



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS CORRESPONDENCIA RECIBIDA OFICINA ASESORA PLANEACIÓN Y CONTROL	
02 ABR 2018	
Hora	: 8:56
No. de Folios	:
Firma	: <i>[Firma]</i>

000612 - 18

Bogotá, D.C., 2 de abril de 2018

Doctor

CARLOS ARTURO TORRES SANABRIA

Jefe Oficina Asesora de Planeación y Control

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Ciudad.-

REFERENCIA: VIGENCIA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO 2007-2016

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO

Respetado doctor Torres.

De la manera más atenta, la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas da respuesta a la pregunta por Usted formulada, mediante oficio de fecha marzo 6 de 2018, con cordis 2018IE7105 0 de la misma fecha, aquí radicado en ese día, en el sentido de que, *“¿la prolongación del plan estratégico de desarrollo 2007-2016, debe darse por medio de un acto administrativo o este se entiende extendido automáticamente hasta que lo sustituya otra normatividad?”*.

1. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Sin lugar a dudas, en el evento de presentarse el vencimiento del Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad, lo cual, en el caso del Plan Estratégico de Desarrollo 2007-2016: “Saberes, Conocimiento e Investigación de Alto Impacto para el Desarrollo Humano y Social”, acaeció el 31 de julio de 2017, según lo dispuesto por el Consejo Superior Universitario en el artículo primero del Acuerdo 017 de 2016, lo deseable es que se profiera un acto administrativo del organismo competente, que amplíe la vigencia del plan, lo modifique o lo sustituya integralmente por uno nuevo.

No obstante lo anterior, en el presente concepto se sostiene la tesis de la “ultractividad del plan estratégico de desarrollo”, conforme a la cual este se mantiene vigente aunque no haya sido expresamente prorrogado, para lo cual se presentarán los argumentos que soportan dicha

Página 1 de 11



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

posición. Es necesario aclarar, al respecto, que la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no planteará una postura a favor de la continuidad del Plan Estratégico de Desarrollo 2007-2016: "Saberes, Conocimiento e Investigación de Alto Impacto para el Desarrollo Humano y Social", pues no es esta la razón de ser del concepto, sino una argumentación en aras de demostrar su vigencia real o material, más allá del hecho formal de que no haya sido prorrogado, mediante acto administrativo.

Respecto de la "ultraactividad", que es un fenómeno aplicable por igual a la ley y a los actos administrativos, basta con señalar que consiste en que una norma o un acto administrativo derogados siguen produciendo efectos no obstante no haber sido reemplazado por una norma o un acto administrativo posteriores, y los seguirá produciendo hasta que se produzcan. Es así que la Corte Constitucional, en la sentencia C-763 de septiembre 17 de 2002 (M.P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA), señaló lo siguiente:

"La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y esta <sic> íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio 'Tempus regit actus', que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultraactividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc."

Lo planteado, permite, a su vez, plantear la diferencia existente entre vigencia formal y vigencia material tanto de las normas como de los actos administrativos. En cuanto a la primera, se extiende entre la fecha de inicio de su vigencia y la de finalización de la misma señaladas en el acto formal de su creación, mientras que la segunda hace relación a la vigencia real, material y efectiva, de unas y otros, pese al hecho de que formalmente haya terminado su vigencia. En ese orden de ideas, se hará alusión a diferentes apartes del PED, que, por su pertinencia y actualidad, permiten predicar su vigencia material, en los términos anteriormente señalados.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Así y en primer lugar, en la misma presentación del Plan Estratégico de Desarrollo 2007-2016 (en adelante, el PED) se sostiene lo siguiente:

"En síntesis, en el presente documento se concibe la planificación como un proceso continuo, flexible, permanente y sostenible, mediante el cual se establecen políticas, y se definen estrategias y objetivos que se materializan en programas y proyectos, los cuales a partir del cumplimiento de metas trianuales, permitirán definir un derrotero de la acción universitaria en el horizonte del 2016.1" (Plan Estratégico de Desarrollo..., cit., p. 7. La subraya no corresponde al texto original).

Significa lo anterior, entre otras cosas, que las entidades públicas, en general, y las universidades del Estado, en particular, se encuentran en un permanente proceso de planeación-ejecución-desarrollo, dentro del marco del plan vigente en cada momento, el cual, en todo caso, siempre tiene un carácter instrumental o subsidiario. Así las cosas, mientras se mantengan vigentes las necesidades y las expectativas que dieron origen al plan de desarrollo, este también se mantendrá vigente y solo podrá entenderse realmente derogado, cuando se haya cumplido con la totalidad de las metas y tareas planteadas, sin perjuicio de que sea formalmente derogado mediante la adopción de un nuevo plan estratégico de desarrollo.

Que lo importante es la Universidad y el proyecto sociocultural que representa, frente al cual el plan de desarrollo ostenta un carácter meramente instrumental, se deja plasmado en la página 10 del mismo PED, al señalarse que :

"En el Proyecto Universitario Institucional 'Educación de Calidad para la Equidad Social', se asume la Universidad como 'proyecto cultural, que orienta las funciones de docencia, investigación y extensión, para la comprensión de <sic> y transformación de las realidades sociales y culturales en la perspectiva de la construcción y desarrollo de la nación colombiana'. En consecuencia pretende lograr la concertación de voluntades y esfuerzos de la comunidad universitaria en torno al 'propósito deliberado de reconstruir nuestra memoria histórica como institución de Educación Superior para valorar nuestro pasado y emprender nuevas formas de acción que permitan a la institución responder a las demandas de la sociedad actual y la del futuro'..." (Plan Estratégico de Desarrollo..., cit., p. 10).

De hecho, en la página 47 del PED, el "escenario apuesta" que allí se plantea coincide casi totalmente con la visión de la Universidad Distrital, como se desprende de lo allí señalado:

Página 3 de 11



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

✓ La precaria existencia de una cultura científica y tecnológica. Se constata un preocupante rezago académico en materia de formación y desarrollo, de una cultura científica y tecnológica a todo nivel, que contrastan inexorablemente con la gran diferencia frente a los países desarrollados que basan su progreso y seguridad nacionales en estos campos de forma prioritaria.

✓ La escasa proporción de programas académicos en nuevas áreas y disciplinas, como tecnología del medio ambiente y gestión ambiental empresarial, ciencias de la información, biotecnología, microelectrónica, nuevos materiales, producción automatizada, entre otras.

Al mismo tiempo, las acciones que se plantean en la página siguiente siguen siendo absolutamente vigentes. Solo por ilustración, se citan:

✓ Apertura de nuevos cupos en Educación Superior universitaria, técnica y tecnológica.

✓ Generación de oportunidades para potenciar el talento humano, mediante la educación formal y no formal, la promoción de formas asociativas para el trabajo, en el marco de la política de generación de oportunidades de trabajo socio productivo para la creación y distribución de riqueza colectiva.

✓ Creación y estímulo, con criterios de inclusión, de las condiciones que potencien la capacidad y el talento de las personas a través de la formación para el trabajo; la generación de empleo mediante la inversión pública y las alianzas con el sector privado; las oportunidades para la generación de ingresos mediante formas asociativas, comunitarias y solidarias; y la micro, la pequeña y la mediana empresa.

✓ La democratización de la vida nacional y educativa, a través de la convivencia, la participación, la concertación, la ética y la responsabilidad ciudadanas, el respeto y la vigencia de los derechos humanos, la calidad y la equidad de la educación. En este sentido, la Universidad Distrital busca constituirse en un proyecto para el desarrollo cultural, político, económico y social, que contribuya al fortalecimiento de la democracia participativa, la



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA**

erradicación de la marginalidad, la pobreza y la miseria, la construcción de la paz y el logro del bienestar con justicia social.

✓ La productividad y la pertinencia de sus acciones, para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar colectivo, el desarrollo de las fuerzas socio productivas y del medio ambiente en condiciones de sostenibilidad. Este propósito exige la integración de las instituciones educativas, los sectores productivos y los sectores sociales, así como la promoción de alianzas estratégicas para la innovación y la creatividad, el desarrollo de centros e institutos tecnológicos locales, el trabajo académico interdisciplinario y transdisciplinar, la innovación y la flexibilización curricular, la formación y el desarrollo permanente de los recursos humanos, así como el fortalecimiento de grupos de investigación, de comunidades académicas y de mesas de trabajo Intergremial.

✓ El desarrollo científico-tecnológico, y las tecnologías de la información y la comunicación, orientados a la construcción y democratización de los resultados del conocimiento científico y tecnológico, el desarrollo, la inclusión, la solidaridad y el bienestar común.

✓ La colaboración internacional y la presencia de redes de investigadores de diferentes continentes, para desarrollar proyectos disciplinares e interdisciplinares, que favorezcan la resolución de problemas complejos, mediante la aplicación del avance del conocimiento desde diferentes campos de investigación.

✓ La construcción y el desarrollo de la autonomía sobre la capacidad crítica. El reto es superar la concepción formalista de la universidad y en general de la educación latinoamericana, que interpreta la autonomía como un privilegio de intangibilidad, para fundamentarla sobre el indispensable papel social de asumir la reflexión crítica sobre las falsas verdades de las teorías, independientemente de la importancia y la posición de poder de quien las formula.

✓ La construcción y aplicación, de marcos éticos y de responsabilidad, social y ciudadana, a partir de prácticas fundamentadas en los derechos humanos y el logro de una sociedad crítica, honesta, creativa, justa, socio-productiva, cohesionada, conocedora y orgullosa de sus raíces, y,

Página 7 de 11



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA**

además, multicultural, ideológicamente plural, respetuosa de la construcción individual y colectiva de formas heterogéneas de manifestación, que enriquecen las posibilidades sociales por medio de la existencia y la expresión de la diversidad cultural.

✓ La inclusión, la equidad, el desarrollo sostenible y la democracia participativa, son referentes básicos para el logro de la excelencia y la calidad, su punto de partida y de llegada son el mejoramiento de las condiciones de vida, es decir de la calidad de vida de los ciudadanos.

Ahondando sobre el punto, los campos estratégicos de desarrollo planteados en el numeral 3.1.3., entre las páginas 34 a 46, devienen igualmente vigentes y aplicables en la actualidad. También con carácter ilustrativo y para fundamentar lo dicho, se enuncian a continuación: Integración Regional, Nacional e Internacional; Educación, Desarrollo y Sociedad; Comunicación, Arte y Cultura; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Competitividad y Emprendimiento; y, Espacio Público, Ambiente, Biodiversidad y Sostenibilidad.

Lo mismo puede afirmarse en relación con los objetivos generales del PED (ver p. 48), así como con sus Políticas, Estrategias, Programas, Proyectos y Metas, entre estas últimas y de modo particular, la Estrategia 2. Ampliación y diversificación de la cobertura de la Política 2: Gestión académica para el desarrollo social y cultural; la Política 3: Investigación de alto impacto para el desarrollo local, regional y nacional; la Política 4: Modernización de la gestión administrativa, financiera y del talento humano; y, la Política 6. Desarrollo físico e infraestructura tecnológica de la Universidad.

También soporta la afirmación sobre la vigencia real y material del PED lo evidenciado por el Consejo Superior Universitario, en el citado Acuerdo 017 de 2016, al dejar constancia del avance a la fecha de expedición del acuerdo (20 de diciembre de 2016) del grado de avance cuantitativo de las metas del PED, así:



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Tabla 1. Resultados provisionales del avance de las metas cuantitativas del Plan Estratégico de Desarrollo.

Políticas	Metas	Metas Evaluadas	% Avance de las Metas Cuantitativas
Política 1. Articulación, contexto y proyección estratégica	17	15	79%
Política 2. Gestión académica para el desarrollo social y cultural	34	24	49%
Política 3. Investigación de alto impacto para el desarrollo local, regional y nacional	50	39	59%
Política 4. Modernización de la gestión administrativa, financiera y del talento humano	19	16	50%
Política 5. Gobernabilidad, democratización y convivencia	13	7	56%
Política 6. Desarrollo Físico y Tecnológico para el fortalecimiento institucional	23	19	62%
TOTAL	156	120	59%
Avance promedio del Plan Estratégico de Desarrollo 2007-2016			59%

Ahora bien, la convicción que le asiste a la Oficina Asesora Jurídica en el sentido de que el PED se encuentra vigente, se refleja igualmente en que en los proyectos de pliegos de condiciones que revisó con posterioridad al primero de agosto de 2017, en la justificación de los procesos contractuales, sugirió la eliminación de la alusión explícita al Plan Estratégico de Desarrollo 2007-2016: "Saberes, Conocimiento e Investigación de Alto Impacto para el Desarrollo Humano y Social", dejando a salvo, en cambio, lo relacionado con las citas de sus apartes, en concreto, de sus proyectos, planes, metas y estrategias, entre otros elementos constitutivos de este.

Adicional a lo anterior y como quiera que entratándose del Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no existe una norma positiva o expresa que regule el hecho de que trata el presente concepto, consistente en que expiró la vigencia formalmente establecida de este sin que haya sido reemplazado, deberá acudirse al espíritu que inspiró la expedición del artículo 25 (aprobación del plan por decreto) de la Ley 152 de 1994, "**Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**", conforme al cual "[s]i el Congreso Nacional no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por éste".



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA

En comentario a esta disposición, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto fechado agosto 15 de 2013 (C.P. Dr. ÁLVARO NAMEN VARGAS), señaló lo siguiente:

“Para establecer el alcance y los efectos de las expresiones ‘deberá decidir’ y ‘decisión alguna’ del artículo 40 de la Ley 152 de 1991, la Sala sintetiza el marco constitucional y legal examinado:

(...)

“(v) La Constitución asigna la competencia de aprobar el Plan al Congreso de la República y prevé que éste ‘no lo apruebe’. Para este evento, consagra el efecto ipso iure, de habilitar al Gobierno Nacional para que adopte el plan nacional de desarrollo por decreto con fuerza de ley. Es decir, garantiza que la Nación tenga plan de desarrollo” (Concepto de agosto 15..., cit., p. 17).

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, para esta Oficina Asesora Jurídica es claro que el Plan Estratégico de Desarrollo 2007-2016: “Saberes, Conocimiento e Investigación de Alto Impacto para el Desarrollo Humano y Social” se mantiene vigente por las siguientes razones:

- ✓ Porque la “ultractividad” es un fenómeno perfectamente aplicable en el presente caso, toda vez que la situación de hecho respecto de la cual se produjo el plan en mención no ha variado, de manera que es jurídicamente válido sostener que sigue produciendo efectos, hasta que no sea reemplazado por un nuevo plan de desarrollo que lo sustituya, total o parcialmente.
- ✓ En ese orden de ideas, es válido igualmente plantear la vigencia material del Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad, no obstante no encontrarse formalmente vigente. Por ende, es el contenido material del plan, buena parte del cual fue citado en la parte considerativa del presente concepto, que mantiene su actualidad y su vigencia, el que orienta el quehacer actual de la entidad, constituyéndose en referente obligado frente al plan que llegue a reemplazarlo.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA JURÍDICA**

No obstante que es jurídicamente viable entender prorrogado el plan estratégico de desarrollo de la Universidad una vez vencido el término formalmente establecido para su vigencia, a fin de evitar acudir a estas figuras, que obran más por vía de interpretación, se recomienda adoptar, mediante acuerdo del Consejo Superior Universitario o en el cuerpo del correspondiente plan estratégico de desarrollo, medidas tendientes a asegurar que en el entretiem po que transcurre entre el vencimiento del plan vigente y la expedición del nuevo, se garantice la existencia de una norma que oriente el quehacer institucional. Al respecto, se recomienda adoptar medidas semejantes a las establecidas en el Decreto 4002 de 2004, "Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997", relacionadas con la vigencia y revisión de los planes de desarrollo.

Este concepto se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015; así mismo, se aclara que, conforme a la Resolución 1101 de 2002 y a la Circular No. 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, de tal forma que el pronunciamiento se constituya en un criterio más para adoptar las decisiones que correspondan.

Cordialmente,

JORGE ARTURO LEMUS MONTAÑEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

	NOMBRE	CARGO	FIRMA
Proyectó	Carlos David Padilla Leal	Contratista - Asesor OAJ	

308

M'4385

Carlos B.



UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora de Planeación y Control

Bogotá D.C., 6 de marzo de 2018

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS 06-03-2018 03:10:5
Al Contestar Cite este Nro.:2018IE7105 O 1 Fol:1 Anex:0
Origen: Sd:133 - OFICINA ASESORA DE PLANEACION Y CONTROL GALLARDO ERASO LUIS
Destino: OFICINA ASESORA DE JURIDICA LEMUS MONTANEZ JORGE
Asunto: CONCEPTO JURIDICO DE LA PROLONGACION DEL PLAN ESTRATEGICO DE D
Observ.:

Señor
JORGE ARTURO LEMUS MONTAÑEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Ciudad

Asunto: Concepto jurídico de la prolongación del Plan Estratégico de Desarrollo

Respetado señor, dada su experiencia y conocimiento, la Oficina Asesora de Planeación y Control, solicita respetuosamente un concepto jurídico acerca de la siguiente pregunta sobre el Plan Estratégico de Desarrollo 2007-2016, ¿la prolongación del plan estratégico de desarrollo 2007-2016 debe darse por medio de un acto administrativo o este se entiende extendido automáticamente hasta que lo sustituya otra normatividad?

Esta consulta se realiza teniendo en cuenta que, desde el año 2015 se ha extendido el proceso de elaboración y aprobación del nuevo plan estratégico de desarrollo y que hasta la fecha no ha surtido su curso en Consejo Superior Universitario.

Sin otro particular, agradezco su atención.

CARLOS ARTURO TORRES SANABRIA
Jefe Oficina Asesora de Planeación y Control
Universidad Distrital Francisco José de Caldas

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y CONTROL
06 MAR 2018
315