarios por concepto de *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa*, cuando el contratista de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas demuestre siquiera sumariamente, esto es, por ejemplo, a través de declaración extraproceso rendida ante notario público, que los honorarios que devenga son su única fuente de ingreso y/o la de las personas a su cargo, la medida cautelar podrá limitarse al salario mínimo, si este es el monto de los honorarios devengados, o a la quinta parte que excede del mínimo, hasta completar el límite de la medida decretada por la autoridad judicial o administrativa competente.

Considera esta oficina que, en la práctica, dicha gestión deberá realizarse por el contratista ante el supervisor del contrato, quien, en el correspondiente *cumplido*, deberá dejar constancia, con los soportes del caso, de la medida de embargo, del monto a descontar por embargo y del destino de los dineros, dentro de los límites que han sido señalados.

14.5. Lineamientos en relación con los criterios de interpretación de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado SUJ-025S2-2021 y recomendaciones para evitar la constitución de un contrato realidad.

Llegados a este punto, en acatamiento de las recomendaciones realizadas por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la institución, en aras de prevenir el daño antijurídico, señalamos los siguientes lineamientos en relación con los criterios de interpretación de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado SUJ-025S2-2021 y damos las siguientes recomendaciones, para evitar la eventual constitución de la figura del *contrato realidad*.

14.5.1. En la etapa precontractual:

14.5.1.1. Abstenerse, en todo momento, de dar instrucciones, impartir ordenes o solicitar el cumplimiento de actividades a personas cuya relación contractual con la Universidad haya terminado, incluso en aquellos casos en los que se requiera volver a contratar con la misma persona. Hechos como éste, incrementan considerablemente el riesgo jurídico de configurar una verdadera relación laboral.

14.5.1.2. Solo acudir al contrato de prestación de servicios cuando sea estrictamente necesario, es decir, en los casos en que se trate de actividades no habituales de la institución, no se cuente con personal suficiente o se requieran conocimientos especializados. Por lo tanto, se debe evitar que a

¹³¹ Sent. T-725..., cit., p. 16. La negrilla y la subraya son nuestras.



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

través de los contratos de prestación de servicios se desarrollen funciones de carácter permanente de la universidad.

14.5.1.3. En la elaboración de los estudios previos, respetar los principios de planeación y legalidad, por lo cual, en los mismos, se deben establecer y justificar expresamente las necesidades de la institución para la contratación, así como la temporalidad de las mismas y, por ende, del objeto contractual.

14.5.1.4. Evitar establecer en los contratos la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios de planta de la universidad.

14.5.1.5. En caso de que durante la planeación contractual la dependencia que genera la necesidad de la contratación evidencie que, por las condiciones y circunstancias de las actividades a desarrollar por el futuro contratista (funciones habituales de la entidad, personal de planta suficiente, no necesidad de conocimientos especializados, probable subordinación continuada, etc.), existe un riesgo alto de generar una relación laboral, deberá informar inmediatamente al ordenador del gasto y abstenerse de continuar con el proceso contractual correspondiente.

14.5.1.6. En los estudios previos, se deberá incluir un capítulo adicional en donde la dependencia generadora de la necesidad de la contratación hará un análisis de cómo se evitará la continuada subordinación del contratista y cómo se realizará la coordinación de actividades para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

14.5.1.7. En la medida en que, por la naturaleza y condiciones de las actividades contractuales a desarrollar, se considere necesario y conveniente, establecer pago por productos o entregables.

14.5.1.8. Respecto de las dependencias que tienen más de una secretaria vinculada por planta o contrato, se sugiere que establezcan la carga de trabajo de esas actividades para determinar si se necesita una o más, y, en caso de que se concluya que se necesitan menos de las que se tienen, solicitar traslado de las demás a otras dependencias, para optimizar los recursos y mitigar el riesgo.

14.5.2. En etapa contractual: La subordinación o dependencia **continuada** del trabajador, constituye un elemento subjetivo determinante, que distingue las relaciones de carácter laboral de las relaciones contractuales de prestación de servicios. Por lo tanto, los **supervisores deben:**

14.5.2.1. Abstenerse de exigir a los contratistas el cumplimiento de órdenes. Los supervisores deben garantizar a los contratistas que puedan desarrollar sus obligaciones con alto grado de autonomía y sin perjuicio de la necesidad de coordinación para el cumplimiento de las mismas.

14.5.2.2. Para el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, los supervisores deben efectuar una coordinación de actividades, que se traduce en cuatro acciones: **(i)** Verificar el cumplimiento de obligaciones legales o contractuales; **(ii)** solicitar informes periódicos; **(iii)** determinar tiempos de entrega cuando haya lugar a ello, es decir, cuando éstos no estén delimitados en el contrato; y, **(iv)** constatar la calidad del producto que es entregado. En este último caso, se



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

pueden hacer observaciones, pedir aclaraciones o incluso pedir al contratista que lo rehaga, cuando aquél no se ajuste a los estándares de calidad pactados.

14.5.2.3. Abstenerse de imponer a los contratistas el cumplimiento de jornada y horario, salvo que las necesidades del servicio así lo requieran, y siempre y cuando exista una justificación estricta y precisa.

14.5.2.4. Abstenerse de imponer a los contratistas los protocolos de la Universidad y/o someterlos a su poder disciplinario.

14.5.2.5. Abstenerse de exigir a los contratistas la asistencia presencial a la institución para el cumplimiento de sus actividades. Lo anterior, siempre y cuando dicha necesidad no esté justificada en los estudios previos y la minuta del contrato. Las reuniones, en la medida de lo posible, deben ser coordinadas entre supervisor y contratista.

14.5.2.6. Abstenerse de exigirle a los contratistas la participación obligatoria en capacitaciones o eventos que no se encuentren estipulados en el contrato de prestación de servicios. Así mismo, evitar realizar actos como: cargarles inventarios, asignarles puestos de trabajo fijos, etc.

14.5.2.7. En los eventos en que se necesite realizar la prórroga del contrato, se deben soportar concretamente las situaciones por las cuales se hace necesaria la ampliación del plazo inicialmente pactado y las mismas deben a su vez encontrar soporte en los estudios previos.

14.5.2.8. La Oficina Asesora Jurídica capacitará a los supervisores de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa en el debido ejercicio de sus funciones y así evitar la desnaturalización de los contratos.

14.6. Vinculación de extranjeros mediante *contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa.*

Consultada la página Web del Ministerio del Trabajo, específicamente, el link *extranjeros en Colombia*¹³², es del caso señalar que, además de los requisitos y documentos que se exigen a cualquier persona natural que desee celebrar con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en calidad de contratista, *contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión administrativa*, los extranjeros deberán acreditar lo siguiente:

14.6.1. Visa.

Visa, que le permita a la persona desarrollar la actividad, ocupación u oficio autorizado en la misma; es decir, que la visa respectiva le deberá autorizar para ejercer en Colombia la actividad profesional y/o laboral de que trata el contrato que eventualmente celebrará con la institución. En este caso, se trata de la visa TP-4, que el Ministerio de Relaciones Exteriores otorga, entre otras personas, a los

¹³² <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/migracion-laboral/extranjeros-en-colombia.html>



extranjeros que deseen ingresar al territorio nacional en virtud de una vinculación laboral o contratación de prestación de servicios, con persona natural o jurídica domiciliada en Colombia.

En este caso, la vigencia de la visa será igual a la duración del contrato de trabajo o contrato de prestación de servicios, sin que exceda de tres (3) años. Esta visa podrá tener múltiples entradas y se expedirá sin perjuicio de los requisitos legales establecidos para el ejercicio de cada profesión u oficio en el territorio nacional.

Respecto de este requisito, es necesario hacer las siguientes precisiones:

14.6.1.1. Cumplimiento de los requisitos.

Para ejercer la profesión o actividad regulada establecida en la visa, deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para los nacionales colombianos, consagrados en las normas vigentes, y acreditará los documentos respectivos, tales como la homologación o convalidación de títulos, el permiso o licencia provisional, matrícula, tarjeta profesional o constancia de experiencia, expedido por los respectivos *consejos profesionales* o autoridades competentes, según corresponda.

14.6.1.2. Acreditación de experiencia.

Para las profesiones u oficios no regulados que pretenda desarrollar en el país, deberá acreditar la experiencia e idoneidad requeridas.

14.6.1.3. Si el titular de la visa es cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano.

Si el titular de la visa es cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano, puede trabajar en el país, para lo cual debe obtener autorización en su visa y si se trata de profesión regulada, deberá cumplir con los requisitos exigidos para los nacionales colombianos.

14.6.1.4. Profesiones o actividades no reguladas

Para las profesiones o actividades no reguladas, sólo se requiere la previa firma del *Formulario de Compromiso ante el Ministerio de Trabajo*, así como informar a la autoridad migratoria cualquier cambio de actividad o empleador.

14.6.1.5. Cedula de extranjería.

Cédula de Extranjería, en el evento de que la persona esté obligada a tramitarla; esto es, cuando la visa de que es titular tenga una vigencia superior a tres (3) meses.

De otra parte, **es obligatorio informar, por escrito, a Migración Colombia, sobre los términos en que la persona será vinculada a la Universidad, para lo cual se recomienda adjuntar copia del respectivo contrato; esto, dentro de los quince (15) días calendarios siguientes al inicio de la ejecución contractual.** También, dentro del mismo término, se deberá informar, por escrito, respecto



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

de la desvinculación de la persona, por terminación del contrato, merced a cualquiera de las razones por las que ello tenga lugar (terminación del plazo pactado, terminación anticipada, etc.).

En el evento de que la persona haya venido al país exclusivamente para celebrar y ejecutar el contrato de que se trata, se deberán sufragar los gastos de regreso al país de origen o último país de residencia, así como los de su familia o beneficiarios, a la terminación del contrato o desvinculación, o cuando proceda la cancelación de la visa, la deportación o expulsión.

Esta obligación cesará cuando el extranjero obtenga Visa Temporal en las categorías de cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano, padre o madre de nacional colombiano, o visa de residente. Como se trata de una exigencia cuyo cumplimiento resulta oneroso para la entidad, en los correspondientes estudios previos y solicitud de contratación, deberá justificarse suficientemente la razón por la cual se requiere vincular a esta persona en las señaladas condiciones.

Finalmente, en el evento de que el profesional extranjero no allegue tarjeta profesional, porque en su país de origen no existe tal requisito para el ejercicio de la profesión respectiva, lo deseable es que allegue la constancia de dicha situación, mediante copia de la norma que así lo establece o la certificación de autoridad competente al respecto, pero, de no ser así, la oficina o dependencia a cargo de la contratación, podrá corroborar esta información con la embajada respectiva, dejando las constancias del caso. También las búsquedas de información en Internet resultan útiles para precisar esta información.

14.7. Contratación de conductores mediante *contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa*.

En este punto, ofrecemos orientaciones en relación con las condiciones particulares de contratación de personas naturales que presten el servicio de conductores a la institución, mediante *contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión*.

14.7.1. Incorporación en los estudios previos.

En cuanto a lo primero, es menester que las dependencias de la entidad que promueven la contratación de personas naturales mediante *contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión*, relacionados con la conducción de vehículos automotores, en los correspondientes *estudios previos*, incorporen las siguientes obligaciones de que trata la parte pertinente de la Resolución No. 1565 de 2014 del Ministerio de Transporte¹³³, a saber:

14.7.1.1. Capacitación.

Participar en el programa de capacitación vial desarrollado por la entidad.

133 "Por la cual se expide la Guía metodológica para la elaboración del Plan Estratégico de Seguridad Vial"



14.7.1.2. Documentación requerida para el adecuado ejercicio de las actividades.

Aportar, en el momento señalado por la dependencia que lo requiera, la información y documentación que se exija para el adecuado ejercicio de las actividades de conducción a cargo del contratista, de que trata el numeral 8.1.4 de la Resolución 1565 de 2014, entre otra:

- a. Nombres y Apellidos
- b. Número de identificación
- c. Edad
- d. Grupo de trabajo al que pertenece
- e. Tipo de contrato
- f. Años de experiencia en la conducción
- g. Inscripción ante el RUNT
- h. Tipo de licencia de conducción
- i. Vigencia de la licencia de conducción
- j. Tipo de vehículo que conduce
- k. Reporte de comparendos e histórico de los mismos
- l. Control de ingreso de conductores con deudas de comparendos
- m. Reporte de incidentes - fecha, lugar, área rural/urbana
- n. Reporte de accidentes - fecha, lugar, área rural/urbana
- o. Acciones de seguridad vial realizadas:
 - 1) Exámenes
 - 2) Pruebas
 - 3) Capacitaciones

14.7.2. Documentos adicionales.

Por otro lado, entre los documentos que la persona a ser contratada debe anexar en la carpeta denominada *documentos privados*, deberán allegarse las denominadas por la resolución en cita *pruebas de ingreso*, a saber:

- Exámenes médicos: De acuerdo con lo establecido en la ley.
- Prueba teórica: Esta prueba debe medir el nivel de conocimiento del conductor, sobre los factores propios de la conducción, normatividad, vía y del vehículo que va a conducir.
- Prueba práctica: Realizar una prueba práctica, que permita conocer los hábitos y habilidades en la conducción, estas pruebas deben estar basadas en el tipo de vehículo que se va a conducir.
- Exámenes psicosenométricos:
 - a. Visiometría
 - b. Audiometría
 - c. Exámenes de coordinación motriz



d. Examen de psicología

Por último, para mayor información, pueden dirigirse a la Coordinación del Subsistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST de la entidad.

15. VALIDEZ LEGAL DE LOS CORREOS ELECTRÓNICOS

Llegados a este punto, ofrecemos a la Comunidad Universitaria lineamientos relacionados con la validez legal de los correos electrónicos, en concreto, como forma oficial de comunicación. Ahora bien, como punto de partida, es conveniente considerar que la Ley 527 de 1999¹³⁴ le otorga plena validez a los mensajes de datos reconociéndoles pleno valor jurídico. Así, las autoridades, tanto jurisdiccionales como administrativas, deben concederles plenos efectos a los documentos contenidos de manera digital. Estos reconocimientos se sustentan esencialmente en dos principios señalados en la Ley 527 de 1999: El *principio de neutralidad tecnológica* y el *principio de equivalencia funcional*, sobre los cuales se realizarán puntuales alusiones.

En relación con el *principio de equivalencia funcional*, la Ley 527 de 1999, en su artículo 2º, describe los mensajes de datos como: “*la información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el intercambio electrónico de datos (EDI), el correo electrónico, el telegrama, el telex <sic> o el telefax*”¹³⁵.

Adicionalmente, la misma norma estableció que: “*Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que éste contiene es accesible para su posterior consulta...*”. De la misma manera que con el *principio de neutralidad tecnológica*, la Corte Constitucional, al interpretar este principio, estableció que los mensajes de datos deben ser tratados de la misma forma como los escritos en papel.

Este principio les otorga a los mensajes de datos la validez jurídica con que cuentan los mensajes expresados en medios físicos, dándoles la seguridad jurídica necesaria para que a través de estos se puedan manifestar expresiones de voluntad capaces de generar obligaciones para las partes que intervienen en la relación virtual, descartando cualquier tipo de vicio o nulidad por el hecho de provenir de medios electrónicos. Sin embargo, estos mensajes deben tener unas características de orden técnico y legal que a continuación serán expuestas.

Tal como se puede extraer de la interpretación del artículo 11 de la Ley 527 de 1999, para que el documento electrónico sea capaz de producir efectos jurídicos, se señalan una serie de criterios que, de cierta forma, establecen sus requisitos de validez, los cuales pueden puntualizarse de la siguiente manera:

¹³⁴ Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones

¹³⁵ La negrilla y la subraya son nuestras



15.1. Confiabilidad en la forma como se haya generado, archivado o comunicado el mensaje.

Este aspecto se refiere a la seguridad con que se haya generado, archivado o comunicado un mensaje de datos. Es decir, la fiabilidad con que cuenta el documento electrónico desde lo preceptuado en la Ley modelo de Uncitral, que señala que: *“al adoptar el criterio del ‘equivalente funcional’, se prestó atención a esa jerarquía actual de los requisitos de forma, que sirven para dotar a los documentos de papel del grado de fiabilidad, inalterabilidad y rastreabilidad que mejor convenga a la función que les haya sido atribuida”*¹³⁶.

En este punto juega un papel preponderante la manera como se haya generado el mensaje de datos. Si es un simple mensaje de datos que no esté dotado de ningún método que asegure quién ha emitido dicho mensaje, o si este ha sido alterado después del momento de la transmisión, seguramente no podrá contar con la misma eficacia y validez probatoria de un mensaje que cuente con este tipo de medidas de seguridad, como, por ejemplo, aquellos que poseen una firma digital que cuenta con un certificado emitido por una entidad certificadora.

A pesar de que el juez o el operador del derecho debe acudir a las reglas probatorias de la sana crítica para evaluar la confiabilidad del mensaje de datos en cuanto a su generación, archivo y comunicación, debido a la facilidad con la cual los mensajes, los sistemas y los servicios de correo electrónico, entre otros, pueden ser alterados y modificados, hace que los mensajes de datos presentados sin ningún tipo de seguridad tengan poca probabilidad de ser aceptados como legítimos a la hora de evaluar su validez probatoria.

15.2. Integridad de la información contenida en el mensaje de datos.

Los artículos 8º, 9º y 11 de la Ley 527 de 1999 establecen que para que un mensaje de datos tenga plena validez probatoria, debe haber permanecido completo e inalterado, es decir, se debe poder corroborar que el mensaje no ha sido reformado, transformado, cambiado, variado, rectificado o modificado por cualquier medio después de que este ha sido emitido. El documento debe ser íntegro desde cuando se generó. Este principio permite que tanto el emisor como el receptor de un mensaje de datos tengan la plena certeza de que el mismo mensaje de datos es aquel que se produjo inicialmente en su integralidad y no otra versión alterada, que, por mínima que sea, correspondería a otro documento y no al expedido originariamente.

15.3. Identificación del Iniciador.

La misma Ley 527 de 1999, esta vez, en su artículo 7º, expresa que para que un documento electrónico se entienda firmado, se debe utilizar un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y que este pueda asentir con su aprobación el contenido del mismo. Este método debe ser tanto confiable como apropiado para los propósitos para los cuales el mensaje fue generado.

136 Corte Constitucional. Sentencia C-831 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis



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

Este requisito es vital, puesto que, siguiendo el *principio del equivalente funcional*, los documentos en forma material que requieran ser firmados pueden ser presentados en forma digital, siempre y cuando se establezca un procedimiento que permita identificar el generador del documento, que, en últimas, es la función principal de la firma manuscrita. En este orden, el mensaje de datos debe generarse mediante un mecanismo que permita, entre otras cosas, entregar unos niveles de confiabilidad con respecto a la identificación de la forma con la cual se haya generado el documento. Igualmente, que sea posible fijar criterios lo suficientemente claros para la identificación del iniciador del mensaje de datos y la asociación de éste a su contenido. Alrededor de este punto, confluyen dos principios esenciales para determinar la validez de los documentos electrónicos: el *principio de autenticidad* y el *de no repudio*. El primero, fue definido por la Corte Constitucional como la certificación técnica que identifica a la persona receptora o iniciadora de un mensaje de datos¹³⁷.

Este principio se ve reforzado mediante el sistema de *firma digital*, pues la ley presume la autenticidad de los documentos generados mediante este mecanismo y de igual forma entiende que la persona que firma digitalmente un documento es el iniciador del mensaje de datos, pues no tendría cabida que la usara otra persona, ya que este mecanismo tiene un carácter inherente a la persona.

En lo que respecta al *principio de no repudio*, se sustenta en que la persona que firma digitalmente un documento electrónico, apoyado por un certificado digital emitido por una entidad certificadora autorizada, no puede desestimar lo que está contenido en el mensaje de datos, ya que a través de este se ha expresado plenamente su voluntad. Por consiguiente, no puede repudiar los efectos que se derivan de dicho documento, el cual goza de plena validez jurídica, con capacidad para generar derechos y obligaciones.

Este *principio de no repudio*, igualmente, puede ser aplicado a otros métodos de autenticidad tan seguros como el de la firma digital. Además de lo anterior, un mensaje de datos firmado digitalmente podría dar lugar a una cuarta característica expresada en el *principio de confidencialidad*, en el entendido de que el mensaje sólo pueda ser leído o consultado por el destinatario y excepcionalmente por otras personas que tuvieran un eventual derecho.

Por último, es de anotar que en la sentencia C-662 de 2000, a través de la cual la Corte Constitucional realizó el análisis de exequibilidad de la Ley 527 de 1999, este tribunal estableció lo siguiente:

*“A manera de conclusión se tiene que el alcance que esta sentencia le da a lo establecido en la 527 de 1999, es el de otorgarle plena validez a los mensajes de datos, siempre y cuando de ellos se desprendan los elementos necesarios para identificar al emisor del mensaje, verificar que el documento generado y enviado por el emisor sea el mismo que recibió el receptor de este, garantizando que el generador del mensaje de datos no pueda desconocer el envío de dicho mensaje y, en ciertos casos de confidencialidad, avalar la privacidad de la información. **Lo anterior significa que los documentos electrónicos gozan de plena validez jurídica para todos los efectos de acuerdo con el principio del equivalente funcional siempre y cuando sean generados a través de una firma digital y podrán contar**”*

137 Ver Sentencia C-662 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz



con su respectivo certificado digital. Solo de esta forma los mensajes de datos podrían tener la misma validez de los generados por medios físicos firmados de manera manuscrita¹³⁸.

15.4. Recomendaciones:

Realizada la anterior presentación, para la cual seguimos el documento *La validez jurídica de los documentos electrónicos en Colombia a partir de su evolución legislativa y jurisprudencial* del autor Germán Darío Flórez, es pertinente realizar las siguientes recomendaciones:

15.4.1. Efectos jurídicos de los actos administrativos realizados por mensajes de datos.

En cuanto a lo primero, enfatizar en que, conforme a lo establecido en el artículo 6° de la Ley 962 de 2005¹³⁹, los actos y documentos administrativos que emita la Universidad Distrital Francisco José de Caldas producirán todos los efectos jurídicos cuando se realicen a través de mensajes de datos, siempre que sea posible verificar la identidad de la institución, así como la fecha y hora, de envío y recepción del documento.

15.4.2. Uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

En todas las actuaciones académicas, administrativas y académico-administrativas a cargo de la Universidad, deberá procurarse el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la entidad, así como ampliar su cobertura. En consecuencia, las actuaciones se podrán realizar a través de mensajes de datos, siempre y cuando se cuente con mecanismos que permitan generar, archivar y comunicar mensajes de datos.

15.4.3. Autenticidad de memoriales y demás comunicaciones.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, se presumen auténticos los memoriales y demás comunicaciones, cruzadas entre la Universidad y terceros, cuando sean originadas desde el correo electrónico suministrado previamente y plenamente identificado.

15.4.4. Autenticidad e integridad de la información.

Cuando en las comunicaciones oficiales de la Universidad, se haga referencia al uso de correo electrónico, dirección electrónica, medios magnéticos o medios electrónicos, se entenderá que también podrán utilizarse otros sistemas de envío, transmisión, acceso y almacenamiento de mensajes de datos, siempre que garanticen la autenticidad e integridad, del intercambio o acceso de información.

138 La negrilla y la subraya son nuestras

139 Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos



15.4.5. Control de los mensajes recibidos.

Las dependencias académicas, administrativas y académico-administrativas de la institución, llevarán un estricto control y relación de los mensajes recibidos, que incluya la fecha y hora de recepción. De tal suerte, mantendrán el buzón del correo electrónico con disponibilidad suficiente para recibir los mensajes de datos.

15.4.6. Recomendación para la formación de archivo de los expedientes

Para efectos de formación y archivo de los expedientes, tanto académicos como administrativos y académico-administrativos, se recomienda tener en cuenta lo siguiente:

15.4.6.1. Los documentos que sean remitidos como mensaje de datos.

Los documentos que sean remitidos como mensaje de datos, por correo electrónico o medios tecnológicos similares, serán incorporados al expediente cuando hayan sido enviados a la cuenta de la respectiva dependencia desde una dirección electrónica inscrita previamente por el interesado.

15.4.6.2. Expedientes electrónicos.

Sin perjuicio de la conformación de *expedientes electrónicos*, los mencionados documentos se incorporarán al expediente de forma impresa, con la anotación del secretario o de la persona a cargo de las funciones de soporte administrativo, acerca de la fecha y hora en la que fue recibido en la respectiva cuenta de correo, y la información de la cuenta desde la cual fue enviado el mensaje de datos.

15.4.6.3. Registro para el uso de medios electrónicos.

En los términos del artículo 54 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, referente al *Registro para el uso de medios electrónicos*, salvo que se manifieste lo contrario, se entiende que las personas están dispuestas a recibir comunicaciones en las cuentas de correo electrónico que registren ante la Universidad.

15.4.6.4. Utilización del correo para el envío de información.

En todos los casos deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley 962 de 2005, que, para mayor claridad, nos permitimos transcribir:

“ARTÍCULO 10. UTILIZACIÓN DEL CORREO PARA EL ENVÍO DE INFORMACIÓN. Modifíquese el artículo 25 del Decreto 2150 de 1995, el cual quedará así: "Artículo 25. Utilización del correo para el envío de información. Las entidades de la Administración Pública deberán facilitar la recepción y envío de documentos, propuestas o solicitudes y sus respectivas respuestas por medio de correo certificado y por correo electrónico.



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

“En ningún caso, se podrán rechazar o inadmitir las solicitudes o informes enviados por personas naturales o jurídicas que se hayan recibido por correo dentro del territorio nacional.

“Las peticiones de los administrados o usuarios se entenderán presentadas el día de incorporación al correo, pero para efectos del cómputo del término de respuesta, se entenderán radicadas el día en que efectivamente el documento llegue a la entidad y no el día de su incorporación al correo.

“Las solicitudes formuladas a los administrados o usuarios a los que se refiere el presente artículo, y que sean enviadas por correo, deberán ser respondidas dentro del término que la propia comunicación señale, el cual empezará a contarse a partir de la fecha de recepción de la misma en el domicilio del destinatario. Cuando no sea posible establecer la fecha de recepción del documento en el domicilio del destinatario, se presumirá a los diez (10) días de la fecha de despacho en el correo.

“Igualmente, los peticionarios podrán solicitar el envío por correo de documentos o información a la entidad pública, para lo cual deberán adjuntar a su petición un sobre con porte pagado y debidamente diligenciado...”.

15.4.6.5. Acuse de recibido.

Igualmente, deberá tenerse en cuenta lo establecido en los artículos 20 a 25 de la Ley 527 de 1999, según los cuales:

*“**ARTÍCULO 20. Acuse de recibo.** Si al enviar o antes de enviar un mensaje de datos, el iniciador solicita o acuerda con el destinatario que se acuse recibo del mensaje de datos, pero no se ha acordado entre éstos una forma o método determinado para efectuarlo, se podrá acusar recibo mediante:*

“a) Toda comunicación del destinatario, automatizada o no, o

“b) Todo acto del destinatario que baste para indicar al iniciador que se ha recibido el mensaje de datos.

“Si el iniciador ha solicitado o acordado con el destinatario que se acuse recibo del mensaje de datos, y expresamente aquél ha indicado que los efectos del mensaje de datos estarán condicionados a la recepción de un acuse de recibo, se considerará que el mensaje de datos no ha sido enviado en tanto que no se haya recepcionado el acuse de recibo.

*“**ARTÍCULO 21. Presunción de recepción de un mensaje de datos.** Cuando el iniciador recepcione acuse recibo del destinatario, se presumirá que éste ha recibido el mensaje de datos.*

“Esa presunción no implicará que el mensaje de datos corresponda al mensaje recibido. Cuando en el acuse de recibo se indique que el mensaje de datos recepcionado cumple con los requisitos técnicos convenidos o enunciados en alguna norma técnica aplicable, se presumirá que ello es así.

*“**ARTÍCULO 22. Efectos jurídicos.** Los artículos 20 y 21 únicamente rigen los efectos relacionados con el acuse de recibo. Las consecuencias jurídicas del mensaje de datos se regirán conforme a las normas aplicables al acto o negocio jurídico contenido en dicho mensaje de datos.*



“ARTÍCULO 23. Tiempo del envío de un mensaje de datos. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido cuando ingrese en un sistema de información que no esté bajo control del iniciador o de la persona que envió el mensaje de datos en nombre de éste.

“ARTÍCULO 24. Tiempo de la recepción de un mensaje de datos. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el momento de la recepción de un mensaje de datos se determinará como sigue:

“a) Si el destinatario ha designado un sistema de información para la recepción de mensaje de datos, la recepción tendrá lugar:

“1. En el momento en que ingrese el mensaje de datos en el sistema de información designado; o

“2. De enviarse el mensaje de datos a un sistema de información del destinatario que no sea el sistema de información designado, en el momento en que el destinatario recupere el mensaje de datos;

“b) Si el destinatario no ha designado un sistema de información, la recepción tendrá lugar cuando el mensaje de datos ingrese a un sistema de información del destinatario.

“Lo dispuesto en este artículo será aplicable aun cuando el sistema de información esté ubicado en lugar distinto de donde se tenga por recibido el mensaje de datos conforme al artículo siguiente.

“ARTÍCULO 25. Lugar del envío y recepción del mensaje de datos. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido en el lugar donde el iniciador tenga su establecimiento y por recibido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo. Para los fines del presente artículo:

“a) Si el iniciador o destinatario tienen más de un establecimiento, su establecimiento será el que guarde una relación más estrecha con la operación subyacente o, de no haber una operación subyacente, su establecimiento principal;

“b) Si el iniciador o el destinatario no tienen establecimiento, se tendrá en cuenta su lugar de residencia habitual”.

16. OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS SOLICITUDES DE CONCEPTO Y DEMÁS PETICIONES

Como lo hemos expuesto a lo largo de este documento, la Oficina Asesora Jurídica tiene asignadas funciones de coordinación de la asesoría que, en temas jurídicos, relacionados con el devenir institucional, requieran las diferentes dependencias, funcionarios y órganos de gobierno de la Universidad, y, así como éstas, tiene el deber constitucional, legal y normativo, de atender, oportunamente y de fondo, las peticiones que sean presentadas, desde dentro y desde fuera de la institución. Unas y otras, son formas del mismo derecho, a saber, *el derecho fundamental de petición*, consagrado en el artículo 23 constitucional.

Precisado lo anterior, estimamos necesario recordar los temas fundamentales relacionados con la procedencia de las peticiones, bien de información, bien de documentos, bien de consultas (incluidos, como es obvio, conceptos), el trámite y competente para atenderlas, así como los tiempos en que deben ser resueltas.



16.1. Procedencia de las peticiones de información, de documentos y de consulta, incluidos, conceptos.

16.1.1. Derecho de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagra el derecho fundamental que tiene toda persona a presentar: “*peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”. En ejercicio de este derecho, conforme al desarrollo de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el Título II (***Derecho de Petición***), Capítulo I (***Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales***), Capítulo II (***Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales***) y Capítulo III (***Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas***), artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, dicho derecho abarca:

- Derechos de petición en interés general y particular
- Derechos de petición de documentación y expedición de copias
- Consultas y solicitudes de concepto
- Quejas
- Reclamos
- Sugerencias
- Denuncias

Cualquiera de estas peticiones, en los términos de los artículos 1º de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011, y 7º y siguientes de la Resolución de Rectoría 204 de 2021¹⁴⁰, entre otras condiciones, debe señalar el objeto de la petición y las razones que la fundamentan.

Sin el cumplimiento de estas condiciones, la petición no podrá ser atendida, debiéndose, conforme lo establece el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, poner dicha situación en conocimiento del peticionario, quien dispondrá de un (1) mes para reiterar la solicitud corregida; de no hacerlo, se entenderá que ha desistido de ésta.

16.1.2. Solicitudes anónimas.

Respecto de las *solicitudes anónimas*, el artículo 24 de la Resolución de Rectoría 204 de 2021, establece lo siguiente:

“ARTICULO 24. Solicitudes anónimas. Se exceptúan de los requisitos del artículo 7º de la presente resolución, los requerimientos anónimos. En este orden, las acciones ciudadanas formuladas a través de anónimos serán tramitadas de conformidad con la normatividad vigente. Sin embargo, el funcionario competente de resolver la acción ciudadana, tiene la obligación de examinar integralmente la acción ciudadana y, en ningún caso, la estimará

¹⁴⁰ “Por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Atención al Ciudadano ante la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se deroga la Resolución de Rectoría 551 de 2012 y se dictan otras disposiciones”



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

incompleta, por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla, de conformidad con lo establecido en los parágrafos 1° y 2° del artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Es de anotar que la normatividad vigente en materia de peticiones anónimas establece que las mismas serán desestimadas, salvo que exista indicio creíble que justifique su trámite.

16.1.3. Peticiones de acceso a la información pública y de copia de documentos públicos.

Sobre las *Peticiones de acceso a la información pública y de copia de documentos públicos*, el artículo 9° de la Resolución de Rectoría 204 de 2021, en cita, establece que la petición debe recaer sobre documentación asociada al actuar de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, no sometida a reserva. Conforme a lo anterior, no podrá expedirse copia de documentación sometida a reserva legal, en los términos del artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, según el cual y en lo que resulta pertinente recae sobre la siguiente documentación:

- Información relacionada con derechos a la privacidad e intimidad de las personas.

La que involucre derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral, y los expedientes pensionales y demás registros de personal, que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

- Los protegidos por el secreto comercial o industrial.
- Los amparados por el secreto profesional.
- Los datos genéticos humanos.

16.1.4. Consultas y peticiones de conceptos.

Respecto de las consultas o peticiones de concepto, recordamos los requerimientos establecidos por la Oficina Asesora Jurídica desde el año 2015, a saber:

16.1.4.1. Precisión y sustento del asunto relevante

Se debe precisar y sustentar que el asunto es relevante para la institución, de suerte que, con el concepto que se solicita, se unifique un criterio debatido y se fije una posición institucional frente al asunto sometido a concepto.

16.1.4.2. Contenido de la solicitud.

Las solicitudes deben contener, de manera clara y precisa, el asunto jurídico respecto del cual se requiere un pronunciamiento de la Oficina Asesora Jurídica, favoreciendo, por parte de esta dependencia, un análisis claro, preciso y que se limite a la materia objeto de estudio. En este orden, el asunto jurídico debe ser planteado en forma de pregunta o hipótesis.



16.1.4.3. Narración clara de las situaciones que motivan la consulta.

Se debe hacer una narración clara de las situaciones que motivan la consulta, de suerte que se contextualice la petición y se pongan de presente los antecedentes del caso. En las solicitudes que versen sobre aspectos contractuales, se deberá acompañar el pronunciamiento de la interventoría (cuando a ello hubiere lugar).

De otra parte, queremos aprovechar para recordar lo señalado en el artículo 22 de la Resolución de Rectoría 204 de 2021, en concordancia con el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, que modificó el artículo 19 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual:

“ARTÍCULO 22. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas. Toda acción ciudadana debe presentarse de manera respetuosa. Si no se comprende su finalidad u objeto, se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. En ningún caso, se podrán rechazar peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas. Con relación a las peticiones reiterativas ya resueltas, el funcionario competente para resolverlas podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles o de peticiones que se hubieran negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane lo que corresponda”.

16.2. Procedimiento y término para resolver las peticiones que se presentan ante la institución.

Conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Resolución de Rectoría 204 de 2021, el siguiente es el procedimiento interno para dar respuesta a las peticiones en interés general y particular, así como de información y documentación:

En el primer caso, el parágrafo 3º del artículo en cita, en lo pertinente, establece lo siguiente:

“PARÁGRAFO 3º. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver o solucionar la acción ciudadana en los plazos aquí señalados, el competente deberá informar esta circunstancia, dentro de los tres (3) días hábiles anteriores al vencimiento de los términos establecidos, expresando los motivos por los cuales no se dará respuesta en el término y señalando, a la vez, la fecha en que se resolverá o dará respuesta a la acción ciudadana, la cual no debe exceder del doble del plazo inicialmente previsto, es decir, el término total máximo en que deberán resolverse las acciones ciudadanas cuando se solicite una prórroga para su respuesta será de treinta (30) días hábiles”.

El numeral 2º segundo de la norma en cita establece que, en el caso de las acciones ciudadanas de copias e información, como lo son las solicitudes de copia y de acceso a la información: *“En el evento de que dicha petición no haya sido resuelta en dicho término (10 días hábiles), se entenderá como solicitud aceptada y la dependencia competente deberá entregar los respectivos documentos dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento de dicho plazo.”.*



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

De otra parte, nos llama la atención lo establecido en el parágrafo 4° de la norma que viene siendo citada, según el cual:

“PARAGRAFO 4°. Sin perjuicio de que se ponga en conocimiento del competente lo pertinente, se informará trimestralmente a las Oficinas Asesoras de Control Interno y de Asuntos Disciplinarios, respecto de las dependencias que incurren en el incumplimiento de términos, los números de radicado de las acciones ciudadanas vencidas, los asuntos, las dependencias asignadas, las fechas de inicio y de finalización de términos, los días de vencimiento, los servidores responsables y demás información pertinente, luego de haberse efectuado los respectivos requerimientos, así como practicada visita administrativa por parte de la Oficina de Quejas, Reclamos y Atención al Ciudadano”.

En relación con los términos para atender las peticiones de que se viene hablando, el mismo artículo 18 de la Resolución de Rectoría 204 de 2021, reitera lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 - modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015¹⁴¹-, señalando lo siguiente:

- ✓ Quince (15) días para las peticiones de información, que no estén regidas por norma especial;
- ✓ Diez (10) días para la petición de documentos; y,
- ✓ Treinta (30) días para la absolución de consultas (conceptos, entre otros).

Finalmente, para el cómputo de estos términos, se tendrá en cuenta lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 20 de la Resolución de Rectoría 204 de 2021, conforme al cual: *“Las acciones ciudadanas que se registren en días y horas no hábiles, a través de los medios electrónicos, deberán ser radicadas por el funcionario competente, el día hábil siguiente y, a partir de este momento, se empezarán a contar los términos de respuesta”*, agregando que: *“Si no es competente para dar la respuesta, deberá realizar el trámite dispuesto en el artículo 23 de la presente resolución”*.

16.3. Conclusiones y recomendaciones.

Con base en lo expuesto, recomendamos respetuosamente a los miembros de la Comunidad Universitaria, destinatarios de la presente circular, tener en cuenta lo siguiente:

16.3.1. Peticiones que no se adecúe a los requerimientos legales y normativos.

Toda petición que no se adecúe a los requerimientos legales y normativos, por ejemplo, que no tenga que ver con las funciones y temas a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, o no se acompañe de la información y la documentación necesaria para ser debidamente atendida, en el primer caso, será remitida al funcionario y/o dependencia competente, y, en el segundo, sin perjuicio de que se otorgue al peticionario la oportunidad para corregirla o complementarla, no será atendida.

¹⁴¹ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo



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

16.3.2. Atención de solicitudes y peticiones por parte de la Oficina Asesora Jurídica.

En todos los casos, en la Oficina Asesora Jurídica atenderemos las solicitudes y peticiones que se nos formulen, dentro de los términos legalmente establecidos y en el orden en que vayan siendo radicadas.

Finalmente, aunque no esté vinculado al objeto de la presente circular, uno de los criterios a tener en cuenta, por parte de la Oficina Asesora Jurídica, para atender los requerimientos a nuestro cargo, será que los peticionarios utilicen los formatos institucionalmente establecidos, dispuestos en el Sistema Integrado de Gestión SIGUD, tanto en la petición como en los soportes de la misma.

Por la atención que le brinden a las anteriores orientaciones y lineamientos, les estamos agradecidos de antemano.

Cordialmente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

	NOMBRE	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal, Asesor CPS OAJ	03/06/2022	