



OJ - 01298 - 25

Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2025

Doctor
GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ
Rector
Universidad Distrital Francisco José de Caldas

REFERENCIA: Respuesta a solicitud enviada por la empresa **KENCER IMPRESORES**.

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto.

Cordial saludo.

A través de la presente comunicación se emite respuesta a la solicitud de la que trata su correo electrónico del 12 de noviembre de 2025 y la cual se relaciona con la petición presentada por la empresa KENCER IMPRESORES, referida a la entrega de material para las ceremonias de grado del primer semestre de 2024 sin que presuntamente exista de por medio un contrato.

En ese orden, se procede a dar respuesta a los interrogantes en los siguientes términos:

1. Sobre la vigencia de la orden de compra y las fechas relevantes

La Secretaría General manifestó mediante oficio SG-511-2025 del 29 de abril de 2025:

“El plazo de la mentada orden de compra fue de un mes, contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. Por lo anterior, el 17 de julio de 2023 se suscribió acta de inicio y se pactó como valor del citado contrato, la suma de CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$ 146.370.000). Además, el contrato 1401 de 2023 fue suspendido entre el 17 de julio y el 15 de agosto de 2023 y; del 15 al 30 de agosto de 2023”.

Se concluye que la orden de compra suscrita con la empresa KENCER IMPRESORES, asociada al suministro de material impreso, se encontraba vigente hasta el 1 de diciembre de 2023, fecha en que finalizó su plazo de ejecución.

Posteriormente, y conforme a lo informado por la misma Secretaría:

“Posteriormente, el 8 de septiembre de esa anualidad, se suscribió por la partes otrosí número 001 de adición y prórroga a la orden de compra No. 1401 de 2023, por un plazo de dos meses contados a partir del acta de inicio y un valor adicional de SETENTA Y TRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y CINCO MIL PESOS (\$73.185.000) pesos incluido el IVA y demás impuestos aplicables, para un valor contractual total



DE DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS (\$219.555.000). Además textualmente se indicó que «dicho valor contiene todos los costos, directos e indirectos, que conllevan la plena ejecución del contrato, así como los impuestos pertinentes».

Se infiere que la orden de compra fue adicionada en el porcentaje máximo permitido, esto es, el 50% del valor inicial del contrato, agotando así la capacidad presupuestal para ampliar adquirir nuevas obligaciones que impliquen erogación presupuestal.

En conclusión, a partir del 2 de diciembre de 2023, la Universidad no contaba con un acto contractual vigente que respaldara nuevos requerimientos o entregas de bienes a cargo del proveedor, pero además la capacidad presupuestal del contrato se encontraba agotada para asumir nuevas obligaciones.

2. Sobre los límites legales de ejecución y modificación contractual

De acuerdo con lo establecido en los artículos 19 y 20 del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, todo contrato que implique egresos para la Universidad deberá estipular expresamente que la entrega de las sumas de dinero a que se obliga se subordinará a las apropiaciones que se hagan en su presupuesto, así mismo, el citado estatuto establece que todo contrato debe constar por escrito.

Con fundamento en lo anterior, debe señalarse que cualquier bien o servicio entregado con posterioridad al 1 de diciembre de 2023 por la empresa KENCER IMPRESORES no se encuentra amparado por un acto contractual válido, dado que:

1. No existió contrato u orden de compra vigente.
2. No existió disponibilidad ni registro presupuestal que respaldara la obligación.

Por lo tanto, no existe soporte jurídico que permita a la Universidad reconocer las posibles obligaciones derivadas de las presuntas entregas posteriores a la fecha de vigencia contractual.

3. Sobre la imposibilidad legal de reconocer obligaciones sin contrato

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa y estricta respecto de la improcedencia del reconocimiento patrimonial cuando las prestaciones se ejecutan sin contrato, por fuera de su vigencia o excediendo los límites legales para su modificación.

Sobre el particular, se cita el siguiente aparte de lo manifestado por el Consejo de Estado¹:

“Así sucede frente a eventos derivados del incumplimiento de las obligaciones legales que están a cargo del Estado durante la etapa de formación del contrato estatal, caso en el cual se debe acudir a las figuras propias de la responsabilidad precontractual para que, frente a la prueba del daño alegado y de la imputación del mismo al Estado, por la violación de lo dispuesto en la ley contractual y de las reglas del principio de buena fe que orienta dichas relaciones, se declare dicha responsabilidad y se disponga la consecuente condena a la indemnización plena de todos los perjuicios.

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicado nro. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) del 19 de noviembre de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio.



De igual manera ocurre, cuando el particular ejecuta prestaciones sin contrato, obrando por su cuenta y a sabiendas de que no hay siquiera una relación precontractual, pues en este evento se está eludiendo claramente la aplicación de las normas que rigen la formación, existencia y ejecución de los contratos estatales. Se advierte que el particular incurso en esta situación, debe asumir los efectos de su negligencia, pues el daño proviene exclusivamente de su propia actuación.

También se presenta si la situación es generada por la concurrencia de acciones u omisiones provenientes de los dos sujetos, ente público y particular, como ocurre, por ejemplo, cuando a pesar de que el contrato no es ejecutable por la falta de alguno de los requisitos que condicionan su ejecución, el particular ejecuta prestaciones con el asentimiento de la entidad, en la confianza de que prontamente todo se regularizará. En este caso existe intervención concurrente de la entidad y del particular en la producción de los daños que se alegan; de la primera porque desatiende la obligación legal de abstenerse de la ejecución hasta que se cumplan los requisitos legales correspondientes, y del particular porque, al estar igualmente sometido a dichas normas imperativas, no debe iniciar la ejecución de un contrato que está suspendido legalmente, pues la circunstancia de que la entidad no hubiese cumplido con la obligación de adelantar los trámites administrativos necesarios para que el contrato celebrado sea ejecutable, no lo habilita para iniciar su ejecución y por ende, no configura la responsabilidad exclusiva de la entidad pública frente a los daños derivados del no pago de las prestaciones ejecutadas”.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que:

1. Cuando el particular ejecuta prestaciones sin contrato, debe asumir las consecuencias de su propia actuación, pues:
 - Se eluden las normas que regulan la formación y ejecución del contrato estatal;
 - El daño proviene exclusivamente de su comportamiento.
2. Si ambas partes intervienen en la situación (por acción u omisión), por ejemplo, cuando el particular ejecuta prestaciones confiando en una futura formalización, no se configura responsabilidad exclusiva de la entidad, por cuanto el contratista también se encuentra sometido al deber de acatar las normas imperativas y no ejecutar sin habilitación legal.

En estas condiciones, la jurisprudencia ha precisado que la administración no puede reconocer obligaciones derivadas de prestaciones ejecutadas sin contrato o por fuera de la competencia temporal y presupuestal, pues ello implicaría incurrir en lo que la doctrina denomina “enriquecimiento sin justa causa”, prohibido expresamente por la jurisprudencia cuando la causa del daño proviene del actuar del propio particular.

Debe tenerse en cuenta, además, que el reconocimiento de estas obligaciones implicaría vulnerar los principios de legalidad y transparencia y desconocer las solemnidades contractuales; toda vez que no se cuenta con la suscripción de un contrato con amparo presupuestal.

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual: “*Salvo 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*”. De otro lado, se aclara que, conforme a la Resolución de Rectoría 001 de 2024 y a la Circular nro. 2430 de 2015, esta dependencia no analiza asuntos particulares y concretos, sino que desarrolla los temas desde el punto de vista jurídico, de forma general, en asuntos que circunscriban el quehacer de la



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

Universidad, de tal forma que el pronunciamiento se constituya en un criterio más para adoptar las decisiones que correspondan.

Atentamente,


JAIME ANDRÉS RIASCOS IBARRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

| FUNCIONARIO O ASESOR | NOMBRE | FECHA | FIRMA |
|----------------------|---|----------|-------|
| Proyectó | Katherine Burgos Córdoba, Asesora OAJ (CPS 1691_25) | 24/11/25 | KABC |