



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

OJ - 00080 - 22

Bogotá D.C., 25 de enero de 2022

**PARA:** **ADRIANA MARCELA SANDOVAL CASTIBLANCO**  
**Secretaria General**  
**sgral@udistrital.edu.co**

**DE:** **JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

**Referencia:** **Competencias para aprobación de planes y políticas institucionales**

**Asunto:** **Respuesta a consulta**

Respetada señora Secretaria General.

**SE PREGUNTA**

De la manera más atenta, damos respuesta a la solicitud de que trata el correo electrónico de 03 de enero de 2022, consistente en que conceptuemos: *“respecto al trámite o procedimiento que deben surtir los Planes y Políticas Institucionales para su aprobación, teniendo en cuenta los acuerdos 003 del 2012, modificado por el 001 del 2021, así como, el acuerdo 001 del 2020 que creo la Asamblea Universitaria”*.

**SE CONSIDERA**

Por medio del artículo 1° del Acuerdo 01 de 2020, el Consejo Superior Universitario creó: *“la Asamblea Universitaria, que se constituye en el máximo órgano de participación mediante el cual la comunidad universitaria incide en la elaboración de las políticas y planes institucionales de mediano y largo plazo; y en la reforma o modificación de los estatutos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”*.

En concordancia con lo anterior, dentro de las funciones asignadas a este cuerpo colegiado por el artículo 2° del acuerdo en cita, sobresalen, para lo que ahora nos interesa, aquellas a las que aluden sus literales a) y b), según los cuales, corresponde a ésta: *“a) Analizar, proyectar, presentar y recomendar políticas institucionales de mediano y largo plazo al Consejo Superior Universitario (...) b) Presentar insumos al Consejo Superior Universitario para la formulación de los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, y el Proyecto Universitario Institucional”*.

También se corresponde con lo anterior, lo establecido en el artículo 8° *ejusdem*, sobre **PROCEDIMIENTO**, que, para mayor claridad, citamos en su integridad:

**“ARTÍCULO 8. PROCEDIMIENTO.** *A partir de la vigencia del presente Acuerdo, el procedimiento para la definición y reforma de los estatutos y la adopción de políticas y planes institucionales de mediano y largo plazo, establecerá una etapa de deliberación en la Asamblea Universitaria, antes de su trámite en el Consejo Superior Universitario.*

Página 1 de 7

Línea de atención gratuita

01 800 091 44 10



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

*“Si en el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Universitaria no se radican las recomendaciones y los soportes que se consideren pertinentes ante la Secretaría General, se entenderá por surtida la etapa de deliberación y se continuará con los trámites estatutarios, ante las instancias institucionales competentes.*

*“**PARÁGRAFO.** Bajo situaciones de caso fortuito, fuerza mayor, órdenes judiciales o administrativas, el Consejo Superior Universitario podrá omitir la etapa de deliberación señalada en el presente artículo”.*

Yendo hacia atrás en el acuerdo que viene siendo citado, es pertinente señalar que, en sus *considerandos*, se dejó constancia en el sentido de que: *“la Asamblea Universitaria se proyecta como un escenario de participación de la comunidad universitaria en la elaboración de las políticas y planes institucionales de mediano y largo plazo, y en la reforma o modificación de los estatutos”.*

Volviendo al articulado del acuerdo en cita, de otra parte, en lo tocante a las **SESIONES DE LA ASAMBLEA**, su artículo 6º prevé lo siguiente:

*“**ARTÍCULO 6. SESIONES DE LA ASAMBLEA.** La Asamblea Universitaria sesionará ordinariamente, por convocatoria del Rector, cada dos (2) años, y el período de sesiones ordinarias para el desarrollo de sus funciones será de máximo tres (3) meses.*

*“La Asamblea Universitaria sesionará extraordinariamente por petición escrita de por lo menos una tercera parte de sus integrantes o por solicitud del Consejo Superior Universitario. Las sesiones extraordinarias se limitarán a tratar exclusivamente, el o los temas para los cuales fueron convocadas y no podrán extenderse por más de un (1) mes prorrogable hasta por quince (15) días más, ni convocarse más de una sesión extraordinaria al año.*

*“En todo caso, la Asamblea Universitaria solamente sesionará en los periodos lectivos fijados en el Calendario Académico”.*

Expresado lo anterior, estimamos pertinente aludir a lo que, en el marco de la normativa institucional, se entiende o se debe entender por *planes y políticas institucionales*, para lo cual nos remitiremos a lo previsto en el Estatuto General<sup>1</sup>.

En cuanto a los *planes institucionales* se refiere, el literal n) del artículo 6º relativo a *principios generales de la institución*, establece que: *“Las actividades académicas de enseñanza, investigación y de extensión de la Universidad Distrital deben estar orientadas a satisfacer las necesidades y atender las conveniencias del país y del Distrito Capital..., así como el imperativo de la unidad nacional, de acuerdo con los principios de la planeación, procurando la armonía con los planes de desarrollo económico y social, tanto del Orden Nacional como Distrital”.*

Junto a lo anterior, en cuanto a los planes concretos se refiere, el artículo 28 *ejusdem* da cuenta de la existencia del Plan de Desarrollo General de la Universidad, el cual corresponde al *Plan Estratégico de Desarrollo 2018-2030*, aprobado por el Consejo Superior Universitario, mediante Acuerdo 09 de 2018.

Adicionalmente, el Capítulo II del Título IV, sobre **SISTEMA DE PLANEACIÓN Y PLANES DE DESARROLLO**, dedicado, precisamente, al tema de los *planes*, lista dentro de éstos los siguientes:

<sup>1</sup> Acuerdo No. 03 de 1997 del Consejo Superior Universitario



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

- 1) **El plan estratégico**<sup>2</sup>. Se define a partir del *proyecto institucional* y comprende los objetivos, las estrategias y los grandes programas.
- 2) **El plan operativo**<sup>3</sup>. Se define a partir del *plan estratégico* y se define como la programación anual de los recursos para proyectos, planes de acción y de trabajo. El *plan operativo* constituye la base para la elaboración del presupuesto de la Universidad, como lo establece el citado artículo 39 del Estatuto General.
- 3) **Planes anuales de acción**<sup>4</sup>. Corresponden a: “*los objetivos y las metas, los responsables y los recursos que se requieren en el cumplimiento de los propósitos del respectivo grupo*”, por un (1) año, respecto de: “*los grupos funcionales, dependencias asesoras o por áreas, todos los proyectos y programas, y los órganos directivos...*”.
- 4) **Planes de trabajo**<sup>5</sup>. Son propios de cada funcionario y deben estar acordes con el plan de acción del grupo de dependencia.

Junto a los anteriores, en la Oficina Asesora Jurídica tenemos conocimiento de la existencia de otros planes, como el *Plan Maestro de Espacios Educativos*, así como planes sectoriales, por llamarlos de alguna manera, como el Plan Anual de Adquisiciones o el Plan Estratégico de Telecomunicaciones. Sin embargo, para lo que aquí interesa, que es definir lo que debe entenderse por *planes institucionales de mediano y largo plazo*: “*En general, se dice que la planeación de corto plazo es a un año, la de mediano plazo es a dos o tres años y la de largo plazo es a cinco a más años*”<sup>6</sup>.

De otra parte, en cuanto a la *planeación a largo plazo*: “*es un proceso funcional que se inicia en los puestos de baja jerarquía y sube hasta la alta dirección. Con este proceso se genera un conjunto de planes que no son otra cosa que un poco más que presupuestos que se extienden sobre un horizonte más grande de tiempo*”<sup>7</sup>, mientras que en relación con la *planeación de mediano plazo*: “*es aquel que comprende un periodo temporal de 5 años y contempla una misión, visión, objetivos y metas de la institución; así como también las líneas de acción o áreas estratégicas que determinarán su accionar dentro del periodo de tiempo establecido en el plan*”<sup>8</sup>.

Precisado el horizonte temporal y la trascendencia de los conceptos de *mediano y largo plazo*, conviene revisar lo que el mismo Estatuto General establece en relación con las *políticas institucionales*. Al respecto, las alusiones son pocas y se limitan a que, en diferentes numerales del artículo 14, asigna al Consejo Superior funciones en relación con las *políticas institucionales*, así:

---

<sup>2</sup> Art. 38, Ac. 03/97

<sup>3</sup> Art. 39, Ac. 03/97

<sup>4</sup> Art. 40, Ac. 03/97

<sup>5</sup> Art. 41, Ac. 03/97

<sup>6</sup> [https://www.google.com/search?q=qu%C3%A9+se+entiende+por+mediano+y+largo+plazo+en+materia+de+planeaci%C3%B3n&rlz=1C1UUXU\\_esCO980CO980&oq=qu%C3%A9+se+entiende+por+mediano+y+largo+plazo+en+materia+de+planeaci%C3%B3n&aqs=chrome..69i57.12095j1j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=qu%C3%A9+se+entiende+por+mediano+y+largo+plazo+en+materia+de+planeaci%C3%B3n&rlz=1C1UUXU_esCO980CO980&oq=qu%C3%A9+se+entiende+por+mediano+y+largo+plazo+en+materia+de+planeaci%C3%B3n&aqs=chrome..69i57.12095j1j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*



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

1) El literal a) le asigna la tarea de: “Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional, procurando armonizarlas con los planes y programas de desarrollo del país y del Distrito Capital...”.

2) El literal m), por su parte, le asigna la función de: “Definir políticas y programas de Bienestar Universitario...”.

En este orden, bajo el entendido de que, en términos generales, se entiende por *políticas institucionales* las: “decisiones escritas que, se constituyen en una especie de guía o marco de acción lógico y consistente para definirle a los miembros de la organización, los límites dentro de los cuales pueden operar ante una determinada situación”<sup>9</sup>, para los efectos del presente concepto, tendremos por *políticas institucionales* las grandes líneas estratégicas académicas, administrativas y financieras que, desde el Consejo Superior Universitario, se trazan para encauzar el devenir institucional en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Junto a lo considerado hasta ahora y dado que no existe en el Acuerdo 01 de 2020 respuesta a la pregunta sobre cómo debe procederse en el evento de que la Asamblea Universitaria no esté sesionando y se requiera tramitar un proyecto de definición y reforma de estatutos, así como de adopción de políticas y planes institucionales de mediano y largo plazo, nos dimos a la tarea de revisar el contenido de las actas del Consejo Superior Universitario, tanto en comisión como en plenario, en las cuales fue debatido el acuerdo en mención, encontrando lo siguiente:

**1) Acta No. 5 de 13 de noviembre de 2019 de la Comisión Primera Permanente del CSU:**

En una primera ronda de intervenciones, el Consejero Marco Antonio Pinzón Castiblanco señaló que:

*“El consejero JUAN FERMÍN RESTREPO expresa que si se presenta una propuesta diferente realizaría el transcurso normal, es decir esto afecta el trámite normal de los procesos o nuevas iniciativas que se presentan. Es decir que el funcionamiento de la asamblea puede afectar los procesos de toma de decisiones en la Universidad.*

**“EL SECRETARIO GENERAL señala que, si llegase a presentar una reforma estatutaria o modificación a aun (sic) artículo del estatuto, se desarrollaría una sesión extraordinaria de la Asamblea, ya que la convocatoria se realizaría cada dos (2) años de forma ordinaria; de esta manera se tendría convocar (sic) la asamblea y abordar antes de que llegue al CSU, pero si la asamblea no la aborda tendrá que seguir el trámite normal, es decir que todo lo que sea de modificación estatutaria de política, planes y programas...**

(...)

*“El consejero JUAN FERMÍN RESTREPO expresa que le preocupa el funcionamiento de la Universidad, le preocupa que la Asamblea se convierta en un punto más dentro de una estructura de decisión del día a día de la Universidad, teniendo en cuenta el tiempo que se propone de funcionamiento cada dos (2) años, ¿Qué pasaría cuando no está sesionando? ¿Se llama a extraordinario permanente? Además, está pensado que sesione por tres (3) meses de*

<sup>9</sup>[https://www.google.com/search?q=qu%C3%A9+se+entiende+por+pol%C3%ADticas+institucionales&rlz=1C1UUXU\\_esCO980CO980&oq=qu%C3%A9+se+entiende+por+pol%C3%ADticas+institucionales&qs=chrome..69i57j33i22i29i30.10623j1j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=qu%C3%A9+se+entiende+por+pol%C3%ADticas+institucionales&rlz=1C1UUXU_esCO980CO980&oq=qu%C3%A9+se+entiende+por+pol%C3%ADticas+institucionales&qs=chrome..69i57j33i22i29i30.10623j1j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8)



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

*manera continua, que pasa cuando no está sesionando. ¿Cómo es el funcionamiento de la Universidad si entra en funcionamiento a (sic) Asamblea?*

*“El SECRETARIO GENERAL expresa que como se plantea cualquier reforma estatutaria, planes programas y políticas debe pasar por la asamblea universitaria, ya sea de manera ordinaria cada dos (2) años o de manera extraordinaria, existe unas posibles falencias debido a un vacío que se presenta, en el límite de las sesiones extraordinarias, señala que la preocupación es que la asamblea estará sesionando de manera permanente, bajo el argumento de sesionar de forma extraordinaria. Si eso pasa se entra en una parálisis, porque considera que una asamblea de 100 personas, para la toma de decisiones es más difícil, eso es lo que le genera más incertidumbre.*

*“El Representante Estudiantil JULIÁN BÁEZ expresa que la propuesta es que la asamblea sea el acompañamiento a la Planeación de la institución, cuando realiza la planeación a largo plazo de manera participativa”<sup>10</sup>.*

**2) Acta No. 29 de 29 de noviembre de 2019 del Plenario del CSU:**

En una primera ronda de intervenciones, el Consejero Marco Antonio Pinzón Castiblanco señaló que: *“En el articulado las funciones pueden ser interpretadas en un futuro lo que serían difícil (sic) de controlar porque en este tipo de instituciones en otras Universidades se citan para un periodo superior a los cuatro o cinco años con la función de que la comunidad y los estamentos de la institución reflexionen sobre lo que pueda ser la universidad en los próximos años, pero una Asamblea Universitaria que se reúne cada dos años y donde entre sus funciones está dar el visto previo para presentar los documentos al CSU, es algo que a futuro generará problemas complicados”<sup>11</sup>.*

**3) Acta No. 02 de 31 de enero de 2020 del Plenario del CSU:**

En los previos de la votación definitiva del articulado del Acuerdo 01 de 2020, el Representante de la Ministra de Educación Nacional, doctor José Maximiliano Gómez, manifestó que: *“Le preocupa el alcance de las funciones de la asamblea, en las que se establece que todas las políticas de la administración deben hacer tránsito por la asamblea universitaria, ya que de ser así se presentarán dificultades para postularse a la asignación de recursos del Gobierno Nacional por ejemplo, porque deben contar con un concepto o visto bueno previo universitario, lo que dificulta la gestión de recursos; dichas inquietudes surgen con base en la experiencia de aplicar a los recursos del Plan Fomento de las Universidades y de regalías que tienen unas exigencias de trámite y tiempo, que de requerir aprobación de asamblea, no cumplirían con los trámites en los tiempos indicados”<sup>12</sup>. En este orden agregó que: “Sugiere revisar el artículo 8º y su párrafo con el fin de salvaguardar a la universidad”<sup>13</sup>.*

**SE RESPONDE**

Lo expuesto en el apartado anterior, en orden a atender la solicitud de concepto a nosotros elevada, nos permite concluir lo siguiente:

<sup>10</sup> Acta No. 5 de noviembre 13..., cit., pp. 2 y 3. La negrilla y la subraya no corresponden al texto original.

<sup>11</sup> Acta No. 29 de noviembre 29..., cit., p. 7

<sup>12</sup> Acta No. 02 de enero 31..., cit., p. 7

<sup>13</sup> Acta No. 02 de enero 31..., cit., ibíd.



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

- 1) A partir de la entrada en vigencia del Acuerdo 01 de 2020 del Consejo Superior Universitario, no es posible para este consejo dar trámite a iniciativas relacionadas con los planes y políticas institucionales de mediano y largo plazo, sin que previamente se haya agotado un procedimiento de deliberación al interior de la Asamblea Universitaria. Aunque no se pregunta por ello, lo mismo aplica en relación con la *reforma y modificación de los estatutos de la Universidad*.
- 2) Por obvias razones, esta regla no aplica si la iniciativa en cuestión se originó en la Asamblea Universitaria, por cuanto se supone que, en estos casos, dicha deliberación ya se surtió.
- 3) Por decisión autónoma de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a través de su máximo órgano de gobierno, plasmada en el artículo 8° del Acuerdo 01 de 2020, el Consejo Superior Universitario no podrá definir o reformar los estatutos de la institución, así adoptar políticas y planes institucionales de mediano y largo plazo, sin que se haya surtido una etapa de deliberación en la Asamblea Universitaria, antes de su trámite en el Consejo Superior Universitario, esto es, de forma previa.
- 4) Significa lo anterior que el acto que se profiera sin el cumplimiento de este requisito será nulo, por *haber sido expedido en forma irregular*, en los términos del inciso 2° del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup>.
- 5) Sobre la *expedición del acto administrativo en forma irregular como causal de nulidad* de éste, el Consejo de Estado, en sentencia de 23 de marzo de 2007<sup>15</sup>, señaló lo siguiente:

*“La expedición irregular es un vicio de nulidad de los actos que se materializa cuando se vulnera el procedimiento determinado para la formación y expedición de un acto administrativo, es decir, cuando la actuación administrativa se realiza con anomalías en el trámite de expedición del mismo, en otras palabras cuando se cuestiona la forma en la que se profirió el respectivo acto. En suma, la causal de nulidad por expedición irregular se configura cuando se acredita la existencia de alguna anomalía sustancial en el proceso de formación del acto, lo anterior aplicado al caso concreto implica determinar, si tal y como lo sostuvieron los demandantes, el Senado de la Republica omitió ceñirse de manera irrestricta al proceso de formación que el ordenamiento jurídico estableció para proferir la elección contenida en el Acta N° 2 de agosto de 2014. Uno de los aspectos más importante a la hora de verificar si un acto se profirió con expedición irregular, es determinar cuál es la norma a la que el procedimiento administrativo debió ceñirse, es decir, es necesario tener plena claridad sobre el trámite que la ley y/o la Constitución previeron para la expedición de un determinado acto, ya que solo en esa medida se puede examinar si se presentó o no alguna anomalía”.*
- 6) En este orden, cuando la Asamblea Universitaria esté sesionando de forma ordinaria, en los términos del inciso 1° del artículo 6° del Acuerdo 01 de 2020, deberán remitirse allí las iniciativas relacionadas con políticas y planes institucionales de mediano y largo plazo, a efectos de que se agote el trámite previo de deliberación de que hemos hablado.

<sup>14</sup> Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

<sup>15</sup> Rad. 2006-00172- 01(4120), M.P. Darío Quiñones Pinilla. Sección Quinta



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

7) Si la asamblea no está sesionando, aunque las normas del Acuerdo 01 de 2020 no lo digan expresamente, una interpretación armónica de éste y los antecedentes legislativos acaecidos durante su trámite normativo al interior del Consejo Superior Universitario, permite concluir que, en los términos del inciso 2° *ejusdem*, el CSU citará a la Asamblea Universitaria para que delibere exclusivamente sobre el respectivo proyecto, antes de su trámite ante el Consejo Superior Universitario. Aunque no se pregunte por ello, la misma regla aplicará en el caso de la definición y reforma de estatutos.

8) Las sesiones extraordinarias se deben limitar a tratar exclusivamente el o los temas para los cuales hayan sido convocadas y no pueden extenderse por más de 1 mes, prorrogable hasta por 15 días más, ni convocarse más de una sesión extraordinaria al año, conforme al artículo 8° del Acuerdo 01 de 2020. Igualmente, si en el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Universitaria ésta no radica ante la Secretaría General las recomendaciones, soportes e insumos pertinentes de las políticas y planes estudiados en su seno y dirigidos al CSU, se entiende surtida la etapa de deliberación y se continúa con los trámites estatutarios correspondientes, de acuerdo al artículo 6° del Acuerdo 01 de 2020.

En los anteriores términos, se espera haber dado respuesta a su petición.

Atentamente,

**JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

c.c. [amsandovalc@udistrital.edu.co](mailto:amsandovalc@udistrital.edu.co)

<b>FUNCIONARIO O ASESOR</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>RADICADO INTERNO/EXTERNO</b>	<b>FECHA</b>	<b>FIRMA</b>
Proyectado	Carlos David Padilla Leal- Abogado contratista OAJ	S.R./Correo electrónico	24/01/2022	