



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Secretaría General**

**OJ-00868-24**

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2024

Doctora

**SONIA CASTILLO BALLÉN**

Responsable Científica y Coordinadora General Proyecto TransMigrArts

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

[transmigrarts@udistrital.edu.co](mailto:transmigrarts@udistrital.edu.co)

**REFERENCIA:** Mecanismos de subvención de docentes en el Proyecto TransMigrArts

**ASUNTO:** Respuesta a solicitud de concepto

Respetada señora coordinadora general, cordial saludo.

De la manera más atenta, damos respuesta a la solicitud de que trata el oficio PTM-020-2024 de agosto 27 pasado, a nosotros remitido mediante correo electrónico de la misma fecha, en el sentido de que brindemos: *“apoyo y asesoría jurídica en procura de establecer el mecanismo o figura adecuada para que ‘los docentes de planta de la Universidad’, a futuro puedan desarrollar actividades académicas e investigativas y recibir ‘subvenciones económicas’ de la fuente presupuestal del Acuerdo de Subvención Partnership Agreement, que se nutre de recursos externos que provienen de una institución extranjera - Universidad de Toulouse Jean Jaures UTJ2J”*.

Con el propósito de poner en contexto la solicitud en cuestión, en el oficio en cita, se menciona que: *“En la visita administrativa de la Contraloría de Bogotá del pasado 30 de julio de 2024,..., se abordaron aspectos administrativos relacionados con la asignación de las subvenciones económicas a docentes de planta de la UDFJC en el desarrollo de movilidades académicas internacionales en el marco del proyecto TransMigrARTS”,* precisándose que: *“se evidenció que la figura de ‘contrato de movilidad académica docente’ que se ha venido aplicando regularmente, no es según el ente de control, el mecanismo pertinente para la asignación de recursos presupuestales para el desarrollo de esta clase de actividades por parte de servidores públicos”*.

**PARA RESOLVER SE CONSIDERA**

Como se deriva de la solicitud a nosotros elevada y de la documentación de que disponemos, en el contexto de la denominada *Actuación Especial de Fiscalización CÓDIGO 30 PAD 2024* llevada a cabo por la Contraloría de Bogotá D.C., el ente de control fiscal estima que la suscripción de los denominados *contratos de movilidad académica* por parte de docentes de planta de la Universidad vinculados al proyecto de la referencia, constituyen *contratos de prestación de servicios*, lo que viola o desconoce la prohibición constitucional, legal y reglamentaria que pesa sobre los servidores públicos, en general, y, en particular, sobre los docentes de planta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en este último caso, para celebrar contratos con la mencionada Universidad.

En este punto, es importante precisar cuál es el contenido y alcance de esta prohibición, respecto de lo



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Secretaría General**

cual, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto C.E. 867 de 1996<sup>1</sup>, en lo que acá resulta pertinente, señaló lo siguiente:

*“El artículo 127 de la Constitución Política prohíbe a los servidores del Estado celebrar cualquier tipo de contrato con la administración pública ya sea para su propio beneficio o por cuenta de terceros.*

*“Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos salvo las excepciones legales (inc. 1°).*

*“La norma superior fue desarrollada por la Ley 80 de 1993, según ésta (art. 8°, letra f) los servidores públicos se encuentran inhabilitados ‘para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales’.*

*“El texto constitucional deja a salvo las excepciones legales; el mismo estatuto general de contratación de la administración pública (Ley 80 / 93) en el artículo 10 consigna las excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades señaladas en la ley...*

*“Algunos de estos criterios ya habían sido incorporados en el Decreto 2400 de 1968, orgánico de la administración pública que prohibió a los empleados públicos:*

*“Artículo 9°.*

*“...Intervenir directa o indirectamente en la suscripción de contratos con el Estado y en la obtención de concesiones o de cualquier beneficio que implique privilegios a su favor, salvo en los casos en que por mandato de la ley los deba suscribir”.*

*(...)*

*“El Decreto - ley 3074 de 1968 sobre la misma materia dispuso que a los empleados públicos les está prohibido intervenir directa o indirectamente en la suscripción de contratos con el Estado y en la obtención de concesiones o de cualquier beneficio que implique privilegios a su favor, redacción idéntica a la citada anteriormente.*

***“Se insistió así en alejar los intereses de los empleados públicos de la actividad económica estatal que exige imparcialidad y transparencia en su desarrollo.** Esta orientación finalmente vino a expresarse en la norma constitucional del artículo 127 que no admite interpretaciones distintas de su texto que es claro: a los servidores públicos, con las únicas excepciones que de manera específica señala la ley, les está prohibido celebrar contratos con el Estado. Tal fue la voluntad expresa en la legislación desde 1968 y la orientación que consignó el constituyente de 1991.*

*“Además, la norma superior se repitió en la Ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación de la Administración Pública, y determinó además que están inhabilitados para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales ‘f) los servidores públicos’ (art. 8°), **con estas disposiciones se reitera que el servidor público no puede mezclar sus intereses con la actividad económica estatal y tampoco participar en eventos que puedan conducir a contratar...***

*(...)*

*“Los planteamientos anteriores ponen de manifiesto que el servidor no puede celebrar contratos con la administración pública o con quienes manejen sus recursos, mientras desempeñen funciones para el Estado.*

*(...)*

*“En síntesis, la Ley 80 considera inhábil al servidor público tanto para participar en licitaciones o concursos como para celebrar contratos; la celebración del contrato no sólo comprende la firma o suscripción, sino todo el proceso previo...”<sup>2</sup>.*

Junto a lo anterior, es importante referirse a los denominados *Contratos de Movilidad Docente*, que, en el caso que nos ocupa, han venido suscribiendo los docentes de planta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que participan en el programa de la referencia (Programa TransMigrArts), a

<sup>1</sup> C.P. Dr. LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

<sup>2</sup> Negrilla y subraya fuera del texto



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Secretaría General**

título de investigadores, los cuales realizan desplazamientos, dentro y fuera del país, en el marco del mencionado programa, que tiene por objeto: “*observar, evaluar, modelar y realizar talleres artísticos (teatro, danza, payasadas, música y performance) a migrantes en situaciones de vulnerabilidad*”, en el que participan trece (13) Instituciones (11 de la Unión Europea, como instituciones beneficiarias del proyecto, y 2 de América Latina, como organizaciones socias), siendo la Universidad de Toulouse Jean Jaurès (UT2J) la institución coordinadora del Proyecto.

Del contenido de la correspondiente minuta, resulta relevante destacar lo siguiente:

- 1) En primer lugar, el *objeto* de los mencionados contratos, el cual es: “**Realizar la movilidad académica como Investigador**, en el marco del proyecto TransMigrArts, según Cronograma de Movilidades y el Plan de Trabajo acordado con la dirección del proyecto ...”<sup>3</sup>.
- 2) Se deja constancia sobre el correspondiente **APORTE ECONÓMICO**, en relación con el cual las partes del contrato, que son la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el docente de planta beneficiario de la movilidad, estipulan que: “**LA UNIVERSIDAD apoyará la movilidad del PROFESOR con cargo a los recursos del proyecto TransMigrArts ID 101007587, a través de un único pago por valor de XXX pesos Col (\$XXX.XXX), otorgados por medio de una transferencia bancaria a la cuenta de ahorros No. XXX de Nombre del Banco, cuyo titular es EL PROFESOR**”.
- 3) Especial relevancia tiene la cláusula cuarta, sobre **COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DEL PROCESO**, que, en lo pertinente, nos permitimos citar, así:

**“CLÁUSULA CUARTA. COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DEL PROFESOR. EL PROFESOR se compromete a realizar las siguientes actividades en el marco del proyecto TransMigrArts:**

**“1. Cumplir con el Plan de Trabajo.**

**(...)**

**“3. Dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el documento denominado ‘compromiso de retorno académico’.**

**“4. Dar previo aviso al Comité de Organización General y Gestión de la Calidad del proyecto TransMigrArts, en caso de no poder participar en el programa de movilidad académica como beneficiario, o informar su retorno anticipado, por caso fortuito o fuerza mayor.**

**“5. Adquirir el seguro médico cobertura internacional en el país de destino que incluya gastos de repatriación.**

**“6. Suscribir el pagaré con la carta de instrucciones con la cobertura del valor del apoyo económico otorgado.**

**“7. Asumir los costos y gastos adicionales en los que incurra, eximiendo a LA UNIVERSIDAD de eventuales responsabilidades durante la movilidad académica.**

**“8. Notificar el inicio y finalización de la movilidad académica, a través de ‘certificado de asistencia’ expedido por la Institución destino.**

**“9. Presentar el informe de actividades académicas para las que fue aprobada la movilidad docente, en términos de resultados e impacto acorde al plan de trabajo, salvo en situaciones atípicas que dependan de la Institución Destino.**

**“10. El PROFESOR se declara responsable de lo que le pueda suceder, por actividades extracurriculares, eximiendo de responsabilidad a LA UNIVERSIDAD...”**”.

---

<sup>3</sup> Negrilla y subraya fuera del texto



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Secretaría General**

4) Por su parte, en cuanto a los **COMPROMISOS DE LA UNIVERSIDAD**, entre otras cosas, la cláusula quinta contractual establece lo siguiente:

*“1. Realizar el aporte económico a EL PROFESOR de conformidad con lo establecido en la CLÁUSULA SEGUNDA.*

*“2. Informar a la División de Recursos Humanos las fechas de viaje, acto administrativo y demás condiciones que afecten la vinculación del PROFESOR con LA UNIVERSIDAD, así como notificar a la ARL de los tiempos en los que EL PROFESOR se encontrará por fuera del país.*

*“3. Realizar el acompañamiento institucional para los trámites del viaje académico...”*

5) Respecto de las **CAUSALES DE TERMINACIÓN**, la cláusula sexta de la minuta en cita estipula lo siguiente: *“El presente contrato podrá ser terminado antes de su vencimiento, por acuerdo entre las partes o por el incumplimiento de los compromisos derivados del mismo”,* agregándose que: *“Igualmente, lo será en caso de que EL PROFESOR no pueda terminar su movilidad académica por fuerza mayor o caso fortuito debidamente justificado”*.

6) También se establece una cláusula sobre **SANCIONES**, la octava, cuyo tenor literal es el siguiente: *“En caso de incumplimiento, parcial o total, de las obligaciones derivadas de este contrato, LA UNIVERSIDAD, a título de sanción, previo agotamiento de un debido proceso administrativo, a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, hará efectivo el pagaré, suscrito a su favor, por las sumas equivalentes a la proporción del daño ocasionado, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar”*.

7) También se establece quién realizará el seguimiento, vigilancia y control respecto de la ejecución del contrato, a título de *supervisión*; se incluye una **CLÁUSULA DE INDEMNIDAD**; se establece qué documentos forman parte integral del contrato (Carta de invitación, Plan de trabajo de movilidad y Seguro médico con cobertura médica internacional en el país de destino que incluya gastos de repatriación); y, se deja establecido lo relacionado con el perfeccionamiento y ejecución, así como el domicilio contractual.

Como puede verse, saltan de bulto las diferencias, tanto formales como sustanciales, entre la gestión de contratación estatal a que se refieren las normas que prohíben la participación en esta de servidores públicos, y las actividades de participación en un proyecto investigativo y de extensión como aquel de que trata la proforma de *Contratos de Movilidad Docente*. En efecto, respecto de la primera, el artículo 3º del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas<sup>4</sup>, referente a los **FINES DE LA CONTRATACIÓN**, establece que: *“La contratación que adelanta la Universidad Distrital es un instrumento que permite la realización y el cumplimiento material de sus objetivos y funciones misionales, y la continua y eficiente prestación del servicio público de educación superior”*, mientras que los denominados *contratos de movilidad docente*, son instrumentos que generan obligaciones para las partes suscribientes, la Universidad y los docentes beneficiarios de la movilidad, en el marco del proyecto TransMigrArts de que se ha venido hablando.

Recuérdese, al respecto, que el artículo 1495 del Código Civil define *contrato* como: *“un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”*, añadiendo que: *“Cada parte puede ser de una o de muchas personas”*. Significa lo anterior que, si bien los contratos a que se refiere, entre otras normas que hemos citado, el artículo 127 de la Constitución Política y los denominados *contratos de movilidad académica* comparten la esencia definida por el Código Civil, se diferencian y eso es lo sustancial en el presente pronunciamiento, en que en el primer caso el Estado, en este caso, la

<sup>4</sup> Expedido mediante Acuerdo 03 de 2015 del CSU



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Secretaría General**

Universidad Distrital Francisco José de Caldas compromete recursos de su presupuesto para: “la realización y el cumplimiento material de sus objetivos y funciones misionales, y la continua y eficiente prestación del servicio público de educación superior”, mientras que en el segundo es un instrumento para garantizar que las partes (la Universidad y los docentes beneficiarios de la movilidad) cumplan los compromisos y obligaciones allí estipulados asociados a la movilidad docente en el marco del Proyecto TransMigrArts, mientras que los recursos y esto es muy importante, no pertenecen a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, sino a los financiadores del Proyecto TransMigrArts.

Junto a lo anterior, este tipo de *contratos* (los de *movilidad docente*) no son el único mecanismo al cual la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en ejercicio de su autonomía, acude para formalizar algunas relaciones con sus docentes de planta, así como para garantizar el cumplimiento de los compromisos que para estos se derivan de dichas relaciones. Así, el Acuerdo 09 de 2007 del Consejo Superior Universitario, por el cual se reglamenta el Estatuto Docente de la Universidad Distrital en cuanto a políticas y procedimientos para el Apoyo a la Formación Postgradual de alto nivel a Profesores de Carrera, en el literal g) de su artículo 11, prevé lo siguiente:

**“ARTÍCULO 11º.** Los docentes de carrera profesores a quienes se les otorgue una comisión para adelantar estudios de formación postgradual de alto nivel adquieren con la Universidad los siguientes compromisos:

(...)

“g) Cuando se trate de apoyos a planes de Formación Postgradual de alto nivel programas de carácter semipresencial, es decir que puedan realizarse paralelamente al conjunto de actividades académicas que el docente desarrolla en su plan de trabajo, **el profesor debe firmar un contrato con la Universidad donde se compromete a trabajar en la Universidad como mínimo el mismo tiempo equivalente a la comisión más una fracción de tiempo que se calculará multiplicando el porcentaje de salario que haya recibido por el tiempo de los permisos concedidos**”<sup>5</sup>.

Junto a lo anterior, esta no es la primera oportunidad en que la suscrita jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se pronuncia sobre el tema. Así, en el oficio OJ-712-24 de agosto 20 pasado, remitido al señor jefe de la Oficina de Control Interno, en respuesta al hallazgo 7.1.3: “Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por Inhabilidades e incompatibilidades de los docentes de planta por suscribir contratos de prestación de servicios con la misma Universidad”, del **Informe Preliminar Actuación Especial de Fiscalización COD 30 PAD 2024**, en lo que ahora resulta pertinente, señalé que: “la esencia misma del contrato, que se extrae de la simple lectura de sus considerandos, evidencia el acuerdo que se pretende: permitir que, previo al trámite administrativo y académico surtido en las instancias correspondientes, y con ocasión al convenio suscrito con la Unión Europea, nuestros docentes realicen un intercambio científico en universidades o institutos aliados de Europa, que forman parte del Proyecto TransMigrArts, para lo cual reciben un apoyo económico (no remuneración) para su estadía, y en cumplimiento de sus deberes como docentes (no de contratistas) previstas no solo en la Resolución 133 de 2021, Resolución 007 de 2023, sino en el Estatuto Docente Acuerdo 011 de 2002”.

No hay, por tanto, un *contrato de prestación de servicios* de que habla la Contraloría de Bogotá D.C.

En adición a lo anterior, es importante señalar que un *contrato de prestación de servicios*: “es un tipo de acuerdo de carácter civil y naturaleza bilateral, mediante el cual una persona natural o jurídica (Prestador del Servicio) se obliga a realizar un determinado trabajo o servicio particular e independiente para la otra parte

<sup>5</sup> Negrilla y subraya fuera de texto



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Secretaría General**

(Cliente), quien se compromete a pagar los honorarios acordados”, precisándose que: “El monto de los honorarios es pactado libremente por las partes involucradas”, como se indica en el blog digital *¿Qué es un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales?*<sup>6</sup>.

Volviendo al oficio OJ-712-24, se indicó allí que: “Producto de ese acuerdo y con la finalidad de proteger y cuidar los recursos públicos se suscribieron los contratos de movilidad, en los que no se puede admitir, como lo hace el ente de control, que existió desconocimiento a los mandatos legales respecto de las inhabilidades para dicha suscripción”, agregándose que: “Nuestras normas internas señalan que, para la movilidad estudiantil y de docentes, se deben suscribir contratos; bien de movilidad (para estudiantes), y bien los denominados contratos de comisión de estudios (para docentes de carrera a quienes se les otorga comisión o descarga académica por el Consejo Superior, o por el Consejo Académico, respectivamente)...No hay antecedente que permita siquiera inferir, que ha sido considerada tal modalidad, como una violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades”.

En ese orden, se concluye allí y ahora se reitera que: “La esencia misma del contrato no permite inferir lo que el ente de control concluye”, añadiéndose que: “No hay en este contrato de movilidad, ninguna obligación de hacer; solo se trata de la movilidad. No hay remuneración, sí apoyo económico, y sin más interpretaciones inanes, es lógico concluir que se trata de un documento cuya esencia determina lo que se quiso: garantizar la movilidad y proteger nuestros recursos, **no reconocer ningún tipo de prestación o servicio a través de una remuneración**”<sup>7</sup>.

En idéntico sentido, en adición a lo anterior, en la comunicación de agosto 22 de 2024, mediante la cual el señor Rector remitió las respuestas a los hallazgos originados en la denominada **Actuación Especial de Fiscalización CÓDIGO 30 PAD 2024**, se indica a la Contraloría de Bogotá D.C. que: “el reconocimiento de movilidad académica no constituye un contrato de prestación de servicios debido a que no cumple con los elementos esenciales que caracterizan este tipo de contratos”, precisándose lo siguiente: “En primer lugar, un contrato de prestación de servicios implica una obligación de hacer por parte del prestador, quien se compromete a realizar una actividad específica en beneficio del contratante. En el caso del reconocimiento de movilidad académica, no se establece ninguna obligación de prestación de servicios por parte del beneficiario, sino que se reconocen recursos para movilización exclusivamente”, añadiéndose que: “en un contrato de prestación de servicios, se espera que exista una remuneración a cambio de la actividad o servicio prestado, lo cual no se da en el reconocimiento de movilidad académica, ya que este se basa en acuerdos interinstitucionales y en el reconocimiento académico mutuo, no en una contraprestación económica”.

También se indica en el mismo oficio que venimos citando que: “no se configura una relación de no subordinación (sic) en la que una parte deba cumplir con ciertas directrices o lineamientos de la otra, como sucede en los contratos de prestación de servicios”, resumiéndose que: “el reconocimiento de movilidad académica carece de los elementos fundamentales que definen un contrato de prestación de servicios, por lo que no puede ser considerado como tal”.

## **SE RESPONDE**

Visto lo anterior, en respuesta a la solicitud a nosotros elevada, nos permitimos informarles que no está dentro de nuestras competencias funcionales pronunciarnos respecto del mecanismo o figura adecuada, para que los docentes de planta de la Universidad sigan desarrollando actividades académicas e investigativas al interior del proyecto TransMigrArts y recibir subvenciones económicas. Esta

<sup>6</sup> <https://www.webdoxclm.com/blog/que-es-un-contrato-de-prestacion-de-servicios>

<sup>7</sup> Negrilla y subraya fuera de texto



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Secretaría General**

definición corresponderá ser analizada con la Oficina de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales y con la Oficina de Extensión, a efectos de revisar los procedimientos a cargo de cada una de dichas oficinas, y que por su puesto, de este Despacho acompañaremos a efectos de asesorar jurídicamente lo que corresponda.

Ahora bien, lo que sí podemos decir es que el denominado *contrato de movilidad académica*, no viola ni desconoce norma o prohibición alguna, de carácter constitucional, legal o reglamentario dado que no es un instrumento jurídico que genere para los docentes que lo suscriben, la obligación de prestar un servicio a cambio de una remuneración, sí el compromiso de participar en el Proyecto TransMigrArts, en su condición de investigadores, recibiendo, de otra parte, sin que esto sea lo importante, un apoyo económico, que, se repite, no corresponde a recursos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, sino del financiador internacional del proyecto.

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, 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*”.

Atentamente,

**JOHANNA CAROLINA CASTAÑO GONZÁLEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

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

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

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal, Asesor CPS OAJ	

Se anexa

OJ-712 del 20 de agosto de 2024

Respuesta a Informe Preliminar Actuación Especial de Fiscalización CÓDIGO 30 PAD 2024 - UDFJC. Oficio Radicado 2-2024-17220