

Análisis de la adopción y aplicación del principio de planeación contenido en el Estatuto de Contratación de la UPTC respecto de las licitaciones de obra pública durante el periodo 2010-2019, reflexión a la luz de la Leyes 30 de 1992 y la Ley 80 de 1993

Nidia Matilde Pacheco Acuña*

Resumen

La autonomía universitaria, garantía de raigambre constitucional, otorgó a las universidades la facultad de darse sus propios reglamentos, directivas, manejar su presupuesto, finanzas y adoptar un propio régimen contractual de conformidad con la Ley. El legislador, en 1992, en cumplimiento del mandato constitucional, expidió la Ley 30, hoy ley fundamental respecto de la educación superior, conforme a la cual, el régimen contractual de las universidades estatales u oficiales debe sujetarse a las normas de derecho privado-civiles y comerciales, con excepción de los contratos de empréstito regulados por Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación Pública en Colombia.

Atendiendo al mandato legal, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC- institución de naturaleza oficial, expidió en el 2010 su Estatuto de Contratación, contenido en el Acuerdo No. 074, modificado parcialmente por el Acuerdo No. 064 del año 2019, al interior del cual se consagra el principio de planeación. A partir de allí surge la inquietud y a su vez el propósito del presente escrito en relación a la adopción y aplicación del principio de planeación, contenido en el Estatuto de Contratación de la UPTC, y su evolución respecto de los procesos de contratación en modalidad de licitación pública durante el periodo 2010-2019, dentro del marco de lo establecido en la Ley 30 de 1992 y la Ley 80 de 1993.

Palabras Clave

Autonomía Universitaria, Constitución Política, Principio de Planeación, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC- Estatuto de Contratación.

Abstract

University autonomy, guaranteeing constitutional roots, gave universities the power to give themselves their own regulations, directives, manage their budget, finance and adopt their own contractual regime in accordance with the Law. The legislature, in 1992, in compliance

* Contadora Pública egresada de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, estudiante de la Especialización en Contratación Estatal de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, artículo para optar al título de Especialista en Contratación Estatal. Correo electrónico: nidia.pacheco@uptc.edu.co.

with the constitutional mandate, issued Law 30, now a fundamental law on higher education, according to which the contractual regime of state or official universities must be subject to the rules of private law, with the exception of borrowing contracts governed by Law 80 of 1993, General Statute of Government Procurement in Colombia.

In accordance with the legal mandate, the Pedagogical and Technological University of Colombia –UPTC-university of an official nature, issued in 2010 its Procurement Statute, contained in Agreement 074, partially amended by Agreement 064 of the year 2019, within which the principle of planning is enshrined. From there arises the concern and in turn the purpose of this letter in relation to the adoption and application of the principle of planning, contained in the Recruitment Statute of the UPTC, and its evolution with respect to the procurement processes during the period 2010-2019.

Keywords

University Autonomy, Political Constitution, Planning Principle, Pedagogical and Technological University of Colombia-UPTC- Procurement Statute.

Introducción

El presente artículo se desarrolla a través de un estudio de caso (investigación cualitativa) cuyo epicentro de análisis es la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC- en relación con la adopción y aplicación del principio de planeación, contenido en el Estatuto de Contratación nacional (Ley 80 de 1993-Ley 1150 de 2007) e institucional-Acuerdo No. 074 de 2010, ello en sustento a que desde la Constitución Política de 1991, la expedición de la Ley 30 de 1992, las universidades fueron establecidas como entes autónomos con personería jurídica, autonomía, académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y con la facultad de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo a las funciones que le corresponden (Sistema Universitario Estatal SUE, 2018, p. 43), a su turno, el artículo 86 de la Ley 30 establece la transferencia de los recursos a las universidades por parte del Gobierno Nacional, recursos que, a través de los Consejos Superiores Universitarios se distribuirán en el presupuesto de cada institución, dándole autonomía para su destinación amparados en el artículo 69 constitucional.

Si bien la UPTC es un ente autónomo de naturaleza pública, y el art 93 de la Ley 30 de 1992 señala que los contratos que celebren las universidades para la materialización de sus funciones se sujetarán a las normas del derecho civil y comercial, los recursos que ella maneja son de naturaleza pública y al expedir su propio estatuto de contratación, debe tener en cuenta los principios establecidos en la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación Pública en Colombia.

En este orden de ideas, es propósito del presente artículo realizar un análisis respecto de la adopción y aplicación del principio de planeación, contenido en el Estatuto General de la Contratación de la UPTC, en relación con las licitaciones de obra pública ejecutadas por la universidad dentro del periodo comprendido entre los años 2010 a 2019, a la luz de las disposiciones contenidas en la Ley 30 de 1992 y 80 de 1993.

Para satisfacer el precitado propósito, el presente artículo se desarrollará mediante tres apartados fundamentales a saber. En relación al primer apartado, se presenta al lector una aproximación al concepto de autonomía universitaria en cuanto a sus antecedentes históricos, naturaleza, alcance, límites e implicaciones, para ello será indispensable partir desde los antecedentes que influenciaron al constituyente de 1991 para incorporar la garantía de la autonomía universitaria dentro del texto constitucional, en seguida, se abordará su consagración constitucional y legal desde la óptica de la Ley 30 de 1992, como también será de vital importancia los pronunciamientos jurisprudenciales en torno a dicha garantía.

El segundo apartado, introduce al lector dentro del contexto de la Ley 30 de 1992 en punto al régimen contractual de las universidades oficiales o estatales, así mismo se estudia el contenido de la Ley 80 de 1993 respecto del principio de planeación, para lo cual, se abordará el estudio de la normativa referida en concomitancia con la jurisprudencia nacional, en procura de indagar respecto de los límites que asisten a la autonomía universitaria en materia contractual.

Respecto del tercer apartado, se pretende realizar un estudio de caso, para ello es necesario tomar las licitaciones públicas de obra No. 105 de 2010, No. 004 de 2012, No. 007 de 2016 y complementarios y No. 15 de 2019 y complementarios, conforme a los cuales se pretende establecer si dentro de las referidas licitaciones se tuvo en cuenta el contenido del principio de planeación inserto en el Estatuto contractual de la UPTC, así como las disposiciones contenidas en la Ley 30 de 1992 y 80 de 1993 en punto a este principio.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Cuál ha sido la adopción y aplicación del principio de planeación contenido en el Estatuto de Contratación de la UPTC y las normas contractuales nacionales, respecto de los procesos internos de licitación de obra pública durante el periodo comprendido entre los años 2010 a 2019?

OBJETIVOS GENERAL

Analizar la adopción y aplicación del principio de planeación contenido en el Estatuto de Contratación de la UPTC y las normas contractuales nacionales, respecto de los procesos internos de licitación de obra pública durante el periodo comprendido entre los años 2010 a 2019.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Analizar la garantía constitucional de la autonomía universitaria, en relación al régimen contractual de las universidades oficiales o estatales.
2. Evaluar el contenido del Estatuto Interno de Contratación de la UPTC en relación con el régimen adoptado en materia de contratación pública y el principio de planeación contractual.
3. Identificar la manera en que se ha surtido la implementación y aplicación del principio de planeación contenido en el Estatuto de Contratación de la UPTC respecto de los procesos contractuales de licitación de obra pública durante el periodo comprendido entre los años 2010 a 2019.
4. Establecer si respecto de las licitaciones de obra No. 105 de 2010, No.004 de 2012, No. 007 de 2016, No. 004 y No.006 de 2017, No. 011 de 2018, No. 015 y No. 019 de 2019 y No. 02 de 2020 se materializa la observación del principio de planeación a la luz del Estatuto Interno de contratación como de las Leyes 30 de 1992 y 80 de 1993.

I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, ANTECEDENTES Y SU INCLUSIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE 1991

El estudio de las universidades se remonta a épocas antiguas, ya en las civilizaciones y culturas de la antigüedad, existían centros de pensamiento y enseñanza. El Origen de las universidades es de vieja data, fue principalmente tras la caída del imperio romano en el Siglo V. d.C., que las universidades como instituciones tomaron fuerza y se erigieron como centros promotores del saber y el conocimiento. El primer antecedente en Colombia fue posterior a la llegada de los españoles a territorio nacional, a finales del siglo XVI¹. Es así que, desde la

¹ Según datos históricos del Ministerio de Educación Nacional, y de la historia de la comunidad dominica en Colombia, fue la Universidad Santo Tomás el primer claustro universitario en Colombia, institución de naturaleza privada, fundada en 1581 por la orden dominica de predicadores.

época de la colonia, las universidades vienen siendo parte de la historia colombiana, su mayor auge acaeció hacia finales del siglo XIX y durante la totalidad del siglo XX.

De esta manera las universidades dentro de la historia mundial, y por supuesto en Colombia, han sido promotoras y constructoras de la democracia, la participación juvenil, la promoción de la investigación, el respeto de los Derechos Humanos y el desarrollo económico de los Estados. Desde el siglo XIX, en Colombia coexisten las universidades públicas y las universidades privadas, no obstante, el presente estudio se enfocará en las universidades del sector público, denominadas constitucional² y legalmente³ como oficiales o estatales.

A pesar de lo señalado, la aparición de la autonomía universitaria en la historia de las universidades posee un antecedente más reciente, en palabras de Botero Bernal (2005, p. 15) su génesis tiene lugar en las universidades de Bolonia-en Italia- y de París-Francia- como una manera de garantizar su objeto por fuera de la intervención de los poderes públicos en la edad media. En América Latina, la autonomía universitaria nace con las denominadas reformas de Córdoba-Argentina- en 1918, sucesos de gran trascendencia que marcaron pautas para que en Perú y en México, la comunidad estudiantil exigiese que las universidades tuvieran capacidad de tomar sus propias decisiones y adoptar sus propias políticas (Bedoya, 2015).

Lo anterior, constituyó el fundamento para que finalizando el siglo XX, característico de luchas estudiantiles en Latinoamérica, debido a las dictaduras militares, la comunidad estudiantil colombiana, a propósito de la coyuntura nacional de los años ochenta, se diera a la tarea de convocar una Asamblea Nacional Constituyente-ANC- bajo el propósito de reformar la Constitución de entonces, es decir, la de 1886.

Así, nació en 1990 el movimiento denominado la Séptima Papeleta, integrado en su mayoría por estudiantes y profesores universitarios, en vía a elegir representantes para la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente-ANC-. Una vez conformada la ANC, se abrió paso a la creación de una nueva Constitución, dejando atrás una carta política de tinte conservador y religioso, que permaneció vigente hasta 1991, año en que fue promulgada la actual Constitución Política.

La Constitución Política de 1991 marcó un hito en cuanto al móvil axiológico del Estado Colombiano, la carta constitucional adoptó para Colombia un Estado Social de Derecho, amparado y fundado en la dignidad humana como principio rector del ordenamiento jurídico, así, el texto constitucional se encuentra compuesto no sólo por derechos y sino además por

² Según el art. 69 Constitucional, conforme al cual se establece la autonomía universitaria, objeto del presente capítulo, se refiere a dos tipos de universidades las oficiales, es decir, las pertenecientes al sector público y las privadas.

³ La Ley 30 de 1992, la cual será de consulta a lo largo del presente estudio, se refiere también a las universidades del sector público como universidades estatales.

principios y valores de índole constitucional, que irradian sobre la totalidad del ordenamiento jurídico colombiano.

La teleología del Estado Colombiano, plasmada en el artículo 2 constitucional atiende a los fines esenciales estatales, siendo uno de ellos la garantía de cumplimiento y efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la carta, lo cual implica que el accionar del Estado en virtud del precitado mandato constitucional, deba estar orientado y dirigido a la satisfacción de los fines esenciales constitucionales, siendo la educación un derecho consagrado en el texto constitucional⁴, por tal motivo, se procederá a indagar de qué manera el constituyente decidió plasmarlo en la Carta Política.

La educación en la Constitución de 1991 puede observarse desde dos perspectivas, de un lado, estableció el constituyente que la educación es un derecho del cual gozan las personas, siendo inherente al desarrollo del ser humano, acceder al conocimiento y la formación, a través de la infraestructura física, personal y presupuestal dispuesta por el Estado. De otra parte, la educación constituye un servicio de naturaleza pública en cabeza del Estado, lo cual refiere a que es este último quien, en cumplimiento de un mandato de orden constitucional, debe dirigir y vigilar la actividad educativa en el país.

Frente a lo anterior, ha de entenderse que la Constitución Política al referirse al derecho a la educación no hizo distinción alguna respecto de la educación básica primaria, la educación media y la educación superior, respecto de la cual se ocupa el presente estudio, la carta preceptúa que cualquiera de las modalidades educativas referidas constituye *per se* un derecho constitucional, que asiste a todas las personas sin distinción de raza, sexo, credo religioso, político o estatus económico.

En relación a la naturaleza de servicio público, ha de entenderse que aun cuando hoy existe, en virtud misma de la Constitución, una coexistencia entre el sector público y el sector privado, esto a voces del artículo 68⁵ constitucional, respecto de la prestación del servicio público de educación, este se encuentra de manera exclusiva en cabeza del Estado, puntualmente del Ministerio de Educación Nacional, quien, por competencia constitucional y legal, es el encargado de la formulación de políticas públicas en la materia y ejercer la vigilancia de los centros educativos de los distintos niveles.

Las Universidades estatales u oficiales, objeto del presente estudio, desde la entrada en vigencia de la Constitución Política, corresponden a los denominados entes autónomos universitarios, que se sitúan dentro de los órganos autónomos e independientes, los cuales, aun perteneciendo a la estructura del Estado, no hacen parte de las ramas del poder público,

⁴ Art.69 Ibidem.

⁵ Al respecto reza el primer inciso del artículo 68 “Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.”

de los organismos de control ni de las autoridades electorales. Su fundamento constitucional se halla en el artículo 69.

La Constitución Política fue pionera al incorporar por primera vez en la historia colombiana una garantía tal como la autonomía universitaria, al respecto, establece el artículo 69 que por vía constitucional se otorga a las universidades la facultad de adoptar sus propias directivas, adoptar sus propias decisiones y establecer sus propios reglamentos, bajo la única limitante que corresponde al mandato constitucional del constituyente al legislador.

Aunque el artículo precitado no sea explícito en indicar qué es la autonomía universitaria, si existe claridad con respecto a la finalidad de dicha garantía, en tal sentido, establece el artículo en comento que las *“las universidades podrán darse sus propias directivas y sus propios estatutos”* así mismo, es clara la Constitución en señalar que la adopción del régimen de las universidades estatales u oficiales, como es el caso de la UPTC, corresponde al legislador a través de una Ley de la República.

Significa lo anterior que, si bien en términos constitucionales se dota a las universidades de autonomía universitaria, que se refleja en asuntos de índole académico, directivo, administrativo, financiero, y contractual, como en próximas líneas se observará, es un hecho que dicha autonomía no es absoluta, debido a que aquellos asuntos previamente citados deben ajustarse al marco legal adoptado por el Legislador, de lo contrario carecería de fundamento la autonomía universitaria, caería en el terreno de la desnaturalización y por consiguiente las universidades andarían como ruedas sueltas.

En cumplimiento del mandato constitucional del referido artículo 69, el legislador adoptó la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organiza el servicio público de la educación superior en Colombia, norma que se encuentra vigente, siendo madre de otras que con el paso del tiempo han venido expidiéndose en referencia a la materia, bien para modificarla, derogarla parcialmente o adicionándola⁶, allí, se aborda tanto a las universidades del sector privado, como a las universidades oficiales o estatales, respecto de las cuales serán objeto el presente estudio.

De la lectura de la Ley 30 se desprende la insuficiencia del legislador por definir el concepto de autonomía universitaria, su alcance e implicaciones, de la misma manera que la Constitución, la Ley 30 se queda corta, y para zanjar este vacío, ha sido necesaria la intervención jurisprudencia de las altas cortes, quienes han tenido que llenar dicho vacío conceptual, por tal razón, se acudirá a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tribunal que a través del tiempo se ha encargado de brindar elementos conceptuales de gran

⁶ Cfr. Por referenciar algunas modificaciones o adiciones se señalan al lector las siguientes: Ley 72 de 1993, Ley 185 de 1995, Decreto 1746 de 2003, Ley 324 de 2009. Consúltese http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html

envergadura para entender la esencia, marco, alcance, límites e implicaciones de la autonomía universitaria como garantía constitucional, desarrollada por la ley, dentro del marco del Estado Social de Derecho colombiano.

En consonancia con lo expresado, para tener claridad acerca de la definición de autonomía universitaria, se abordarán las sentencias judiciales que a continuación se expondrán dentro de las cuales se encuentran sentencias de constitucionalidad y de tutela.

Desde los albores del nacimiento de la Corte Constitucional, a quien en virtud del artículo 241 superior le está confiada la guarda e integridad de la Constitución Política, se viene hablando de la autonomía universitaria, así, mediante la sentencia T-492 de 1992⁷ el máximo tribunal constitucional manifestó que de conformidad con las discusiones plenarias en sede de la ANC, constituía un imperativo constitucional consagrar derechos y garantías para el reconocimiento de la educación y la cultura, de igual modo señaló que la educación y la cultura debían estar permeadas por condiciones libres para su desarrollo, sin ningún tipo de injerencia de las ramas del poder público.

Respecto del segundo aparte, ya la Asamblea Nacional Constituyente entendía la necesidad de un derecho a la educación sin interferencia alguna de las ramas del poder público, así, sería este uno de los móviles principales del artículo 69 superior, aparece entonces un concepto clave con respecto a la educación y por supuesto a la autonomía universitaria, y es el de *condiciones libres para su desarrollo*, respecto del cual, el constituyente hacía visible la imperiosidad de los centros educativos por desarrollar su objeto institucional bajo la única limitante por parte del Estado de establecer condiciones tendientes a la calidad educativa.

Respecto a la autonomía universitaria aseguró:

*“En ese orden de ideas, por lo que respecta a la educación superior, el artículo 69 de la Constitución garantiza la **autonomía universitaria**, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.”* (subrayado del texto original).

⁷ (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-492. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, 1992) El caso en mención, tiene su origen en 1984, a través de una acción de tutela presentada por un estudiante de la Universidad Externado de Colombia, el accionante pretendía alegar la vulneración por parte de la institución a sus derechos de defensa y debido proceso, dentro del marco de un proceso disciplinario que culminó con la sanción de separación definitiva de la institución. La precitada providencia aborda temas jurídicos de interés como i) la procedencia de la acción de tutela contra particulares, ii) La educación como derecho y servicio público, iii) Autonomía Universitaria. Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-492-92.htm>.

Y concluyó afirmando:

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.”

En tal orden, respecto de lo planteado por el Tribunal Constitucional, se advierte sobre un primer elemento definitorio de la autonomía universitaria como garantía y derecho asistente a las universidades, y es el de **libertad de acción**, que va de la mano con el ejercicio de funciones en un clima de libres condiciones. A través de esta providencia se abrió un primer paso para entender el por qué las universidades desarrollan su actividad y misión institucional de manera autónoma, sin otra limitante que las establecidas por la Ley, en virtud del mandato constitucional.

Así las cosas, corresponde al legislador fijar los presupuestos básicos y mínimos que rigen la actividad de las universidades, al respecto conviene señalar lo siguiente, de puertas para adentro las universidades, en apego a la libertad de acción, son completamente autónomas, y por tanto no puede ni el legislador, ni el ejecutivo, menos el judicial, incidir en la toma de decisiones universitarias respecto de la adopción de estatutos, reglamentos, elección de directivas, periodo institucional de los mismos, sistema de elección de profesores, estructuración de programas, mallas curriculares, materia presupuestal etc.

Años más tarde, en la Sentencia C-299 de 1994⁸ se agregó otro elemento definitorio de suma relevancia, sin embargo, previo a abordarlo, se identificaron aquellos ámbitos respecto de los cuales opera la autonomía universitaria, siendo estos (i) La facultad de establecer y modificar sus estatutos, (ii) Nombrar a sus autoridades en el orden académico y administrativo, (iii) Establecer sus propios programas académicos, (iv) Definir y organizar sus labores, (v) Crear mecanismos de selección de docentes y (vi) Crear un régimen aplicable a estudiantes y maestros.

En cuanto al elemento definitorio, la Corte manifestó que:

⁸ (Corte Constitucional. Sentencia C-299. M.P. Antonio Barrera Carbonell, 1994). Por medio de demanda pública de inconstitucionalidad, se pretendía de parte del demandante, declarar la inexequibilidad del párrafo final del artículo 25 del Decreto 1210 de 1993 “*Por medio del cual se reestructura el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia*”. El párrafo acusado versaba sobre la clasificación del personal administrativo de la Universidad Nacional, a juicio del demandante el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto desconoció el postulado constitucional de la Autonomía Universitaria, en tanto entró a pronunciarse sobre materias de competencia exclusiva del claustro universitario.

“Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución le reconoce en forma expresa, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno.”

Lo anterior, permite advertir que, como bien señala la Corte, existe una distinción entre instituciones agrupadas dentro de la categoría denominada *educación superior*, la cual es traída por la Ley 30 de 1992, ello debido a que a no toda institución de educación superior le asiste la garantía de la autonomía universitaria, pues de la lectura del artículo 16 de la Ley 30 de 1992, se colige que sólo las instituciones de educación superior categorizadas y establecidas como universidades, son sujetos de dicha garantía, siendo las demás, organizadas como establecimientos públicos, dentro de la figura del derecho administrativo denominada *descentralización por servicios*, sobre dicha clasificación se hará una profundización con posterioridad.

Ahora, respecto al elemento definitorio aportado por la presente providencia, las universidades y por consiguiente, la autonomía universitaria poseen una característica ***democrática e ideológica***, para el caso de la autonomía, un símil a un Estado independiente de la injerencia de los poderes públicos y de las leyes que los gobiernan, que permite que la misión institucional se desarrolle bajo el marco de reglas y parámetros propios, financiados por recursos que no provienen de las arcas de las ramas del poder público, los órganos de control y organismos electorales, menos de la inherencia política de los partidos y movimientos políticos.

En adición a lo anterior, la Corte, manifiesta que la Ley que dicta el marco de movimiento de las universidades estatales no es absoluta, y el hecho de dar el legislador cumplimiento al mandato constitucional, no es motivo para que pretenda a través de la norma, establecer disposiciones relacionadas con las actividades académicas, administrativas y financieras, de recursos que corresponden únicamente a las universidades, de ser así se atentaría contra la esencia misma de la autonomía universitaria, desconociendo el elemento democrático del cual hemos hecho referencia.

En palabras de la Corte, no resulta admisible bajo ninguna circunstancia que el marco legal otorgado al legislador para regular el servicio público de educación superior sea un instrumento para pretender, a través de la norma, regular asuntos que son propios de las universidades en función de la autonomía universitaria, así, el legislador no puede inmiscuirse en materias como la estructura académico-administrativa, selección de personal

docente, procesos de admisión de estudiantes y diseño de programas institucionales internos, ello, como advierte la Corte, además de comportar una indebida injerencia en asuntos que son propios de las universidades, se tornaría en una flagrante vulneración a un derecho constitucional y de paso en la exorbitante infracción al marco constitucional de competencia asignado al Congreso a voces del art. 150 superior.

De acuerdo a lo expresado, se ha observado hasta este punto, como la Corte Constitucional presenta dos elementos definitorios de la autonomía universitaria, de corte jurídico-político como lo son *la libertad de acción* y *el componente democrático e ideológico*, será ello de gran contribución para construir un concepto propio de la autonomía universitaria, y concomitantemente presentar el sentido direccional de tal garantía.

Una definición de naturaleza filosófica y de contenido axiológica se halla en el año 1999, cuando la Corte Constitucional, al revisar un conjunto de tutelas presentadas por entonces estudiantes de la Universidad Libre, analizó la autonomía universitaria, en tal sentido planteó en la sentencia T-310⁹ que dicha garantía puede asociarse a la capacidad de regulación propia filosófica y de autodeterminación en materia administrativa que le asiste a la entidad que se dedica a la prestación del servicio público de educación superior.

El elemento definitorio, de carácter filosófico conforme al precitado fallo corresponde a *la autorregulación filosófica*, materializada en los principios que rigen la actividad académica institucional, lo cual tiene impacto directo en el objeto institucional universitario, aplicado a la libertad de cátedra, la enseñanza, las directrices respecto de los alumnos, docentes, administrativos y directivos, representados en los reglamentos.

Finalmente se trae a colación jurisprudencia más reciente, la Corte Constitucional en Sentencia C-137 de 2018¹⁰, al analizar la constitucionalidad de dos disposiciones legales contenidas al interior del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018¹¹ se refirió a la autonomía universitaria como una garantía de raigambre institucional, lo anterior, permite entender que la autonomía universitaria se encuentra íntimamente ligada con el modelo de Estado Social

⁹ (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-310. M.P. Alejandro Martínez Caballero, 1991). En el sub examine, el Tribunal analiza el caso de varios estudiantes de la Universidad libre que pagaron de manera extemporánea la matrícula universitaria, razón que implicó que la institución tomase medidas que a juicio de los accionantes desconocían sus derechos fundamentales a la educación y a la igualdad. El Fallo es de relevancia toda vez que, dentro de las consideraciones de los jueces de instancia, se vio envuelta la autonomía universitaria respecto de los estatutos que fijan los calendarios de matrícula.

¹⁰ (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-137. M.P. Alejandro Linares Cantillo, 2018). En el presente caso analiza la Corte la Constitucionalidad de la norma por presuntos vicios de forma respecto del parágrafo 5 del artículo 61 y el artículo 222 de la Ley 1755 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un Nuevo País*, señala la demandante que los vicios repercuten en el derecho a la igualdad, educación y autonomía universitaria. Las normas demandadas atendían a materia de becas otorgadas por el ICETEX a población estudiantil, como a acreditación universitaria y registro calificado de programas.

¹¹ Contenido en la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

de Derecho consagrado en el ordenamiento superior, pues la autodeterminación en el campo de la educación superior permite asegurar un derecho constitucional como lo es la educación, en sintonía con la teoría de los fines del Estado señalada en el art. 2 superior.

La garantía de la que habla la providencia en cita tiene que ver con elementos identitarios propios de las universidades que la definen como tal, se suma a ello lo que ha sido referido a lo largo del presente escrito en relación con la protección con respecto a la injerencia de los poderes públicos, representado en la toma de decisiones y manejo presupuestal principalmente.

Hecha una breve exploración de la jurisprudencia constitucional, a través de las providencias citadas en torno a la autonomía universitaria, es preciso señalar que la misma se define como una garantía de orden y raigambre constitucional, y de contenido institucional, motivada en principios filosóficos, dentro de un marco ético-axiológico, inserta en un contexto democrático moderno, por medio de la cual se les confiere un estatus y categoría especial a las universidades como instituciones promotoras del saber, el conocimiento y la investigación.

Asimismo, pueden apreciarse las universidades a partir de una perspectiva dual, una académico-institucional y una administrativa, con respecto a la perspectiva académica, la autonomía universitaria se materializa en la toma de decisiones en cuanto al establecimiento de criterios en materia de docencia, investigación y extensión, mientras que desde la perspectiva administrativa, se ve representada en la toma de decisiones de manera libre respecto de los procedimientos de elección, vinculación y permanencia de funcionarios directivos y administrativos, vale señalar que, a juicio propio, la perspectiva administrativa agrupa materias atinentes al régimen financiero y presupuestal, al régimen contractual y por supuesto al régimen fiscal y disciplinario¹²

En conclusión, la autonomía universitaria como garantía constitucional asistente a las universidades por querer del Constituyente de 1991, y plasmado así en el texto constitucional, abrió una ventana de posibilidades y facultades a las universidades respecto de las materias que se abordaron, permitiendo que se desligaran de la administración y se organizaran como entes autónomos universitarios, posibilita ello un actuar no solo más independiente sino libre de interferencias de orden político, haciendo posible que contribuyan al que hacer democrático colombiano, sin embargo, el hecho de que la autonomía universitaria se haya estatuido constitucionalmente, no significa *per se* que las universidades sean ruedas sueltas y se asemejen a repúblicas independientes del Estado Colombiano, pues son ellas parte de éste aunque no pertenecientes a las ramas del poder público.

¹² Cabe resaltar que ni para el régimen fiscal ni para el régimen disciplinario existe una autonomía absoluta, basta saber que la Constitución impone el respeto hacia los derechos de las personas, así mismo existen normas de la Responsabilidad Fiscal y el Derecho Disciplinario, aplicables a las universidades.

Así entonces, el legislador contempló un conjunto de límites a la autonomía universitaria que, al sentir propio, se clasifican en principales y accesorios, siendo principal el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales y humanos del personal universitario, así como el respeto a la Constitución Política, en cuanto a los accesorios, se encuentran aquellos fijados por el Legislador en la Ley 30 de 1992, siendo el de mayor importancia la sujeción a la vigilancia y control detentada por el Ministerio de Educación Nacional.

En tal sentido, teniendo en cuenta que una de las facultades otorgadas por la Autonomía Universitaria a las universidades corresponde a la potestad de estatuir un propio régimen contractual, en atención a los criterios consagrados por el legislador, constituye objeto el próximo capítulo abordar el régimen contractual adoptado para las universidades oficiales en virtud de la ley 30 de 1992 a la luz de la Ley 80 de 1993, en particular respecto del principio de planeación.

II. RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES O ESTATALES A LA LUZ DE LA LEY 30 DE 1992 Y LA LEY 80 DE 1993, PRINCIPIO DE PLANEACIÓN

Una vez advertido el marco conceptual de la autonomía universitaria, ha de advertirse que fue a través de la Ley 30 de 1992 que el Congreso de la República estableció un régimen contractual asistente a las universidades estatales, vale hacer hincapié en que la autonomía universitaria respecto del régimen contractual universitario estatal opera en materia de requisitos y procedimientos que las instituciones deseen contemplar para la suscripción de contratos.

En este orden de ideas, es a partir del artículo 57 que la norma establece, en virtud de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, la facultad de las instituciones para adoptar un régimen contractual propio, en tal sentido, el artículo en comento señala que dentro de las características del régimen especial que asiste a las universidades estatales, oficiales o públicas, se encuentra la adopción de un régimen contractual interno.

Sin embargo, no es el artículo 57 el que brinda una respuesta de fondo, dado que el artículo 93 *ibídem*, hace referencia a las normas aplicables que rigen a los contratos suscritos por las universidades, en tal sentido, establece la disposición en cita que la regla general en materia de contratación respecto de las universidades oficiales se encuentra sujeta a las normas del derecho privado, valga precisar, normas de orden civil y comercial, salvo, excepción a la misma, correspondiente a los contratos de empréstito¹³, a los cuales les son aplicables las

¹³ Según (Arenas Uribe, 2000, p. 16) Son aquellos contratos mediante los cuales la entidad estatal contratante recibe en calidad de préstamo unos recursos en moneda legal o extranjera, obligándose la entidad a su pago y cancelación al momento del vencimiento del plazo .

disposiciones del Estatuto General de la Contratación Pública en Colombia, es decir, la Ley 80 de 1993.

De la lectura de la norma en referencia es extraíble la omisión del legislador en ser claro respecto a la totalidad de los contratos que suscriben las universidades, pues del sentir legislativo se colige claramente que los contratos que las universidades públicas celebren para la materialización de sus fines se sujetan a las normas del derecho privado, y es allí donde surge el inconveniente respecto a qué debe entenderse por objeto institucional, y en seguida qué normas gobiernan los contratos que se encargan de aquellos celebrados fuera del espectro del objeto y misión institucional. Por tal motivo, se procederá a estudiar la jurisprudencia en torno al régimen especial de contratación universitario público para luego hacer precisión respecto del objeto y misión institucional.

Sobre el tópico no existe mayor producción jurisprudencial, sin embargo, para el presente estudio se han acogido dos providencias en particular, la primera, fue sentencia fundadora respecto del régimen contractual de las universidades dentro del campo de la autonomía universitaria, en correspondencia a lo señalado, la sentencia C-547 de 1994¹⁴ con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, señaló que:

En principio puede llegar a pensarse que las universidades oficiales deben sujetarse al Estatuto de Contratación Pública, no obstante, dichas instituciones se encuentran sujetas a normas especiales dictadas por el Congreso¹⁵, caso contrario sucede con instituciones que no tienen el carácter universitario, aunque se agrupen dentro del conjunto denominado Instituciones de Educación Superior¹⁶.

Y en punto al régimen contractual especial que asiste a las universidades la Corte preceptuó que por concesión propia del constituyente, el legislador se encuentra facultado para establecer un régimen especial asistente a las universidades oficiales, lo que conduce a que las normas que gobiernan las universidades públicas son distintas a aquellas que son aplicables a otras entidades pertenecientes a la estructura del Estado, normas especiales dentro de las cuales se encuentra el régimen de celebración de contratos, sin que ello sea óbice para vulnerar el principio de autonomía universitaria.

¹⁴ (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-547. M.P. Carlos Gaviria Díaz, 1994). Se demanda la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 30 de 1992, entre las cuales se encuentran los artículos 57 y 93, relativos a las universidades estatales u oficiales. En punto al régimen contractual de las universidades, el argumento del demandante refiere a la extralimitación respecto del artículo 150 de la Constitución Política, en tanto que, a juicio de éste, no podían expedirse normas sobre contratación administrativa distintas al Estatuto General de la Contratación Pública.

¹⁵ Las normas demandadas a las que hace referencia la providencia, corresponden a los artículos 57 y 93 de la Ley 30 de 1992.

¹⁶ Es el caso de las instituciones de educación superior que se organizan como establecimientos públicos.

Quiere decir lo anterior, y retornando a la autonomía universitaria que, en virtud de dicha garantía, el legislador posee plena competencia, definida constitucionalmente, para establecer un régimen especial de contratación para las universidades oficiales, sin que por ello, como manifiesta la Corte en dicha providencia, se atente contra la disposición acusada, de manera tal que, además de haberse declarado exequible el cargo contra la disposición demandada, resulta perfectamente ajustado a la Constitución Política el que desde 1992 las universidades por vía legislativa, se aparten de las normas que gobiernan la Contratación Pública, las cuales asisten a demás instituciones y entidades estatales independientemente del orden y sector en que se encuentren.

Como se manifestó anteriormente, además de las universidades existen otras instituciones que prestan el servicio de educación superior de conformidad con la Ley 30 de 1992¹⁷, sin embargo, en tanto no son titulares de la autonomía universitaria, tampoco lo son de un régimen contractual especial, y al ser organizadas como establecimientos públicos, su actividad contractual debe ceñirse a las disposiciones y requisitos que prevé la Ley 80 de 1993, es decir, que en materia académica y administrativa se encuentran íntegramente sujetas al Estatuto Contractual Colombiano sin que se permita la facultad de acudir al Derecho Privado.

Ahora bien, la Ley 30 manifiesta en su art. 93 que, dado el régimen especial otorgado a las universidades oficiales en virtud de la autonomía universitaria, su contratación para fines institucionales se sujeta al derecho privado con excepción de los contratos de empréstito, los cuales deben estar gobernados por la Ley 80 de 1993, sobre el particular, resulta necesario hacer énfasis en el concepto denominado fines institucionales universitarios; ha de indicarse que corresponden a los componentes básicos de la enseñanza de educación superior tales como la *Investigación, la Docencia y la Extensión*¹⁸¹⁹, sobre el punto, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del (09) de julio de 2014²⁰ que:

“La Corte, al analizar el ámbito de aplicabilidad del régimen contractual privado de las universidades estatales, previsto en el artículo 93 de la Ley 30 de 1992, ha sido enfática en precisar que este régimen solo aplica para la contratación que debe cumplirse en desarrollo de su objeto misional, y que la contratación ajena a estos propósitos debe someterse al régimen general de contratación previsto para las entidades públicas”.

¹⁷ Es el caso de las Instituciones Técnicas Profesionales y las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.

¹⁸ Véase el artículo 6 de la Ley 30 de 1992.

¹⁹ En relación con la Universidad pedagógica y Tecnológica de Colombia, pueden observarse al interior del Acuerdo No. 066 de 2005, Estatuto General de la Universidad.ju

²⁰ (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Radicación No. 37083. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero, 2014) Envuelve este caso la responsabilidad Penal del entonces Rector de la Universidad de Cartagena por la suscripción de convenios interadministrativos con el Departamento de Casanare, de allí se desprende una precisión en relación al régimen especial de contratación contenido en la Ley 30 de 1992.

Bajo este entendido, y a manera de conclusión preliminar, es menester señalar que el legislador al momento de contemplar un régimen especial contractual que asiste a las universidades del Estado, esto mediante la Ley 30 de 1992, no fue lo suficientemente explícito para establecer el campo contractual de las universidades en relación a la normatividad aplicable, toda vez que, como bien se evidencia en la providencia citada con anterioridad, existe lugar a confusiones, interpretación errónea y desconocimiento respecto de qué norma gobierna los contratos que suscriben las universidades fuera de su objeto institucional, por cuanto la norma solo hace referencia a los contratos de empréstito, quiere decir lo anterior que bajo la óptica del legislador, los contratos de naturaleza distinta al contrato de empréstito, que distan también de aquellos que se suscriban para el cumplimiento del objeto institucional, encajan dentro de las normas del derecho privado, originando una imprecisión interpretativa.

Es, por tanto, que la jurisprudencia ha tenido que decantar dicha imprecisión y existe ahora plena claridad respecto de qué normatividad es aplicable a la diversidad de contratos que las universidades del Estado, tales como la UPTC, suscriben no solo para el cumplimiento de sus funciones sino para la mejora de su infraestructura y recursos.

Ahora, como el presente escrito indaga acerca de la adopción y aplicación del principio de planeación contenido en el Estatuto Contractual de la UPTC, a continuación, se observará cómo desde el ámbito constitucional, legal y jurisprudencial, ha sido entendido el principio en comento.

Principio de Planeación Contractual

Sabido es que uno de los postulados de mayor envergadura y de obligatoria observancia por parte de la administración es del interés general, pues la administración pública debe velar por el cumplimiento de los fines del Estado, y asegurar a los asociados condiciones de vida no solo favorables sino dignas, ello en apego al principio rector del Estado Social de Derecho, la Dignidad Humana.

Retomando palabras antecedentes, la teoría de los fines constitucionales del Estado, en conjunto con el interés general que debe primar en las actuaciones de orden administrativo, constituye el cimiento constitucional de la actividad del Estado, así las cosas, una materialización de la actividad estatal en vía a satisfacer los fines constitucionales y por ende el interés general, se ve representado en la celebración de contratos. A partir de este escenario constitucional, surge el imperativo que contempla la Carta Política y la Ley, en razón a los contratos que celebren las entidades públicas para el cumplimiento de fines y atención de

necesidades se funde en la estricta sujeción a las normas constitucionales y legales atinentes a la Contratación Pública, partiendo por los principios allí insertos.

Previo a la Constitución Política de 1991, regía para Colombia como estatuto público contractual el Decreto–Ley 222 de 1983, fruto del otorgamiento de facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República, cuyo propósito era contemplar normas para la suscripción de contratos de la nación y de sus entidades descentralizadas. Desde allí se avizoraba el antecedente del principio de planeación tal y como hoy se entiende, pues en el estatuto de contratación, en específico en el artículo 84, se consagraba como requisito *sine qua non* para dar apertura a la licitación pública y por consecuencia la celebración del contrato, la elaboración de planes, proyectos y presupuesto. No obstante, la lectura del artículo en referencia hacía alusión al contrato de obra pública, dejando de lado demás modalidades de contratos contempladas en el texto.

Actualmente, es la Ley 80 de 1993, con algunas de sus reformas²¹, el estatuto matriz de la Contratación Pública en Colombia, de manera que, constituye un imperativo para las entidades del sector público acatar las disposiciones allí contenidas para celebrar cualquier tipo de contrato por pequeño que este sea²². Sumado a lo anterior, la Ley 80 prevé distintos tipos de modalidades de contratación²³, algunas con mayores requisitos que otras, algunas con mayores grados de discrecionalidad para la entidad contratante, mas, sin embargo, todas se sustentan en una misma base de orden constitucional.

Así mismo, el Estatuto de Contratación Pública Colombiano, prevé un conjunto de principios conforme a los cuales la actividad contractual del sector público debe sujetarse en *stricto sensu*, para el caso que ocupa la atención del presente escrito, se hará referencia en el principio de planeación contractual. Se observará de qué manera el legislador lo contempló dentro del marco de la Ley 80 y su relación con otros principios allí establecidos.

No es sorpresa alguna el que el legislador, a sabiendas de la importancia que representa el principio de planeación en el ámbito contractual, asunto que en líneas posteriores se abordará, no le hubiere dado de manera taxativa un lugar particular dentro de la Ley 80 de 1993, pues la noción del principio de planeación puede apreciarse de la lectura del principio de economía, al adentrarse en el numeral 12²⁴ se identifica lo siguiente:

²¹ Ley 1150 de 2012 y demás...

²² Los contratos estatales dependen además de su objeto contractual, de asuntos relacionados con la cuantía, modalidades de contratación, plazo y ejecución.

²³ Dentro de las modalidades de contratación previstas por la Ley 80 de 1993, en específico con la modificación introducida por la Ley 1150 de 2007 se encuentran las siguientes: Licitación Pública, Concurso de Méritos, Selección Abreviada y Contratación Directa. La modalidad de contratación por excelencia en la actividad contractual pública colombiana es la Licitación Pública.

²⁴ Este numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”

“Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.” (...)

Visto lo anterior, se evidencia que aun cuando el legislador no hubiere contemplado una definición del principio de planeación, y en su lugar lo estableciera como una manifestación del principio de economía, que a su vez constituye un principio de la función administrativa, sí se hacen explícitos los componentes del principio en mención, en este orden de ideas, la actividad contractual del Estado, debe estar precedida por la elaboración y proyección de estudios previos que informen a la entidad contratante la viabilidad económica, jurídica, social e inclusive ambiental del contrato y su capacidad para responder a las necesidades que buscan superarse.

Bajo este entendido, la elaboración de estudios previos y de viabilidad de los que habla la norma no son un capricho del legislador, la Constitución misma prevé, y respecto de ello se fundamenta el principio de planeación, que el actuar de la administración no sea producto de la improvisación, ello, en materia contractual, equivale a que, en la fase precontractual, la entidad contratante a través de la elaboración de estudios previos serios, llegue a dimensionar las posibles contingencias que puedan presentarse y de esa manera anticipar los mecanismos que permitan de un lado, neutralizar dichas contingencias y, de otra parte asegurar el cabal cumplimiento del contrato.

Sobre la finalidad del principio de planeación, y una de sus manifestaciones como lo es la elaboración de estudios previos por parte de la entidad contratante, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del (29) de agosto de 2007²⁵ argumentó que el principio de planeación se manifiesta en el deber en cabeza de las entidades oficiales de elaborar previo a un proceso contractual de selección estudios previos, los cuales permiten determinar los siguientes aspectos: (i) *La necesidad de contratación*, (ii) *Modalidades existentes para suplir*

²⁵ (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad. 14854. C.P. Mauricio Fajardo Gómez., 2007, p. 41) En la sentencia en cita, se debate el incumplimiento contractual del Contrato de Obra No. 051 de 1991, suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá-IDU- y el contratista Hernán Duarte Esguerra., pretende el contratista que se declare el incumplimiento contractual y los perjuicios causados al contratista, por parte de la administración debido a los retrasos acaecidos en la obra de la intersección de la carrera 30 con calle 72 en Bogotá, la construcción de obras adicionales y la demora en los pagos. En la providencia se discuten temas como el error de objeto en dictamen pericial, prórroga al contrato, principio de planeación y constitución en mora.

la necesidad evidenciada y las razones que justifican la modalidad a elegir en el proceso contractual, (iii) las calidades, cantidades y especificaciones de los bienes, servicios u obras objeto de contratación, (iv) costos y valores en que puede incurrir la celebración del contrato a celebrar, (v) disponibilidad presupuestal de la entidad contratante, (vi) disponibilidad de constructores o proveedores para satisfacer la necesidad, (vii) requisitos y trámites previos a la celebración contractual que deban surtirse.

Como bien lo señala el alto tribunal de lo contencioso administrativo, constituye una obligación para las entidades contratantes acudir al principio de planeación, su omisión no solo acarrea el desconocimiento de la Constitución Política y la Ley, sino, además, consecuencias de orden jurídico, económico y social que afectan de manera grave el interés público. Las consecuencias a las que se ha hecho referencia con anterioridad, se ven materializadas en el incumplimiento contractual, y con él, la generación de perjuicios de orden económico a favor de quien se vea afectado, la congestión de los despachos judiciales fruto de las demandas promovidas por los afectados a través del medio de control de controversias contractuales y nulidad y restablecimiento del derecho, así como la afectación social a quienes son destinatarios del objeto contractual.

Asimismo, la trasgresión del principio de planeación, acarrea la configuración de la responsabilidad fiscal, dado que la contratación estatal se encuentra mediada por el manejo de recursos del Estado y la *gestión fiscal*, la responsabilidad disciplinaria en términos de la omisión y extralimitación de las normas que vinculan el actuar de los servidores públicos y particulares que actúan en ejercicio de la función administrativa, y por supuesto la responsabilidad penal, en sustento a los delitos contractuales tipificados por el Código Penal.

Sumado a lo anterior, en ocasiones el desconocimiento del deber de planeación implica la declaratoria de oficio de nulidad absoluta del contrato estatal, el sustento se debe a la estructuración y configuración de las siguientes causales señaladas en la Ley: *i) Desconocimiento de la Constitución y la Ley, ii) Contratación de personas incursas en causales de inhabilidad e incompatibilidad señaladas en la Constitución y la Ley y iii) La desviación de poder*²⁶.

²⁶ (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 28 de mayo de 2011. Rad No. 21489. C.P. Ruth Stella Correa Palacio). La presente aborda la nulidad de los contratos estatales cuando se configura la desviación de poder como causal de nulidad. El caso *sub examine* se estudia si la celebración de múltiples contratos celebrados a finales del año de 1997, durante los últimos días de la administración de turno, el demandante, quien para el presente es el contratista, arguyó el incumplimiento contractual. El Consejo de Estado denegó las pretensiones y declaró de oficio la nulidad absoluta de los contratos celebrados bajo el argumento de la configuración de la desviación de poder por parte quien se desempeñaba como alcalde (e) del Municipio de Arauca, entidad demanda

Así, puede suceder que, por la falta de observancia y atención del principio de planeación, se omitan requisitos fundamentales para la contratación, se contraten personas incursas en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades o que la contratación obedezca a finalidades distintas señaladas en la normativa, bajo el propósito de beneficiar al servidor público que actúa a nombre de la entidad contratante o en favor del contratista.

En consonancia con lo expresado, la satisfacción del postulado del interés general y del cumplimiento de los fines del Estado, exige esfuerzos por parte de la administración, y dado que la realidad colombiana deja entrever la carencia de solidez de gran parte de las instituciones estatales nacionales, y bajo el fundamento constitucional de la participación de los privados en las actividades del Estado²⁷, la administración acude a los particulares para la ejecución de los contratos que se suscriben. En ese orden de ideas, se cometería un error al pensar que el principio de planeación contractual debe ser acatado únicamente por la entidad contratante, por tal razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en asegurar que el principio en comento no es unilateral, así, en sentencia del (08) de mayo de 2019²⁸, en punto al carácter bilateral del principio de planeación manifestó lo siguiente:

“Se puede afirmar que el principio de planeación en la contratación pública es bifronte, es decir, se traduce en una carga tanto para la entidad estatal como para el contratista, respecto de aquellos aspectos que compete definir a cada parte. La exigencia de obrar de acuerdo con el principio de planeación se predica en la formación del contrato y, de la misma forma, en la negociación de sus modificaciones y adiciones.”

Así, con fundamento en lo expresado por el Consejo de Estado, el principio de planeación debe, en estricto sentido, ser acatado por el contratista, y ello tiene como se ha visto por la jurisprudencia dos connotaciones de suma importancia, la primera, en lo relativo a la fase precontractual, es decir, que el contratista en apego al deber de planeación, debe efectuar un verdadero análisis, de conveniencia, de utilidad, de suficiencia y de viabilidad de los estudios realizados por la entidad contratante, ello en dirección a definir su propuesta y acogerse a la futura licitación pública previa a la celebración del contrato. En segunda medida, y como

²⁷ Cfr. Art 123, Inc. 3 de la Constitución Política.

²⁸ (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Rad No. 59309. Sentencia del 08 de mayo de 2019. C.P. Martha Nubia Velázquez Rico). La sentencia en cita se desarrolla a través de la demanda impetrada por el Consorcio DESARROLLO URBANO Y OTROS en contra del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU-en sede del medio de control de controversias contractuales. Se alega de parte de la demandante, el incumplimiento del contrato No. 127 de 2006, cuyo objeto era el mantenimiento y rehabilitación de la malla vial en las localidades de Usaquén y Engativá, Distrito Capital. Así mismo la ruptura en el equilibrio económico. en perjuicio de la demandante. El Fallo aborda los siguientes asuntos: Principio de Planeación, Naturaleza y consecuencias derivadas de su incumplimiento y ruptura del equilibrio económico en los contratos.

bien lo ha sostenido la Corte Constitucional²⁹, las modificaciones a los contratos estatales se estiman válidas, bien de común acuerdo entre las partes o de manera unilateral por parte de la entidad contratante, en uso de las denominadas cláusulas exorbitantes, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: i) que se encuentren determinadas y autorizadas por la Ley y ii) que sean fundamentadas y serias, de manera tal que, siendo un imperativo en la realidad colombiana la modificación de los contratos estatales, principalmente en términos de plazo y tiempo, el deber de planeación impone una carga al contratista para conocer los términos en que deban de surtir las modificaciones y no, en sede posterior alegar el desconocimiento de una circunstancia que debió haber sido planeada y prevista³⁰.

Por tal razón, un elemento de vital importancia respecto del principio en alusión, es sin duda alguna su transversalidad, es decir, su incidencia respecto de todas las etapas relacionadas con el proceso de contratación pública previsto en la Ley, pues aun cuando el Estatuto Contractual prevé que el deber de planeación corresponde a la fase previa a una selección o firma del contrato mismo, la interpretación que ha dado sobre el particular la jurisprudencia permite establecer que el principio de planeación opera tanto en la fase precontractual, como en la fase contractual, incluso en la fase post contractual, dados los efectos jurídicos, económicos, sociales y ambientales que deriven de la planeación del negocio jurídico en las dos primeras fases.

Habiendo evaluado la transversalidad y la importancia del principio o deber de planeación, se hace necesario indagar respecto de la relación directa existente entre éste y el principio de economía. El legislador, como bien se había anotado con anterioridad, no otorgó un lugar autónomo al principio de planeación dentro del cuerpo de la Ley 80, en su lugar, aparece ubicado como un numeral componente del principio de economía, sobre esta base resulta válido afirmar que la planeación posee sustento en la optimización de recursos que la administración pública debe efectuar en vía a satisfacer el interés público, optimización que implica *per se* los esfuerzos desplegados por la administración en términos económicos, técnicos y humanos.

El principio contractual de economía tiene su sustento en la optimización de recursos destinados a la contratación pública, así, una parte del presupuesto asignado a las entidades del sector público tiene como propósito la atención de necesidades, es allí donde el principio de economía cobra importancia, valga decir que, a través del mismo la administración debe

²⁹ (Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). La providencia en mención, derivada de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, aborda temas relacionados con la validez de las modificaciones de los contratos estatales, las cuales, se ven representadas en las adiciones y prórrogas.

³⁰ *Op. cit.*, tal fue uno de los argumentos esgrimidos por el Consejo de Estado, para denegar las pretensiones de la demandante y confirmar la decisión tomada en primera instancia.

vincular a la actividad contractual a personas idóneas, es decir, con capacidad jurídica y económica para desarrollar el objeto contractual, pero también buscar la mejor oferta para la satisfacción de dicho objeto en términos de tiempo y de dinero, sin que ello signifique un acto de irresponsabilidad o falta de diligencia.

Los recursos públicos, las arcas del Estado pertenecen a todos los colombianos y es por ello que la contratación pública debe orientarse hacia una efectiva racionalización y optimización de los recursos, sin escatimar en gasto alguno, pero tampoco caer en el extremo del despilfarro. En términos de tiempo, la pretensión del principio de economía tiene como finalidad que la contratación se surta en plazos razonables, ello vincula el cumplimiento de cada una de las etapas previas, durante y siguientes al contrato. En este sentido, no es concebible entender la planeación y la economía por vías separadas, puesto que, la correcta y oportuna racionalización y optimización de recursos destinados para la contratación pública depende en gran medida de una buena planeación.

III. APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN RESPECTO DE LOS PROCESOS DE LICITACIÓN PÚBLICA DE OBRA EN LA UPTC, PERIODO 2010-2019

El Estatuto Interno de Contratación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia se encuentra actualmente consignado en dos normas internas, sobre el particular es necesario señalar, que el Consejo Superior Universitario, máxima autoridad al interior de la institución, tiene a su cargo la expedición y modificación de los estatutos institucionales, en virtud de ese mandato, se expidió en el año 2010 el Acuerdo No. 074, por medio del cual se expide el Estatuto de Contratación de la UPTC. Posteriormente, para el año 2019, se expidió el Acuerdo No.064 el cual modificó de manera parcial el Acuerdo No. 074 de 2010. Conviene entonces dar una mirada al contenido de la normativa mencionada en relación con el principio de planeación contractual.

La parte considerativa del Acuerdo No. 074 de 2010, establece que de acuerdo a la Ley 30 de 1992, los contratos que celebren las universidades para el cumplimiento de sus funciones se rigen por las normas del derecho privado, con excepción de los contratos de empréstito. Líneas más abajo contempla en su artículo 5 el deber de planeación como un principio del Estatuto Contractual de la Institución, señalado que:

“La contratación deberá ser resultado de una planeación y programación en la que se establezca la necesidad, conveniencia y justificación de la misma, que considere la eficiente utilización de recursos y el aseguramiento de la calidad de prestación del servicio”.

Renglones adelante, en el art. 16 se establecen los requisitos previos a toda contratación, aspecto que se considera dentro de esta norma la materialización del principio de planeación,

en sustento de lo expuesto, todo proceso contractual al interior de la UPTC debe guardar observancia de los siguientes ítems: (i) *Descripción pormenorizada de la necesidad*, (ii) *Análisis de conveniencia y justificación del objeto a contratar*, (iii) *Estudio de mercado para calcular el valor de la contratación*, (iv) *Justificación de los factores de selección para identificar la oferta más favorable*, (v) *Análisis de garantías de amparo ante perjuicios contractuales y extracontractuales* y (vi) *Certificado de Disponibilidad Presupuestal*.

El Acuerdo No. 064 de 2019, como ya se ha advertido, modificó el Acuerdo No. 74 de manera parcial, dentro de sus modificaciones y en específico en relación con el principio de planeación, estableció dentro de su artículo 4 la responsabilidad del funcionario encargado de la fase precontractual frente a la observancia del cumplimiento de los requisitos señalados en el art. 16 del Acuerdo No. 074.

De igual forma, se estableció el deber de la Universidad de elaborar una lista de precios unitarios de obra pública a través de acto administrativo.

Con fundamento en lo expresado, se avizora desde ahora que el Estatuto Contractual de la UPTC, aunque señala la necesidad de observar las etapas y principios precontractuales y contractuales señalados en el Estatuto de Contratación Pública, la Ley 80 de 1993, tal es el caso del principio de planeación, establece como guía rectora la autonomía de las universidades otorgada por la Ley 30 de 1992 y por ende la sujeción a las normas del derecho privado para la contratación, sin que se evidencia referencia alguna a la Ley 80, pues como ya se ha advertido a lo largo de las presentes líneas la autonomía de las universidades no es absoluta y únicamente se predica para aquello que está íntimamente ligado con su objeto misional, tal es el caso de la docencia la investigación y la extensión.

Teniendo en cuenta lo señalado, en el presente capítulo se observará el proceso desarrollado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia respecto de las licitaciones públicas de obra No. 105 de 2010, No. 004 de 2012, No. 007 de 2016 y sus licitaciones consiguientes y Licitación Pública No. 15 de 2019 y sus consiguientes, seleccionadas en virtud de su cuantía y su trascendencia institucional respecto del periodo de objeto de estudio, para ello se abordará cada una de las licitaciones con el objetivo de analizar de qué manera se dio observancia al principio de planeación en términos de costos económicos, tiempo destinado y conveniencia del objeto contractual, de acuerdo con lo señalado en el Estatuto de Contratación Interno, como de las normas sobre contratación pública universitaria ya citadas.

a. Licitación Pública No. 105 de 2010- Construcción del Edificio de Laboratorios Sede Central de la UPTC Tunja

Mediante la Resolución No. 3307 del (08) de septiembre del año 2010, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia dio apertura a la Licitación Pública No. 105 para la Construcción del Edificio de Laboratorios en la Sede Central Tunja. Conforme a lo señalado

en el documento de Pliego definitivo de Condiciones, de agosto del año 2010, el presupuesto para dicha construcción correspondía a la suma de (\$7.624.114.881), respaldado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2411 del (25) de agosto del mismo año.

Sobre el particular, es necesario señalar que para la fecha en que se publicó el Pliego definitivo de condiciones y se dio posterior apertura a la Licitación Pública No. 105 el Estatuto Contractual vigente correspondía al Acuerdo No. 037 del año 2001³¹, lo cual implicó de entrada no tener claridad respecto del espectro del principio de planeación, el cual fue consagrado en el subsiguiente Estatuto Contractual.

De conformidad con el cronograma inicial adoptado en el Pliego definitivo de condiciones del mes de agosto del año 2010, el pliego de condiciones debió ser publicado a los oferentes el día (08) de septiembre del año 2010, la entrega de propuestas debía efectuarse el día (20) de septiembre del mismo año, la publicación de resultados el día (27) de septiembre, el resultado final de selección de propuesta el día (06) de octubre, la adjudicación el día (07) de octubre y la suscripción del contrato cinco días después de la adjudicación.

Sin embargo, mediante adenda 04 al Pliego de Condiciones³², el cronograma del proceso contractual de la Licitación Pública No. 105 de 2010 varió respecto de las fechas relativas al resultado final, la cual se estableció para el día (12) de octubre de 2010, adjudicación del contrato, establecida para el día (14) del mismo mes, y suscripción del contrato, establecida dentro de los cinco días siguientes a la adjudicación. Las razones esbozadas en su momento por la institución obedecieron a motivos de fuerza mayor, derivados de actividades estudiantiles que impidieron el acceso al campus universitario.

Al contrastar la fecha de entrega de resultados señalada en la adenda No. 4 y la fecha del documento por medio del cual se realizó la evaluación final a las propuestas presentadas por los proponentes, se evidencia una concordancia, pues dicha evaluación tuvo ocurrencia el día (12) de octubre del año 2010³³, es decir que, en términos de tiempo, la planeación que rodeó

³¹ El Acuerdo en referencia, del mes de julio del año 2001 establecía que en virtud de la autonomía universitaria que le asistía a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, las normas aplicables en materia de contratación correspondían a las normas civiles y comerciales, sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza de los recursos manejados por la universidad, la contratación debía sujetarse a los principios de la contratación, pública es decir a aquellos consignados en la Ley 80 de 1993.

De otra parte, dentro del articulado del Estatuto Contractual de aquel entonces no contemplada como un principio el deber de planeación, más, sin embargo, el Capítulo III contemplaba la fase precontractual, dentro de la cual se hacía visible la necesidad de observar la disponibilidad presupuestal, el análisis de conveniencia, la elaboración de estudios y diseños previos y la autorización para contratar.

³² Modificación al pliego de condiciones inicial. Adenda al Proyecto Definitivo de Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 105 de 2010 del (23) de septiembre del mismo año.

³³ En dicha oportunidad, la Junta de Licitaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia eligió como proponente que cumplió con los requisitos y superó los estudios de admisibilidad al particular HUGO LINO HIGUERA DÍAZ.

la Licitación Pública No. 105 se encuentra acorde con el cronograma establecido, respecto de lo cual no se evidencia error en la planeación sobre el costo económico

b. Licitación Pública No. 004 de 2012-Construcción del Edificio de Aulas, UPTC sede Central Tunja

La presente licitación pública se dio a conocer al público en general mediante la expedición de la Resolución No. 2397 del (18) de mayo de 2012, en la misma se observa que la parte considerativa hace alusión al régimen especial con que cuentan las universidades de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, de igual forma, se observa el calendario fijado para el desarrollo del objeto de la licitación pública en mención, que no fue otro que la construcción del Edificio de Aulas para la sede central de la UPTC, ubicada en la ciudad de Tunja.

El precitado acto administrativo señaló dentro de su cuerpo la cuantía de la licitación, para dicha obra se estableció como presupuesto, previa certificación de disponibilidad presupuestal, contenida en el Certificado No.1559 del (17) de mayo del año 2012, la suma de (\$ 7.362.720.060,32).

Dentro del Pliego de Condiciones definitivo se observan tres fechas puntuales que para efectos del presente análisis conviene identificar dentro del cronograma allí establecido, para el día (18) de mayo del año 2012 se tenía prevista la publicación oficial del Pliego de Condiciones y la Apertura formal del proceso de Licitación Pública No. 004 del mismo año, el (04) de junio del mismo periodo anual debían entregarse las propuestas por parte de los proponentes, la publicación de los resultados debía efectuarse el día (12) de junio, los resultados finales el día (29) de junio, la adjudicación del Contrato tres días hábiles siguientes a la publicación de resultados finales, es decir el día (04) de julio y la celebración del contrato en el término de cinco días hábiles siguientes a la publicación de resultados finales, es decir, el día (06) de julio del año 2012.

Al realizar un análisis de las fechas señaladas, contenidas en el cronograma y las fechas reales en que se surtieron las etapas previamente referidas se observa que existió una diferencia entre las fechas correspondientes a la adjudicación del contrato, etapa que se desarrolló el día (05) de julio de 2012 y la celebración del contrato que se desarrolló el día (16) de julio del mismo año.

En términos de tiempo se observa lo siguiente, que el (11) de julio de 2012 se suscribió el Contrato de Obra No. 302 cuyo objeto contractual consistía en la construcción del Edificio de Aulas de la UPTC sede Tunja, dentro del clausulado contractual se pactó como plazo de ejecución de la obra un término equivalente a (14) meses calendario, contados a partir de la suscripción de pólizas y la suscripción de acta de inicio, al efectuar un análisis sobre este

punto se observa que el plazo de catorce meses contados a partir del acta de inicio de la licitación en mención, fenecía en el mes de noviembre del año 2013, al llegar dicha fecha, la Universidad, mediante documento del (07) de noviembre del año 2013, publicado el (18) de noviembre de común acuerdo con el contratista, optó por prorrogar la ejecución de la obra por un término equivalente a (150) días calendario, es decir, cinco meses, contados a partir de la finalización del término inicialmente pactado.

De manera posterior, mediante documento del (08) de abril del año 2014, se optó nuevamente por la prórroga del Contrato No. 302, en el clausulado se expresa la necesidad de prorrogar la ejecución de la obra por un término equivalente a (120) días contados a partir del término de fenecimiento de la primera prórroga, dentro del documento en mención se expresa que mediante concepto de interventoría de fecha (22) de octubre del año 2013, se optó por la viabilidad de prorrogar el Contrato No. 302 por el término de cuatro meses calendario, sufriendo el contrato inicial una afección en términos del principio de planeación.

Por si fuera poco, mediante documento del (15) de agosto del año 2014, nuevamente de mutuo consenso se acordó una tercera prórroga al Contrato No. 302, en su cuerpo se indicó que el término de prórroga se extendía por noventa (90) días más, contados desde el vencimiento del término de la segunda prórroga, lo anterior bajo previa solicitud elevada por la interventoría en la fecha (14) de agosto del año 2014, cuyo propósito consistía en una nueva prórroga por el término de noventa días adicionales.

Para el (07) de noviembre del mismo año, nuevamente la Universidad se pronunció informando que, de mutuo consenso, se acordó con el contratista una cuarta prórroga por un término de (54) días calendario, contados a partir de la finalización del término de la prórroga No. 3, ello en virtud de las solicitudes previas que mediante interventoría se presentaron con el propósito de prorrogar por una cuarta vez el Contrato No 302 de 2012.

Es decir, que si bien el término inicial para la construcción del Edificio de Aulas de la Sede Central de la UPTC en la ciudad de Tunja, según el Contrato No. 302 de 2012 correspondía a (14) meses, que convertidos a días corresponde a (420) días, los cuales convertidos a años corresponden a un año dos meses, el término de ejecución real de la referida obra resultó ser casi del doble, aproximadamente dos años.

Ahora bien, en términos de costos económicos se constata que inicialmente el Contrato No. 302, respaldado en el Pliego de Condiciones y en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal previamente citado, contemplaba como costo de la obra de construcción del Edificio de Aulas, la suma equivalente a (\$ 7.362.720.060,32), no obstante, conforme al documento de fecha (07) de noviembre del año 2013, además de prorrogarse por primer vez

el contrato, se adicionó en valor de **MIL QUINIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS VEINTE PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$ 1.540.281.520,05)**.

Es de resaltar sobre la presente licitación pública en punto a la observancia e implementación del principio de planeación, contenido en los Acuerdos institucionales No. 074 y 064 que existió durante este proceso un desconocimiento y por consiguiente una infracción al mismo, pues como se observó en el capítulo segundo del principio de planeación no se predica únicamente el estudio y diseño previo del futuro objeto contractual, propio de la fase precontractual, pues este principio se predica incluso de las etapas contractuales y post contractuales este además se encuentra íntimamente ligado a los principios de la función administrativa referidos en el art. 209 constitucional³⁴, para el presente evento principalmente el de eficiencia y eficacia.

En este orden de ideas, se resalta lo dispuesto por el Consejo de Estado frente a la amplia dimensión del principio de planeación, pues más allá de la propia formación del contrato, este posee plena aplicabilidad principalmente en la fase contractual, más en específico en relación con las modificaciones y adiciones que se presenten en el contrato. Bajo tal consideración, la Universidad dentro del presente proceso licitatorio desconoció el principio de planeación desde la etapa previa a la celebración del Contrato No. 302 en el entendido que, una mora de aproximadamente el doble del término inicial y en términos de costos un valor de cerca de mil quinientos millones, sin justificación plausible, lo que implica una responsabilidad compartida en relación con el particular con que se surtió el proceso.

c. Licitación Pública No. 007 de 2016- Contratación Edificio de Posgrados de la UPTC sede central

Para el año 2016, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia observó la necesidad de abrir proceso de licitación pública con el objeto de construir el Edificio de Posgrados en la sede central, fue hasta el (20) enero que mediante documento la Universidad publicó el pliego definitivo de condiciones, allí se estableció en términos de tiempo la duración de dieciocho meses respecto de la construcción de la obra, los cuales se

³⁴ (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia Rad. No. (18438). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, 2012) señaló lo siguiente: “*Por su parte, el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 dispone que la Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.*” al ser la UPTC una entidad de naturaleza pública, que ejerce funciones administrativas y además presta un servicio público como lo es la educación, se encuentra sujeta a los principios constitucionales de la función administrativa del art. 209 constitucional.

contabilizaban a partir de la suscripción del acta de inicio de actividades. De otra parte, allí mismo se contempló como presupuesto en términos de costos de la referida obra la suma equivalente a **VEINTE MIL SETESCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS CON VEINTIÚN CENTAVOS (\$ 20.791.845.845,21)**, es decir, una suma bastante cuantiosa y de interés para la historia de la universidad.

Así, la Universidad mediante Resolución No. 2114 del (20) de enero del 2017 dio apertura a la licitación pública No. 007 de 2016 cuyo objeto consistía en contratar la construcción del Edificio de posgrados para la sede central, en dicho documento, también se consagró el calendario para la ejecución de la obra, respecto de tal calendario se destacan las siguientes fechas: publicación de resultados, prevista para el día (10) de febrero de 2017, publicación del resultado final, previsto para el día (28) de febrero de 2017 y suscripción del contrato, prevista dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación de resultado final.

Para el primero de febrero de la misma anualidad, mediante la Resolución No. 2267 de la misma fecha anotada, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia decidió suspender de manera temporal el proceso de licitación pública, debido a un reajuste económico y jurídico del proyecto, según lo acordado por el comité de contratación de la universidad, dicho acto administrativo dispuso que, cesadas las causas que originaron la suspensión, se publicaría nuevamente un cronograma para el desarrollo de la licitación pública No. 006 de 2016.

Posteriormente, la Resolución No. 3191 del (20) de febrero de 2017, dispuso dos consideraciones fundamentales, la primera en relación con el costo económico de la obra, el cual se modificó en una suma equivalente a **TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS (\$345.644.687,98)**, ello debido al incremento del IVA para dicho periodo y consecuentemente el incremento en la adquisición de insumos y materiales para su construcción. Asimismo, la resolución mencionada modificó el calendario de ejecución de la obra en un periodo equivalente a un mes, pues las etapas anteriormente citadas fueron previstas, conforme al nuevo calendario para las siguientes fechas, (28) de marzo para la publicación del resultado final y la adjudicación del contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación final del resultado.

Durante el mes de marzo, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, a través de la Resolución No 3548 del (17) de marzo resolvió declarar desierto el proceso de licitación pública No. 006 de 2016, ello en sustento a que los proponentes hasta la fecha seleccionados no habían cumplido con los términos señalados en el pliego de condiciones y necesidades

requeridas por la institución, en tal sentido el proceso licitatorio tuvo que esperar hasta el día (17) de abril, fecha en que el acto administrativo que declaró desierto el proceso quedó en firme.

Para el (21) de junio de ese mismo año, la Universidad publicó a través de su página web la Resolución No. 4498 mediante la cual dio apertura a la Licitación Pública No. 004 de 2017, cuyo objeto consistía en la contratación para la construcción del Edificio de Posgrados adscrito a la sede central de la institución, es decir, en la ciudad de Tunja, se destaca dentro del precitado acto administrativo la siguiente información; en materia presupuestal, previa modificación a la cuantía de la contratación, se estableció la suma equivalente **VEINTIUN MIL CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON DIECINUEVE CENTAMOS (\$ 21.137.490.533,19)**, ello en soporte a la disponibilidad presupuestal certificada previamente por la Universidad.

Allí mismo, se indicó el cronograma de ejecución y desarrollo de la Licitación en referencia, respecto del cual se destacan las siguientes fechas, (21) de junio del 2017 como fecha de publicación del Pliego definitivo de Condiciones, (15) de agosto como fecha emisión del resultado final del proceso de selección y cinco días hábiles siguientes a la precitada fecha, como fecha de suscripción del contrato.

Mediante Adenda No. 3 de fecha (31) de julio del 2017, la Universidad, previo concepto del comité institucional de licitaciones públicas, modificó el cronograma para la ejecución del proceso licitatorio No. 004 de 2017, ello implicó en términos de tiempo, que la fecha para la publicación oficial de los resultados y la suscripción misma del contrato se aplazara. Respecto de la fecha de resultados finales, se estableció el día (23) de agosto y frente a la suscripción del Contrato cinco días hábiles siguientes a la publicación de resultados, es decir, finalizando el mes de agosto.

Nuevamente mediante adenda, de fecha (08) de agosto del mismo año, la institución se pronunció frente a la modificación del cronograma de ejecución de la Licitación No. 004, en esta el cronograma se fijó para fecha para la publicación de resultados del proceso para el día (01) de septiembre y la suscripción del Contrato cinco días hábiles siguientes. En adelante, la Universidad emitió dos nuevas adendas³⁵, frente a los cuales el periodo de ejecución del proceso licitatorio se aplazó hasta mediados del mes de septiembre del año en examen.

Finalmente, mediante la Resolución No. 5821 del (30) de agosto del año 2017, la institución optó por declarar desierta la Licitación Pública No. 004 de 2017 debido al no cumplimiento

³⁵ Adenda No. 05 del (16) de agosto del 2017 y Adenda No. 006 del (18) de agosto del mismo año.

de los requisitos contemplados en el Pliego Definitivo de Condiciones por parte de los proponentes.

Nuevamente la Universidad, en esta oportunidad mediante la Resolución No. 6818 del (27) de octubre del 2017, dio apertura a un proceso licitatorio para la construcción del Edificio de Posgrados para la sede central Tunja, mediante el consecutivo No. 006 del 2017, allí nuevamente se estableció un cronograma para la ejecución de la licitación en mención, las fechas, principalmente la de suscripción del contrato fue establecida para mediados del mes de diciembre del año en referencia. Sin embargo, con posterioridad a ello, y nuevamente mediante adendas³⁶, la universidad consideró oportuno extender las fechas del proceso licitatorio en relación con la suscripción del contrato hacia finales del mes de diciembre del año 2017.

Dicho proceso desencadenó en la declaratoria desierta de la Licitación Pública No. 006 de 2017, declarada mediante la Resolución No. 7954 del (27) de diciembre del mismo año, en justificación a que los proponentes no cumplieron con el lleno de los requisitos señalados en el Pliego Definitivo de Condiciones. La precitada Resolución quedó en firme hasta el mes de enero del año 2018, toda vez que mediante la Resolución No. 1764 del (26) de enero quedó en firme el acto administrativo por medio del cual se declaró desierta la licitación pública No. 006 de 2017.

Para eso mismo periodo anual, la Universidad mediante la Resolución No. 2069 del (23) de febrero dio apertura al proceso de Licitación Pública No. 011 del 2018, cuyo objeto seguía siendo el mismo que la original licitación No. 007 de 2016, es decir, la construcción del Edificio de Posgrados de la Universidad en su sede central Tunja, en dicho acto administrativo se observan dos particularidades, la una en términos de tiempo y la otra en términos de costos, frente al primer punto vale destacar el establecimiento de un nuevo cronograma para la ejecución del proceso licitatorio, dentro del cual se ajustan, las fechas para la publicación oficial de los resultados del proceso y la fecha de suscripción del contrato de obra, respecto de la primera, vale señalar que el cronograma estableció la fecha para dicha etapa el día (18) de abril y frente a la fecha del contrato, una data aproximada a finales del mes de abril.

En términos presupuestales, la presente resolución, previa disponibilidad presupuestal por parte de la universidad, estableció un presupuesto de **VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS OCHO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN MIL NOVECIENTOS**

³⁶ Adenda No. 3 del (23) de noviembre, Adenda No. 4 del (20) de diciembre y Adenda No. 5 del (22) de diciembre de 2017.

NOVENTA Y SIETE PESOS (\$22.208.481.997), es decir, un adicional de cerca de mil millones al que ya se había adicionado el proceso licitatorio en el año 2017.

Posteriormente, la Universidad emitió siete adendas, conforme a las cuales el proceso licitatorio fue aplazado, debido a recomendaciones emanadas del Comité de Contratos y Licitaciones institucional; llama la atención que la fecha de suscripción del contrato según el cronograma inicial databa para la penúltima semana del mes de abril del año en referencia, y conforme a la última adenda emitida, la misma se estableció para los últimos días del mes de mayo a los primeros días del mes de junio.

Ahora bien, mediante Resolución No. 3055 del (28) de mayo, la Universidad procedió a adjudicar el Contrato de obra para la construcción del Edificio de Aulas de la UPTC sede central al proponente que cumplió a satisfacción con los requisitos señalados en el pliego definitivo de condiciones. En seguida, en fecha del (01) de junio, la Universidad y el contratista ganador de la licitación suscribieron el Contrato No. 064, en dicho contrato, se estimaron dos aspectos puntuales de acuerdo a los criterios que para el presente estudio se pretende evaluar, en primer lugar, el Contrato en referencia establecía que el plazo de ejecución de la obra correspondía al término de quinientos cuarenta días, término contabilizado a partir de la suscripción de acta de inicio con el contratista³⁷.

La Universidad con posterioridad suscribió documentos de prórroga al contrato No. 64 de 2018, sobre el particular, es necesario aclarar que previo a las prórrogas establecidas sobre el contrato en referencia, la ejecución del contrato se vio alterada por multiplicidad de fenómenos³⁸, dentro de los cuales se destaca el de público conocimiento como es el caso de la llegada a territorio nacional del coronavirus durante el primer semestre del año 2020 y una pequeña parte del segundo semestre de la misma anualidad. Para el (20) de octubre la Universidad previo acuerdo con el contratista suscribió la primera prórroga al contrato No. 06 de 2018, allí se indicó que, por razones relacionadas con la propagación del coronavirus,

³⁷ La obra inició formalmente en el mes de diciembre del año 2018, por lo que, según cálculos, la obra debía haberse terminado al finalizar el primer semestre del año 2020.

³⁸ Dentro del documento de prórroga No. 1 al Contrato No. 04 del 2018 se destacan las fechas que a continuación se presentan, fecha de inicio: (03) de diciembre de 2018, fecha de la primera suspensión: (16) de diciembre de 2019, fecha de ampliación a la suspensión: (13) de enero de 2020, reinicio de la obra: (27) de enero de 2020, fecha de la segunda suspensión: (20) de marzo de 2020, fecha de ampliación de la segunda suspensión: (13) de abril de 2020, nuevamente una fecha de ampliación a la segunda suspensión: (27) de abril de 2020, nuevamente se amplió la fecha respecto de la suspensión segunda: (11) de mayo de 2020, cuarta ampliación a la segunda suspensión del contrato: (26) de mayo de 2020, quinta ampliación a la segunda suspensión: (01) de junio de 2020, sexta ampliación a la suspensión segunda del contrato: (08) de junio de 2020, fecha de reinicio de la obra: (16) de junio de 2020. Estas últimas fechas encuentran sustento en la declaratoria por parte del Presidente de la República del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la propagación del coronavirus (COVID-19).

fue necesario extender la ejecución de la obra por un plazo equivalente a (110) días calendario, por lo que la obra se vio nuevamente retrasada hasta el año 2021.

Para el (01) de marzo del año 2021, nuevamente la Universidad, previo acuerdo con el contratista de la obra, determinó una nueva prórroga equivalente a (80) días calendario, contabilizados a partir del fenecimiento del término previsto en la primera prórroga. Entre las razones que motivaron la prórroga segunda al Contrato No. 064 de 2018, aducidas por el contratista, quien solicitó la extensión del término del contrato se destacan en primera medida razones meramente técnicas, el caso de reajuste de diseños eléctricos, redes de incendios, instalación de ventanas y puertas³⁹, y, en segundo lugar, la reiteración de medidas tendientes a mitigar los entonces efectos de la propagación del coronavirus.

Transcurrido el término de la segunda prórroga, para el (22) de julio del año en curso, nuevamente se consideró oportuno la ampliación del término prorrogado por segunda vez, equivalente a un total de (153) días calendario, adicionalmente, se dispuso incrementar el valor hasta el momento vigente de la obra en un total de **DOS MIL SESENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOSSESENTA (\$2.061.748.260,31)**, dentro de las razones que sustentaron la referida prórroga y adición se resaltan la adquisición de bienes

d. Licitación Pública No. 16 de 2019 Construcción del Centro Regional Universitario de la seccional Duitama

Con el objetivo fundamental de ampliar las instalaciones de la Universidad en el municipio de Duitama, para de esa manera genera un ambiente propicio para las personas interesadas en cursar estudios posgraduales, de acuerdo al plan multicampus adoptado por la institución, la universidad mediante documento de fecha (08) de mayo del año 2019 publicó oficialmente el pliego definitivo de condiciones, conforme al cual debía sujetarse la posterior invitación pública cuyo objeto consistía en la construcción del Edificio de Aulas de posgrados del Centro Universitario Regional, en adelante CRU, ubicado en la seccional del municipio de Duitama.

Al interior del documento en referencia se evidencia que la Universidad contempló como presupuesto para la obra, previa emisión de certificado de disponibilidad presupuestal, la suma equivalente a **DIECIOCHO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y**

³⁹ Sobre este aspecto llama la atención la razón expuesta por el contratista en tanto la espera frente a la instalación de la portería de acceso vehicular al Edificio se encontraba paralizada por una red de alcantarillado administrada por la compañía de acueducto de la ciudad Veolia, según el contratista, ello constituyó un imprevisto, razón por la cual se retrasó la instalación de dicha portería.

CUATROMILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$18.844'741.453,85) M/CTE, una suma importante en correspondencia con las necesidades expuestas dentro de este documento con la universidad.

En términos de tiempo, el pliego de condiciones fijó el calendario para la ejecución del proceso licitatorio de la siguiente manera, para el día (13) de junio del año 2019, cronograma, se tenía prevista la emisión del resultado final frente a las propuestas ganadoras, en esa misma fecha se estimó la publicación por la vía web oficial institucional la resolución de adjudicación del contrato a la propuesta ganadora, y como fecha para la celebración del contrato, el término de cinco días hábiles siguientes a la publicación de la resolución de adjudicación del mismo, es decir, hacia finales del mes de junio del año 2019.

Mediante la expedición de la Resolución No. 2458 del (08) de mayo del año 2019, la Universidad dio apertura formal al proceso licitatorio para la construcción del CRU en la seccional Duitama, allí mismo se observa, tanto en términos de tiempo y plazos, como en términos de costos, la misma información registrada en el documento de Pliego de Condiciones, sin embargo, con posterioridad a la apertura formal del proceso en referencia, fueron modificándose los ítems a valorar de la siguiente manera.

Ahora bien, con posterioridad a las razones presentadas por quienes realizaron observaciones al pliego de condiciones, la universidad mediante adenda de mediados de mayo del año 2019, fundado principalmente en argumentos de orden técnico, modificó el cronograma de ejecución del proceso licitatorio, así las cosas, las fechas para la publicación oficial de los resultados y la resolución de adjudicación se pospusieron una semana más, es decir, para el (25) de junio del año en referencia, de la misma forma se hizo lo propio respecto a la fecha de suscripción del contrato, la cual se fijó en término de cinco días hábiles siguientes a la adjudicación del mismo, es decir, para inicios del mes de julio del año en cita.

Nuevamente mediante adenda, esta de fecha (24) de mayo del año 2019, la Universidad modificó, previa a solicitudes de ampliación por parte de la misma institución y los proponentes, el cronograma de ejecución de la licitación, este se estableció de acuerdo a los siguientes términos, respecto de la fecha de publicación de resultados oficiales, se fijó para el día (02) de julio del año 2019, para la misma fecha se fijó la adjudicación mediante resolución de la licitación al proponente ganador, frente a la suscripción del contrato se estableció como término cinco días hábiles siguientes a la adjudicación del contrato, es decir, aproximadamente a mediados del mes de julio del año 2021.

Mediante adenda No. 4, de fecha (19) de junio de 2019, nuevamente la universidad, fundada principalmente en razones de mora por parte de los proponentes frente a la entrega de

documentos, modificó el cronograma que hasta el momento se encontraba vigente en términos de fechas, frente a los plazos de publicación de resultados y adjudicación de la licitación, la nueva adenda fijó como fecha el día (08) de julio de 2019, de igual forma, se fijó el término de cinco días hábiles siguientes a la adjudicación para la suscripción del contrato.

De igual manera, para el día (25) de junio del año en referencia, la Universidad, en soporte de razones relacionadas con subsanaciones a documentos presentados por los proponentes, modificó, previo concepto del Comité de Licitaciones de la institución el cronograma de ejecución del proceso licitatorio así, la fecha de publicación oficial de resultados de proponentes como de la adjudicación de la licitación se estableció para el día (11) de julio y la fecha para la suscripción del contrato se estableció en un término de cinco días hábiles contados a partir de la adjudicación.

Para el día (27) de junio, nuevamente mediante Adenda, esta No. 6, la universidad, previas razones meramente documentales modificó el cronograma, frente a las fechas de las etapas de la licitación previamente referidas se estableció que las mismas deberían cumplirse para el día (17) de julio del año en curso y la suscripción del contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adjudicación de la licitación, valga mencionar, que la suscripción del contrato se estableció conforme a esta nueva modificación para finales del mes de junio del año en cita.

En la fecha en que según el cronograma debía surtirse la adjudicación de la licitación, la Universidad, mediante Resolución No. 3422 optó por la declaratoria desierta de la licitación pública No. 16 de 2019, la razón que fundamentó dicha determinación se sustentó en la existencia de motivos que obstaculizaron la selección objetiva al analizar las propuestas presentadas y la carencia de los requisitos contemplados y exigidos en el Pliego de condiciones. Dicho acto administrativo, en apego a la defensa y contradicción fue recurrido y sólo hasta el (21) de agosto del año en referencia la declaratoria desierta de la licitación en cita cobró plena firmeza, mediante la expedición de la Resolución No. 4206.

En el mes de agosto del 2019, específicamente el día 20 se dio a conocer nuevamente el pliego definitivo de condiciones bajo la licitación pública No. 19 de 2019, con el propósito de construir al CRU en la seccional Duitama de la UPTC, nuevamente en este documento se plasmó la necesidad que inicialmente se había contemplado en el pliego que acompañó el proceso de licitación No. 16, en términos de costos, se contempló la misma cifra económica inicialmente prevista. Llama la atención que el pliego de condiciones precitado contemplaba que el término de ejecución del contrato de obra sería de (540) días calendario contabilizados a partir de la fecha de expedición del acta de inicio, asimismo, se estableció un nuevo

cronograma de etapas y actividades a surtir respecto del proceso licitatorio, el cual se estableció de manera específica en cuanto fechas en la respectiva resolución de apertura de la licitación.

En la misma fecha se publicó la Resolución No. 4170 conforme a la cual se dio apertura formal a la licitación pública No. 19 para la construcción del CRU de la seccional Duitama, dentro de la citada resolución respecto de los ítems aquí analizados se contempló el mismo valor inicialmente señalado en la Licitación No. 16, frente al cronograma de etapas y actividades, llama la atención que dentro del citado cronograma no se establece una fecha puntual, dicha fecha se encuentra sujeta a una condición fijada en el pliego de condiciones, que no es otra que el agotamiento de un trámite denominado orden de elegibilidad, de la cual pendían la adjudicación de la licitación y la suscripción del contrato.

De allí en adelante se emitieron cuatro adendas⁴⁰, conforme a los cuales, los plazos se fueron incrementando en relación con la etapa del cronograma denominada publicación de resultados con lista de elegibilidad, etapa previa a la publicación final y oficial de los resultados de los proponentes en vía a la adjudicación de la licitación No. 19 para finales del mes de octubre del año 2019, sin determinarse específicamente la suscripción del contrato de obra. Las razones que motivaron la expedición de las adendas modificatorias del cronograma adoptado en el pliego de condiciones se sustentaron en el volumen de carga documental presentada por los proponentes, por lo que, la misma institución solicitó la ampliación de los plazos y modificación del cronograma.

Ahora, mediante la Resolución No. 5139 del (23) de octubre del año en referencia, la Universidad optó por la declaratoria desierta del proceso licitatorio No. 19, el argumento central que motivó a que se adoptara dicha determinación con plenos efectos jurídicos, obedeció al no cumplimiento de los requisitos señalados en el pliego de condiciones por parte de los distintos proponentes que cursaron durante el proceso de la licitación, es decir, que ninguna de las propuestas se ajustó al contenido del pliego, por lo que dentro de las causales de declaratoria desierta contempladas allí, se hizo evidente motivos y razones que impidieran la continuación del proceso.

Posteriormente, se publicó un proyecto de administración directa para la construcción del CRU en dicha seccional, en el referido documentó se planteó la ejecución de la obra bajo la modalidad de administración directa, lo cual implicaba la selección directa por parte de la Universidad del equipo que asumiera la construcción de la obra, ello justificado en razón a

⁴⁰ Adenda No. 2 del (17) de septiembre, Adenda No. 3 del (24) de septiembre, Adenda No. 04 del (16) de octubre y Adenda No. 05 del (22) de octubre del año 2019.

al ahorro de recursos, al fortalecimiento de la mano de obra local y la compra de productos locales.

En concordancia con lo expresado, para finales del año 2019, se llevaron a cabo dos sesiones⁴¹ del Consejo Superior Universitario, conforme a las cuales se discutió la viabilidad de la ejecución de la obra del CRU en la seccional Duitama, allí se expuso la capacidad de la universidad para desarrollar, de conformidad con lo señalado en la Ley 30 de 1992, y los acuerdos de contratación internos, el proyecto de obra del CRU de manera directa, junto con personal capacitado institucional para la asesoría a dicho proyecto, es decir, que la construcción del CRU si bien observó en cierta medida las exigencias institucionales y legales en cuanto a la modalidad de selección de contratistas, no hizo lo propio frente a la construcción misma de la obra.

Ahora, dentro del pliego de condiciones, el cual fue publicado en el mes de enero del año 2020, se toma la determinación de adelantar el proceso de construcción del CRU mediante la modalidad de administración directa, valga mencionar, de acuerdo a las causales contempladas en el art. 24 del Acuerdo No. 074 de 2010, dentro de la modalidad de selección denominada contratación directa, dicha determinación sustentada en motivos económicos y de administración y ejecución de recursos propios.

En términos de costos económicos, el proyecto de pliego de condiciones estableció un presupuesto equivalente a CUATRO MIL MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$4.192.980.651,00), es decir, un precio mucho mayor al inicialmente contemplado en las previas licitaciones públicas declaradas desiertas. En materia de ejecución de la obra, es decir en términos temporales, el pliego determinó que la evaluación final se efectuaría el día (18) de febrero de 2020, la adjudicación dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha precitada y la suscripción del contrato en un término dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha estimada para la adjudicación.

Posteriormente, para el día (30) de enero del año 2020, se expidió por parte de la Universidad la Resolución No. 0954 conforme a la cual se daba apertura a la licitación pública No. 002 de 2020 cuyo objeto consistía en la contratación de mano de obra y herramienta menor para la ejecución del edificio de posgrados del CRU en la seccional Duitama, dentro de dicha resolución en términos económicos y temporales se reprodujo de manera exacta los datos contenidos en el pliego de condiciones.

⁴¹ Sesiones No. 14 y No. 16 de noviembre y diciembre de 2019.

De manera posterior, mediante la Resolución No.1130 del (18) de febrero del 2020, la universidad adjudicó el suministro de mano de obra y herramienta al proponente ganador de la Licitación no. 002 de 2018, cuyo objeto consistía en el suministro de mano de obra y herramienta para la construcción del Edificio de Posgrados del CRU en la seccional de Duitama, allí se consignó que el término para la ejecución del objeto contractual sería de (480) días calendario contados a partir de la suscripción de acta de inicio.

Para el (24) de febrero del año en referencia, la Universidad y el proponente ganador de la Licitación celebraron el Contrato No. 027 de 2020, cuyo objeto consistía en el suministro de mano de obra para la construcción del Edificio de Posgrados del CRU en la seccional de Duitama, respecto de los datos que han sido previamente abordados para el presente apartado, es decir, los temporales y económicos se mantuvieron iguales a los consignados en la resolución de apertura y en el pliego de condiciones, sin embargo, llama la atención un punto en particular consignado en dicho negocio jurídico, y es el atinente al envío de personal en misión por parte de la universidad para la ejecución del objeto contractual, se colige de lo expresado la mixtura frente a la construcción de la obra del CRU, debido a que inicialmente se había previsto una licitación en conjunto para el desarrollo total del proyecto y con posterioridad varió a una selección directa y finalmente retornó a una licitación únicamente en punto a la mano de obra y herramienta, por lo que evidentemente existió dentro de este proceso una incertidumbre en términos jurídicos alrededor de la construcción de dicho proyecto.

Finalmente, para el (06) de septiembre se celebró, con fundamento en las medidas sanitarias adoptadas para mitigar el *COVID-19* y la mora en la adquisición de herramientas y materiales requeridos por la construcción, una prórroga al Contrato No. 027 de 2020, allí se fijó un término de (184) días calendario, contabilizados a partir de la firma y el fenecimiento del plazo inicial contemplado en el contrato, dicho lo anterior, el plazo total de ejecución desde la suscripción del acta de inicio de la obra, corresponde a un término de aproximadamente dos años.

De igual forma, es necesario resaltar que la construcción del CRU de Duitama durante el año 2020, ocasionó la interposición de quejas disciplinarias dentro de la misma Dirección de Control Interno Disciplinario de la universidad, por presuntas comisiones de faltas disciplinarias, de igual manera, reposan evidencias de que dicho proceso estuvo al tanto de la Contraloría General de la República por supuestos déficits patrimoniales, pues no hay que desconocer que los recursos con los cuales se financió la obra son de naturaleza eminentemente pública, y su desconocimiento, dada la condición de gestor fiscal de ordenador del gasto del recto institucional, comporta la responsabilidad en sede fiscal.

Conclusiones

La autonomía universitaria se estableció como una garantía para las universidades frente a la intromisión de las ramas del poder público, tuvo su génesis en las universidades europeas como es el caso de la Universidad de Bolonia (Italia) y de manera tardía y sólo hasta el siglo XIX apareció por primera vez en América Latina tras las reformas estudiantiles de Córdoba (Argentina), de allí ello fue replicado en los ordenamientos jurídicos de los demás países del continente.

En Colombia, por primera vez la Constitución Política de 1991 introdujo la garantía de la autonomía universitaria, a partir de dicha consagración, la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional ha nutrido la garantía en mención y le ha brindado elementos de gran magnitud que actualmente permiten que las universidades, principalmente las universidades oficiales o estatales posean determinación propia frente a la creación de sus propios estatutos, designación de sus propias directivas y poseer una autonomía administrativa y financiera e independencia frente a las ramas del poder público, órganos electorales y de control, pese a ser parte del mismo Estado. De igual manera, el constituyente instó mediante el mandato constitucional contenido en el art. 69 de la Carta Política para que el legislador definiera mediante una Ley el régimen aplicable a las universidades públicas de conformidad con lo señalado en la Carta y su interpretación dada a través de la jurisprudencia constitucional.

En cumplimiento de dicho mandato constitucional legislador, mediante la expedición de la Ley 30 de 1992 estableció el servicio público de educación superior, conforme al cual, instituciones de educación superior tanto públicas como privadas hoy se gobiernan, allí se encuentra establecida una clasificación de instituciones de educación superior, frente a las cuales las universidades son las únicas que gozan de la garantía institucional de autonomía, asimismo, la norma en cita contempla el régimen contractual para las universidades oficiales o estatales, al respecto, el legislador en atribución del principio de libertad de configuración estableció para las universidades del estado un régimen contractual especial, conforme al cual, de la lectura del art. 93 *ibidem*, se desprende que a las universidades oficiales les asiste un régimen especial consistente en la aplicación de normas de derecho privado, es decir, civiles y comerciales de acuerdo a su naturaleza autónoma, con excepción de la celebración de contratos de empréstito.

Sobre el régimen especial contractual son pocos los pronunciamientos jurisprudenciales, por primera vez la Corte Constitucional en el año 1994, mediante la Sentencia C-547 se pronunció frente al tópico, declarando la *exequibilidad* del referido artículo y confirmando el régimen especial que asiste a las universidades oficiales; de otra parte, como se advirtió en el segundo capítulo del presente estudio, la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación

Penal estableció que el régimen contractual especial de las universidades públicas u oficiales sólo es aplicable en la medida en que se pretenda satisfacer su misión, y que la contratación ajena a dichos propósitos se encuentra sujeta al Estatuto de Contratación-Ley 80 de 1993 en todos sus apartes y matices.

Una de las exigencias tanto de la Ley 30 de 1992 como de la Ley 80 de 1993 consiste para las universidades públicas en la observancia de los principios que rigen la función administrativa señalados en el art. 209 de la Constitución Política, asimismo, la observancia y aplicación de los principios contenidos en el Estatuto de Contratación Nacional como en aquellas normas especiales sobre la materia, es el caso de los estatutos contractuales adoptados por cada universidad en virtud de la autonomía universitaria en punto a la capacidad de gobernarse por sus propias reglas.

De conformidad con lo expresado, se desprende que si bien se contempla un régimen especial para las universidades oficiales en materia de contratación, del cual se predica que aquellos negocios jurídicos celebrados por las universidades en virtud de la autonomía universitaria los mismos se gobiernan por las normas civiles y comerciales y sus efectos serán de dicha naturaleza, no debe desconocerse el contenido de las normas públicas de contratación en materia de certificación de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y el acatamiento de los principios contenidos en la Ley 80 como lo son el de transparencia, selección objetiva, economía, eficiencia, planeación, entre otros.

El principio de planeación, de conformidad como se analizó durante el presente estudio, consiste en un deber imperativo para cada una de las entidades que componen el Estado y por consiguiente se encuentran obligadas a acatar la normativa contractual contenida en la Ley 80 de 1993, así este principio consiste, de conformidad con la misma lectura de la normativa en cita, en concordancia con la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado previamente analizada y aterrizada al presente estudio, en el deber en cabeza de las entidades públicas previo a un proceso contractual de identificar una necesidad que justifique la apertura de un proceso de contratación, de identificar los medios y mecanismos que permitan suplir dicha necesidad, de elaborar diseños, planos y estudios previos respecto de los cuales se puedan identificar de qué manera pueda suplirse la necesidad planteada. De igual forma la necesidad de una disponibilidad presupuestal que permita garantizar los recursos económicos para costear la necesidad que se pretende satisfacer.

Asimismo, el principio de planeación transita sobre la órbita de la imposición a la entidad contratante de realizar un análisis de precios unitarios de los elementos requeridos para satisfacer la necesidad que pretende cubrir. De otra parte, como bien se analizó durante el presente estudio, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado el principio de

planeación es de naturaleza bilateral, es decir, que no solamente le compete acatarlo a la entidad pública contratante sino también al contratista, pues acatar los términos señalados en los estudios previos y en los pliegos de condiciones, que hacen parte de las etapas previas a la suscripción del contrato y naturalmente del principio de planeación, constituyen para el contratista deberes en tanto deben ajustar su propuesta a las exigencias dadas por la entidad contratante con miras hacia una efectiva y eficaz celebración y ejecución del contrato.

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia es una universidad oficial, creada mediante Decreto 2655 de 1953 y Ley 73 de 1962 y gobernada bajo las disposiciones del art. 69 de la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, es decir, conforme a la normatividad analizada durante el presente estudio, mediante la expedición de los Acuerdos No. 074 de 2010 y No. 064 de 2019 posee su propio estatuto de contratación, al interior del cual puede apreciarse con claridad el principio de planeación, y conforme al cual se desarrollan los procesos de contratación que se llevan a cabo por la institución.

Durante el periodo de tiempo comprendido entre el año 2010 a 2019 se observaron cinco principales procesos de licitación o invitación pública celebrados por la universidad, los mismos fueron seleccionados en razón a su cuantía y trascendencia para la universidad, al interior de los mismos se observó la manera como se desarrolló e implementó el principio o deber de planeación de acuerdo a la normativa interna, la Ley 80 de 1993 y las consideraciones jurisprudenciales emanadas del Consejo de Estado, en este orden de ideas, se evidencia que frente a las licitaciones públicas de 2016 referente a la construcción del Edificio de Posgrados de la Sede Tunja junto con sus respectivas licitaciones subsiguientes y las del 2019 referente a la construcción del CRU en la seccional Duitama junto con sus respectivas licitaciones subsiguientes existe un flagrante desconocimiento del principio o deber de planeación.

La razón que sustenta lo afirmado indiscutiblemente consiste en que se desconoció la naturaleza *bifronte* o bilateral de este principio, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado, pues los procesos licitatorios precitados se vieron rodeados, como se evidenció a lo largo del tercer apartado de declaratorias desiertas, sustentadas principalmente en la omisión de requisitos por parte del contratista, lo que de manera evidente ocasionó en varias etapas de las subsiguientes licitaciones a las fundadoras la adición en términos de tiempo y en términos de costos económicos.

No debe ser objeto de desconocimiento que durante el año 2020 y parte del 2021 la propagación y expansión del Coronavirus al interior del territorio nacional ocasionó el parálisis de gran parte de las actividades económicas en el país, dentro de las cuales por supuesto se encuentra la construcción de obras, la UPTC no fue ajena a dicha realidad, pues

en el caso en concreto, en múltiples documentos institucionales contentivos de prórrogas y adiciones a los contratos celebrados para la construcción tanto del Edificio de posgrados en la sede Tunja como en la construcción del CRU en la seccional de Duitama se evidencia la justificación de dichos fenómenos en la imposibilidad del contratista por avanzar en la ejecución de los proyectos debido a las medidas adoptadas dentro del marco de la Emergencia Sanitaria decretada para combatir el *COVID-19*, ello sin duda imposibilitó en una proporción la ejecución de las obras, no obstante las fechas de inicio de las licitaciones corresponden a periodos anteriores al inicio de la pandemia, y en múltiples ocasiones se vieron truncadas por la incapacidad de los contratista para responder a las exigencias planteadas en los pliegos de condiciones, los cuales constituyen las hojas de ruta para esta clase de procesos.

De otra parte, se aprecia con certeza que la Universidad, posterior a la segunda declaratoria desierta de la licitación No. 19 de 2019, referente a la Construcción del CRU en la seccional de Duitama optó por modificar las condiciones iniciales y abrir un proceso licitatorio posterior para el suministro de mano de obra y herramienta para la construcción del CRU, es decir, como se evidenció con claridad en el tercer apartado que la universidad asumió en cierta medida la construcción del CRU, según el Comité de Licitaciones y el Departamento de Contratación por la reducción drástica de costos económicos y el ahorro, sin embargo sobre este aspecto es necesario advertir que dentro del objeto institucional de la universidad no se encuentra la construcción de obras, su misión y objeto, tal cual consta en sus propios estatutos no es otra que la promoción de programas de pregrado y posgrado para la región, la extensión universitaria y la investigación.

Así las cosas, se colige de lo anterior la incertidumbre que genera el hecho de que la universidad quisiese asumir de manera directa la construcción del CRU en la seccional Duitama con la participación de la mano de obra y herramienta contratada mediante proceso licitatorio, pero que en nada desconoce la contratación directa que asumió la universidad a finales del año 2019, incluso antes de que la pandemia tocara las puertas del territorio nacional. Lo anterior, a punto tal de la apertura de expedientes disciplinarios y fiscales por supuesta comisión de faltas disciplinarias y puesta en peligro del patrimonio público, dada la naturaleza misma de la universidad.

Actualmente, ni el edificio de posgrados en Tunja, cuyo proceso de licitación por primera vez se abrió en el 2016 ni el CRU en la seccional Duitama cuyo proceso de licitación data del 2019 se encuentra concluido, hoy, en la ciudad de Tunja, la obra aunque avanza encuentra dificultades como el caso de la tubería que obstaculiza la construcción de la portería de la construcción, situación que, debido a una falla en la planeación por parte del contratista y la misma universidad en la fase denominada - administración directa la construcción del Edificio del CRU, ello en tanto, de un lado la considerable baja en el costo económico,

representado en aproximadamente doce mil millones de pesos frente al costo inicial estimado en la fundadora licitación pública, y de otra parte, la inconsistencia frente al mismo objeto de la universidad, que como ya se advirtió no consiste en la construcción de obras.

Todo lo anterior permite concluir puntualmente lo siguiente de manera general a lo particular:

1. Si bien el legislador mediante la Ley 30 de 1992 cumplió el mandato constitucional inserto en el art. 69 de la carta y otorgó un régimen especial a las universidades oficiales o estatales, respecto a los asuntos contractuales, el art. 93 de la citada norma estableció un régimen contractual especial para las universidades oficiales, regido por las normas del derecho civil, no existe claridad alguna respecto de qué contratos operan bajo el marco de las normas civiles y comerciales. Ello en tanto la norma aduce que los contratos que celebren las universidades oficiales se regirán y tendrán efectos en lo que respecta a sus funciones por las normas del derecho privado.
2. El Legislador incurrió en una omisión legislativa de carácter relativo, pues como bien lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a la providencia que en el segundo capítulo se analizó, las universidades únicamente se sujetan al régimen especial dispuesto por la Ley 30 de 1992 en relación con las contrataciones que versen exclusivamente sobre la docencia, investigación y extensión universitaria, por lo cual puede haber lugar, en procesos licitatorios como los estudiados y celebrados por la UPTC a equívocos por parte de los contratistas.
3. La UPTC debe reformular su estatuto actual de contratación, específicamente respecto del Acuerdo No. 074 de 2010, en primera medida para establecer qué tipo de contratos se celebran de acuerdo a las disposiciones fijadas por la Ley 30 de 1992 y que otros de conformidad con la Ley 80 de 1993, ello en dirección a brindar claridad respecto de los futuros procesos licitatorios.
4. Que se evidencia que durante el desarrollo de los procesos licitatorios para la construcción del Edificio de Posgrados de la Sede Tunja y la construcción del CRU en la seccional de Duitama, la Universidad desconoció en conjunto con el contratista el principio de planeación contenido en las normas legales e internas, debido a las múltiples modificaciones, prórrogas y adiciones en materia presupuestal y en términos de tiempo, situación que generó un panorama de inestabilidad jurídica para la Universidad, y le impide a los directos beneficiarios de dichas obras su goce pleno.

Referencias

Referencias Doctrinales

Arenas Uribe, L. (2000). Contrato de Emprestito interno como fuente de financiación de la nación, de sus entidades territoriales y de sus descentralizadas [Pontificia Universidad Javeriana Bogotá].

<https://javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis41.pdf>

Bedoya, M. R. (2015). Los impactos de la ley de inspección y vigilancia en la Autonomía universitaria en Colombia. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v72n159a11>

Botero Bernal, A. (2005). Autonomía Universitaria. Desarrollo e impacto del concepto en Colombia. Biogénesis Universidad de Antioquia.

Sistema Universitario Estatal SUE. (2018). FINANCIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COLOMBIANAS. Universidad Tecnológica de Pereira.

Referencias Jurisprudenciales

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad No.

14854. Sentencia del 29 de agosto de 2007.C.P. Mauricio Fajardo Gómez., (Consejo de Estado 29 de agosto de 2007). <http://forvm.com.co/sentencia-14854-29-08-07-consejo-de-estado/>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.

Sentencia del 28 de mayo de 2011. Rad No. 21489. C.P. Ruth Stella Correa Palacio, (Consejo de Estado 28 de mayo de 2011).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A.

Rad No. 59309. Sentencia del 08 de mayo de 2019. C.P. Martha Nubia Velázquez Rico, (Consejo de Estado 8 de mayo de 2019).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia Rad.

No. (18438). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, (Consejo de Estado 7 de noviembre de 2012).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/S4/11001-03-27-000-2010-00041-00\(18438\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/S4/11001-03-27-000-2010-00041-00(18438).pdf)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-310. M.P. Alejandro Martínez Caballero,

T-182-270 y acumulados (Corte Constitucional 6 de mayo de 1991).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-310-99.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-299. M.P. Antonio Barrera Carbonell, D-455 (Corte

Constitucional de Colombia 30 de junio de 1994).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-299-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-547. M.P. Carlos Gaviria Díaz, D-601

(Corte Constitucional 1 de diciembre de 1994).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-547-94.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, D-

8699 (Corte Constitucional 25 de abril de 2012).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-137. M.P. Alejandro Linares Cantillo, D-

11858 (Corte Constitucional 28 de noviembre de 2018).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-137-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-492 de 1992. M.P. José Gregorio

Hernández Galindo, T-1872 (Corte Constitucional de Colombia 12 de agosto de 1992). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-492-92.htm>

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Radicación No. 37083.M.P.Fernando

Alberto Castro Caballero, (Corte Suprema de Justicia 9 de julio de 2014).

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/documento/29851>

Referencias Legales

Congreso de la República. Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Promulgada el (29) de diciembre de 1992. Diario Oficial No. 40.700. Recuperado a partir de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html

Congreso de la República. Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Promulgada el (28) de octubre de 1993. Diario Oficial No. 41.094. Recuperado a partir de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.

Congreso de la República. Ley 1150 de 2007. *Por medio de la cual se introducen medidas para eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con Recursos Públicos*. Promulgada el (16) de julio de 2007. Diario Oficial No. 46.691. Recuperado a partir de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Referencias Institucionales

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Consejo Superior. Acuerdo No. 037 de 2001. Consejo Superior. *Por el cual se expide el Estatuto de Contratación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*. Expedido el (30) de julio de 2001

Recuperado a partir de:

http://www.uptc.edu.co/secretaria_general/consejo_superior/acuerdos_2001/Auerdo_037_2001.pdf.

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Consejo Superior. Acuerdo No. 074 de 2010. Consejo Superior. *Por el cual se expide el Estatuto de Contratación de*

la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Expedido el (03) de noviembre de 2010 Recuperado a partir de:
http://www.uptc.edu.co/export/sites/default/secretaria_general/consejo_superior/acuerdos_2010/acuerdo_074_v2_2010.pdf.

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Consejo Superior. Acuerdo No. 064 de 2019. Consejo Superior. *Por el cual se modifica y actualiza parcialmente El Acuerdo No. 074 de 2010, Estatuto de Contratación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.* Expedido el (03) de noviembre de 2010
Recuperado a partir de:
<http://pagos.uptc.edu.co/DocCompNormativa/637056906221641250.PDF>

Tunja, agosto (24) de 2022

JUAN CARLOS CANOLES VÁSQUEZ

Director Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.
Universidad Santo Tomás Seccional Tunja
Tunja

Respetados señores,

Me permito informarle que la siguiente estudiante:

	Nombres y apellidos	Número de identificación
1	Nidia Matilde Pacheco Acuña	40.040.314 de Tunja

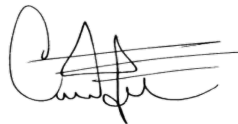
Del programa: Especialización en Contratación Estatal.

Nombre del programa: Especialización en Contratación Estatal.

Cumple con los requisitos para ingresar en el Repositorio Institucional, la última versión de su trabajo de grado o tesis titulado **“Análisis de la adopción y aplicación del principio de planeación dentro del Estatuto Contractual de la UPTC respecto de las licitaciones de obra 2010-2019, reflexión a la luz de la Leyes 30 de 1992 y la Ley 80 de 1993”**.

El cual se encuentra aprobado por las instancias pertinentes de este programa.

Cordialmente,



CATHERINE DIAZ SANABRIA

Directora de Posgrados División de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Santo Tomás Seccional Tunja
Tunja - Boyacá



Tunja, agosto (24) de 2022

Señores:

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la investigación

Universidad Santo Tomás

CRAI-USTA

Tunja

Estimados Señores:

Yo, **NIDIA MATILDE PACHECO ACUÑA**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 40.040.314, autor del trabajo de grado titulado: "*Análisis de la adopción y aplicación del principio de planeación contenido en el Estatuto de Contratación de la UPTC respecto de las licitaciones de obra pública durante el periodo 2010-2019, reflexión a la luz de la Leyes 30 de 1992 y la Ley 80 de 1993*" presentado y aprobado en el año 2022 como requisito para optar al título de Especialista en Contratación Estatal, autorizo al CRAI-USTA de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad representado en este trabajo de grado, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo de grado a través del Catálogo en línea del CRAI y el Repositorio Institucional *Porticus* en la página Web del CRAI, así como de las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad Santo Tomás.
- Se permite la consulta, reproducción parcial, total o cambio de formato con fines de conservación, a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Cordialmente,



NIDIA MATILDE PACHECO ACUÑA

C.C. No. 40.040.314 de Tunja

Correo Electrónico: nidla.pacheco@uptc.edu.co