



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Rectoría**

CIRCULAR No. 005

PARA: MIEMBROS DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA VINCULADOS A LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LA ENTIDAD

DE: RECTORÍA

ASUNTO: RESPONSABILIDAD DEL ÁREA TÉCNICA EN LA ELABORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES

FECHA: 23 DE MARZO DE 2021

Como responsable de la dirección de la conservación y administración del patrimonio de la Universidad, escuchada la opinión del Comité Asesor de Contratación, al que le corresponde asesorar al Rector en lo relacionado con las *“políticas que garanticen los principios que rigen la contratación en la Universidad”*¹, se recuerda 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 entidad, 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.

El artículo segundo del Acuerdo 03 de 2015 (Estatuto de contratación de la entidad) es claro en señalar que *“(l)a 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”*. En este orden, 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 tercero, *ejusdem*, consagra el principio de planeación, del cual, en lo pertinente, se deriva que *“(l)os 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 *“(l)os 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.

¹ Lit. e), art. 11, Ac. 03/15



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Rectoría

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 *“(l)os intervinientes en los procesos de contratación están obligados a concretar el cumplimiento de los fines de la contratación. En tal consideración (sic), 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 tercero del Estatuto de contratación, conforme al cual *“(l)os 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, reglamentaria del Estatuto de contratación, 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 establece las etapas del proceso de contratación y así, en primer lugar, la denominada “etapa preparatoria”, respecto del cual se establece 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



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Rectoría**

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”².

En desarrollo de lo esbozado, la Resolución de Rectoría 262 de junio 2 de 2015, ya mencionada, dedica el capítulo II a la planeación contractual, dentro del cual viene al caso resaltar lo siguiente. En primer lugar, el artículo octavo, sobre “viabilidad y conveniencia”, señala, en lo que aquí interesa, lo que, a continuación, se transcribe:

“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.

“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...”³.

Acto seguido y como consecuencia de lo anterior, el artículo noveno 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.”

² La negrilla y la subraya no corresponde al texto original

³ La negrilla y la subraya no corresponde al texto original



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Rectoría**

" Dichos documentos deben contener los siguientes elementos:

(...)

*"c) **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.*

(...)

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

(...)

*"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...**"⁴.*

Junto a lo anterior, el artículo 11, *ejusdem* (**Otros documentos necesarios para la contratación en esta etapa**), establece que "(l)os 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**"⁵.

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 "(l)a dependencia solicitante deberá elaborar los estudios previos, según lo dispuesto en el presente Acuerdo (sic)".

⁴ La negrilla y la subraya no corresponde al texto original

⁵ La negrilla y la subraya no corresponden al texto original



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Rectoría**

En idéntico sentido, se pronuncia el artículo 36, *ejusdem*, que, en relación con la modalidad de selección denominada “acuerdo marco de precios”, señala que “(l)os 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, establezca que, “(c)on base en los documentos remitidos por la dependencia solicitante, se elaborará el Proyecto de Pliego de Condiciones”. Lo mismo indica el artículo 51, *ejusdem*, en relación con 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, le etapa de que se viene hablando constituye la más importante y determinante de los procesos de contratación a cargo de la entidad, 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 2020⁶, 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

6

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



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Rectoría**

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.

“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 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...”.

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

- 1) En los términos del inciso segundo del artículo noveno 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) 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 entidad, 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 conocedores de los correspondientes temas, sino porque, como pudo verse, dicha actividad constituye la base fundamental e insustituible de todo el proceso de contratación.
- 3) Lo que se quiere 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.

Página 6 de 7

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Rectoría

4) 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 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.

5) 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.

Cordialmente,

RICARDO GARCÍA DUARTE
Rector

| | NOMBRE | FECHA | FIRMA |
|---------------------|---|--------------|--------------|
| Proyectado | Carlos David Padilla Leal, asesor CPS OAJ | 27/10/2020 | |
| Revisado y ajustado | Tatiana Montoya Polanco, Asesora CPS OAJ | 29/10/2020 | |
| Revisado y aprobado | Fernando Antonio Torres Gómez, Jefe OAJ | | |
| Revisado y aprobado | Carlos Ramón Bernal Echeverry, Jefe OAPC | | |
| Revisado y aprobado | Álvaro Espinel Ortega, VAF | | |
| Revisado | Milena Isabel Rubiano Rojas, Asesora Rectoría | | |

Página 7 de 7

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10