



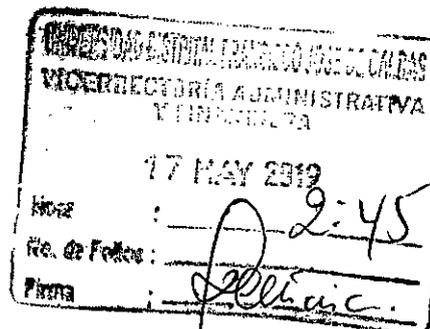
UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica

000772

OJ - \_\_\_\_\_ - 19

Bogotá, D.C., 16 de mayo de 2019

Doctor  
**ÁLVARO ESPINEL ORTEGA**  
Vicerrector Administrativo y Financiero (E)  
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Ciudad. -



**Referencia: PLIEGOS TIPO EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN**

**Asunto: CONCEPTO JURÍDICO**

Respetado señor Vicerrector:

Se atiende, de la manera más atenta, su petición de concepto de que trata el oficio de fecha abril 5 de 2019, con cordis 2019IE9808 0, radicado en esta Oficina Asesora Jurídica en la señalada fecha:

### I. Problema Jurídico

El problema jurídico concreto y que se desarrollará es:

¿Bajo qué condiciones puede la Universidad Distrital Francisco José de Caldas adoptar el “pliego de condiciones tipo para contratos de obra pública” diseñado por la Agencia Nacional de Contratación “Colombia Compra Eficiente”?

### II. Antecedentes

Con ocasión del planteamiento realizado por la Vicerrectoría Administrativa y Financiera en la sesión del día 20 de febrero de 2019 del Comité Asesor de Contratación<sup>1</sup>, en el sentido de que se analizara la posibilidad de adoptar en la entidad los pliegos tipo de que trata la Ley 1882 de 2018, esta Oficina Asesora Jurídica, a través de su jefe, manifestó que, pese a la autonomía contractual de que está revestida la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, puede adoptar los pliegos tipo en mención como una “buena práctica” en materia de contratación.

Es de anotar que dicha recomendación fue acogida unánimemente por los miembros del Comité Asesor de Contratación, quienes decidieron, como una “buena práctica”, que “se utilicen los pliegos tipo y las normas relacionadas con contratación de obra pública, de que trata, entre otras normas, la Ley 1882 de 2018, previa revisión del tema, por parte de la Oficina Asesora Jurídica”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver Acta No. 007 de 2019

<sup>2</sup> Acta No. 007..., cit., p. 6. La negrilla y la subraya no corresponden al texto original.



Junto a lo anterior, en la sesión de abril 4 pasado, la misma Vicerrectoría Administrativa y Financiera advirtió que, al acudir al “pliego de condiciones tipo para contratos de obra pública” de Colombia Compra Eficiente, se encontró que está diseñado para obras de infraestructura de transporte, por lo cual el Comité Asesor de Contratación, de manera unánime, acordó *“solicitarle a la Oficina Asesora Jurídica la revisión del pliego tipo existente para su adecuada actualización y una vez se realicen los correspondientes ajustes, sea remitido al Grupo SIGUD para que se convierta en un documento del sistema de gestión y de esa manera estandarizarlo”*<sup>3</sup>.

### III. Referentes legales y normativos.

El artículo cuarto de la Ley 1882 de enero 15 de 2018, *“Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones”*, adicionó un párrafo séptimo al artículo segundo de la Ley 1150 de 2007, que, a la letra, establece lo siguiente:

*“PARÁGRAFO 7. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.*

*“La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.*

*“Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional”.*

El análisis meramente literal de la pretranscrita norma, permite colegir lo siguiente:

- ✓ La norma tiene como destinatario al Gobierno Nacional, a quien se le impone la obligación de adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones de algunos procesos de selección, en concreto, *“de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras...”*.

<sup>3</sup> Acta No. 011..., cit., p. 6



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

- ✓ Dichos documentos "deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten".
- ✓ En relación con el contenido de estos "pliegos tipo", la norma en cita establece lo siguiente: Condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, junto con la ponderación precisa y detallada de los mismos, según "*la naturaleza y cuantía de los contratos*".
- ✓ Se le impone adicionalmente al Gobierno Nacional la obligación de tener "*en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local*".
- ✓ Junto a lo anterior, la facultad de que se viene hablando, de estimarlo necesario, puede el Gobierno Nacional ejercerla "*en relación con otros contratos o procesos de selección*".
- ✓ Finalmente, "*[l]os pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional*".

Como puede verse, está claramente delimitado, sin necesidad de interpretación alguna, el contenido y alcance de la norma, así como su destinatario y su campo de aplicación, dentro de la cual no se encuentran los órganos autónomos del Estado, entre estos, las universidades públicas.

No obstante lo anterior y pese al hecho de que el artículo 93 de la Ley 30 de 1992, en desarrollo de la autonomía que el artículo 69 Superior reconoce a las universidades estatales, señala que, en materia contractual, estos entes autónomos se rigen por el derecho privado, el inciso segundo del artículo 113 de la Constitución Política es claro en señalar que, "*[a]demás de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*".

Significa lo anterior que, en cuanto no contradigan el principio de autonomía que en materia contractual rige el actuar de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en general, los documentos preparados por la Agencia Nacional de Contratación "Colombia Compra Eficiente", en desarrollo de la función a esta asignada, consistente en "*diseñar e implementar documentos estandarizados y especializados por tipo de obra o servicio que se requieran por los partícipes del sistema de compras y contratación pública*", y, en particular, el documento denominado "pliego de condiciones tipo para contratos de obra pública", disponible en el sitio Web de dicha entidad estatal, pueden ser adaptados por la entidad para los fines que se estimen necesarios.

#### **IV. Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica.**

Establecido que el denominado "pliego de condiciones tipo para contratos de obra pública" surgió en desarrollo de un mandato legal que obliga al Gobierno Nacional, para ser aplicado en las entidades del Estado que se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, esta Oficina Asesora Jurídica considera que, sin lesionar la autonomía que en materia contractual ostenta, puede ser



“adaptado” por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en sus procesos de selección contractual, sin importar el tipo de contrato de que se trate, es decir, no solo en tratándose de contratos de obra pública.

En relación con este punto, es importante traer a colación la diferencia entre “adoptar” y “adaptar”. En relación con el primer verbo, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, en lo pertinente, lo define como “[r]ecibir, haciéndolo propio, un parecer, un método, una doctrina, etc., que han sido creados por otros”, mientras que, en relación con el segundo, lo define, en lo pertinente, como “[a]comodar, ajustar algo a otra cosa”.

Así las cosas, lo que corresponde en el presente caso es “adaptar” el documento de que se viene hablando, como una herramienta o un instrumento en los procesos públicos de selección de contratistas previstos en el Estatuto de contratación de la entidad (Acuerdo 03 de 2015), en concreto, de las convocatorias públicas, las invitaciones privadas y las subastas inversas, de que tratan, en su orden, los artículos 15 a 17, *ejusdem*.

#### V. Conclusiones

Expuesto lo anterior, se reitera que nada impide que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en sus procesos de selección contractual, acuda al documento “pliego de condiciones tipo para contratos de obra pública”, elaborado por la Agencia Nacional de Contratación “Colombia Compra Eficiente”, realizando los ajustes que sean necesarios, conforme a la directriz señalada por el Comité Asesor de Contratación, a la cual se aludió en los antecedentes del presente concepto, así como en los siguientes términos:

- 1) Sea lo primero anotar que la versión de “Pliego de condiciones tipo para contratos de obra pública” revisada por la Oficina Asesora Jurídica fue la versión número 2, disponible en el siguiente link [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140220\\_pliegodecondicionesversionpublicacion.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140220_pliegodecondicionesversionpublicacion.pdf).
- 2) El pliego, se reitera, no obstante haber sido concebido para los contratos de obra pública, así como para aquellos enunciados en el también citado artículo cuarto de la Ley 1882 de 2018, puede ser usado en cualquier tipo de contratos, de aquellos que se originen en los anteriormente mencionados procedimientos de selección contractual.
- 3) Hecha la anterior precisión y en opinión de esta Oficina Asesora Jurídica, sobre la base del pliego de condiciones existente actualmente en la entidad, elaborado por la Vicerrectoría Administrativa y Financiera, y paulatinamente ajustado por las diferentes dependencias partícipes en los procesos precontractuales, entre estas, la Oficina Asesora Jurídica, deberán realizarse, entre otros, los siguientes ajustes.
- 4) Debe eliminarse cualquier alusión al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, constituido, como se sabe, por la Leyes 80 de 1983, y demás normas que lo modifican y complementan, entre estas, la Ley 1150 de 2007, remplazando, en lo pertinente, las alusiones a lo señalado en las normas de carácter nacional que sí aplican a la entidad, así como a las normas internas, entre estas



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

últimas, primordialmente, las de carácter contractual (Acuerdo 03 de 2015, Resolución 262 de 2015, Resolución 629 de 2016, entre otras).

5) Junto a lo anterior y en orden a ignorar apartes completos del pliego de condiciones tipo, deberá pasarse por alto lo establecido en su numeral V. **Convocatoria limitada a Mipymes**, conforme al cual, “[d]e acuerdo con lo previsto por los artículos 152 y 153 del Decreto 1510 de 2013, si el presente Proceso de Contratación es inferior a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD125.000,00), liquidados con la tasa de cambio que para el efecto determina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la presente convocatoria puede limitarse a la participación de Mipymes nacionales que tengan como mínimo un (1) año de existencia, siempre y cuando se reciban solicitudes de por lo menos tres (3) Mipymes”<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, se hará caso omiso del literal F (otras alternativas) del numeral VIII (oferta), según el cual, “[d]e acuerdo con lo establecido en el numeral 6° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, los Proponentes pueden presentar alternativas técnicas y económicas, siempre que no signifiquen condicionamientos para la adjudicación del contrato (...) Cuando se presente una alternativa, el Proponente debe adjuntar toda la información necesaria para su análisis y una descripción detallada del procedimiento de construcción, características de los materiales y equipos, y análisis de costos (...) Todos los costos necesarios para desarrollar la alternativa, incluso los de transferencia tecnológica, deben estar incluidos en los respectivos Ítems de la Oferta. Sólo serán consideradas las Ofertas alternativas del Proponente favorecido con la adjudicación del Contrato y la selección de la alternativa será potestad de [Nombre de la Entidad Estatal]”.

6) Por disposición de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, reglamentaria del Estatuto de contratación de la entidad, los documentos precontractuales, entre estos, los pliegos de condiciones, no solo deben ser publicados en el SECOP, sino en el sitio Web de la entidad, en el link especialmente dispuesto para el efecto.

7) En general, considera esta oficina que se puede adoptar la estructura del pliego tipo analizado y, en relación con su contenido, llama la atención la concreción del mismo. En este punto, es justo reconocer que el modelo de pliego de la Universidad Distrital es innecesariamente largo y, en algunos aspectos, repetitivo y redundante.

8) Respecto del “compromiso anticorrupción”, que constituye uno de los anexos del modelo de pliegos de la entidad, se estima procedente incorporar lo señalado en los pliegos de condiciones tipo, en el sentido de que “[s]i se comprueba el incumplimiento del Proponente, sus empleados, representantes, asesores o de cualquier otra persona que en el Proceso de Contratación actúe en su nombre, es causal suficiente para el rechazo de la Oferta o para la terminación anticipada del contrato, si el incumplimiento ocurre con posterioridad a la adjudicación del mismo, sin perjuicio de que tal incumplimiento tenga consecuencias adicionales”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Pliego de condiciones..., cit., p. 7



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

9) En el proceso de adaptación del pliego de condiciones tipo a la entidad, el acápite denominado “descripción de la obra pública”, que corresponde al numeral IV, deberá ajustarse en el sentido de señalar allí la descripción del objeto del contrato y la enunciación de sus especificaciones técnicas, estas últimas, de acuerdo al correspondiente o correspondientes anexos técnicos.

10) Respecto de la acreditación de requisitos habilitantes de que trata el literal B del numeral VIII (oferta), en concreto, de lo relacionado con la “capacidad jurídica” de los oferentes, no está de más señalar que la enunciación de requisitos allí realizada, se hace sin perjuicio de la verificación oficiosa que la entidad debe realizar sobre la ausencia de antecedentes disciplinarios, fiscales, judiciales y de policía.

11) En relación con el mismo punto, pero esta vez respecto de la “experiencia”, sobre la cual se habla del “[c]ertificado del RUP del Proponente singular o de cada uno de los miembros del consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura, si el Proponente es plural”<sup>6</sup>, no está de más señalar que se deja a salvo el criterio del Comité Asesor de Contratación, conforme al cual, en eventos debidamente justificados, se podrá acudir a la certificación de experiencia más allá del RUP o fuera de este.

12) Un claro ejemplo de adaptación del pliego de condiciones tipo a la entidad, es el referente al literal M (rechazo) del numeral VIII (oferta), conforme al cual, “[e]n adición a otras causas previstas por la ley, [Nombre de la Entidad Estatal] rechazará las Ofertas presentadas por los Proponentes que: (a) sean presentadas después de vencido el plazo establecido para el efecto en el Cronograma; (b) no hayan suscrito el compromiso anticorrupción contenido en el Anexo 2 o que no lo hayan cumplido durante el Proceso de Contratación”. En este punto, se deberán incluir las demás causales de rechazo consideradas por la entidad en el modelo de pliego de condiciones que hasta la fecha se viene manejando.

13) En virtud de las competencias asignadas a la Vicerrectoría Administrativa y Financiera, en particular, por los artículos 19 y 50 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015, consistente en adelantar los procedimientos de selección contractual, corresponde a su Despacho realizar los ajustes pertinentes en los modelos de pliegos de las convocatorias públicas y de las subastas inversas, para lo cual, si lo estima necesario, podrá solicitar la revisión posterior de esta Oficina Asesora Jurídica.

En el mismo orden de ideas, corresponde a la Vicerrectoría Administrativa y Financiera hacer los pertinentes ajustes en los anexos de los pliegos (carta de presentación de la oferta, compromiso anticorrupción, oferta económico y demás).

14) Aprobada la versión final de los pliegos, por el Comité Asesor de Contratación, en ejercicio de la función asignada por el literal b) del artículo 11 del Acuerdo 03 de 2015<sup>7</sup>, deberán ser remitidos por la

<sup>5</sup> Pliego de condiciones..., cit., p. 3

<sup>6</sup> Pliego de condiciones..., cit., p. 15

<sup>7</sup> **“ARTICULO 11º. FUNCIONES**  
“El Comité Asesor de Contratación tendrá las siguientes funciones:



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

Vicerrectoría Administrativa y Financiera al Grupo SIGUD, de la Oficina Asesora de Planeación y Control, para los fines de normalización pertinentes.

15) En lo que corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, en virtud de la función asignada por la Resolución de Rectoría 1101 de 2002, consistente en “[r]evisar los aspectos legales de los pliegos de condiciones para las licitaciones requeridas por la Universidad”, a medida que vaya revisando los proyectos de pliegos de condiciones que le sean remitidos, hará los ajustes que correspondan.

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

Atentamente,

**DIANA MIREYA PARRA CARDONA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. [sgral@udistrital.edu.co](mailto:sgral@udistrital.edu.co)  
c.c. [arector@udistrital.edu.co](mailto:arector@udistrital.edu.co)  
c.c. [planeac@udistrital.edu.co](mailto:planeac@udistrital.edu.co)  
c.c. [auditor@udistrital.edu.co](mailto:auditor@udistrital.edu.co)

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FECHA	RADICADO INTERNO/EXTERNO	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal, Asesor CPS OAJ	14/03/2019	1512OAJ/SN	

(...)

“B. Asesorar al Rector y/o a sus delegados con competencia para celebrar contratos, en los aspectos legales y presupuestales del proceso contractual, la fijación de criterios de selección, y políticas que garanticen los principios que rigen la contratación en la Universidad...”.

