

Aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario en el marco de la autonomía universitaria: Análisis a partir del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander

Landy Stephanie Gelvez Martínez

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y Ciencia Política

Derecho

Bucaramanga

2025

Aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario en el marco de la autonomía universitaria: Análisis a partir del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander

Landy Stephanie Gelvez Martínez

Trabajo de Grado para Optar al Título de Abogada

Director

Javier Octavio Trillos Martínez

Abogado Magister en hermeneútica jurídica

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y Ciencia Política

Derecho

Bucaramanga

2025

Agradecimientos

A Dios y a mi familia.

A mi director y a los miembros de la Oficina de Control Interno Disciplinario y de la Oficina del Asesor de Juzgamiento de la Universidad Industrial de Santander.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	11
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	12
2. JUSTIFICACIÓN	16
3. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
3.1 OBJETIVO GENERAL.....	17
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
4. MARCOS DE REFERENCIA Y ESTADO DEL ARTE.....	18
4.1 MARCO TEÓRICO.....	18
4.2 MARCO CONCEPTUAL.....	21
4.2.1 Falta disciplinaria.....	22
4.2.2 Servidor público.....	22
4.2.3 Función pública	22
4.2.4 Relación especial de sujeción	23
4.2.5 Contrato estatal	23
4.2.6 Régimen exceptuado de contratación pública	24
4.2.7 Tipos en blanco	24
4.3 ANTECEDENTES NORMATIVOS E HISTÓRICOS	25
4.3.1 Antecedentes normativos e históricos del derecho disciplinario	25
4.3.2 Antecedentes normativos e históricos de la contratación pública	31
4.4 ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN.....	35
5. HIPÓTESIS	36
6. METODOLOGÍA.....	37
7. DESARROLLO.....	39

7.1. EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FLEXIBILIZADO POR EL RÉGIMEN EXCEPCIONAL APLICABLE A LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	39
7.1.1 Del contrato estatal.....	40
7.1.2 De los regímenes especiales de contratación.....	42
7.1.3 Del régimen especial de contratación de los entes universitarios autónomos	47
7.1.4 Del régimen de contratación de la Universidad Industrial de Santander	50
7.1.4.1 La naturaleza jurídica de la entidad estatal y su ubicación en la estructura del Estado.....	50
7.1.4.2 Los procedimientos para desarrollar la gestión contractual	51
7.1.4.3 El área encargada y el cargo responsable de las actividades de cada etapa del proceso de contratación	53
7.1.4.4 La información y las buenas prácticas de su gestión contractual	55
7.1.4.5 Una descripción detallada de los procedimientos para seleccionar a los contratistas	57
7.1.4.6 Los plazos de cada una de las etapas de los procedimientos	59
7.1.4.7 Los criterios de evaluación y desempate	63
7.1.4.8 El contenido que deben tener las propuestas	65
7.1.4.9 Los procedimientos para la aplicación de las restricciones de la Ley 996 de 2005.....	66
7.2. APROXIMACIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL DE LA FALTA DISCIPLINARIA DEL ARTÍCULO 54.3 DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO	67
7.2.1 Elementos del tipo disciplinario	69
7.2.2 Análisis del tipo disciplinario a partir de la jurisprudencia y de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación.....	72
7.2.3 Análisis del tipo disciplinario a partir de la doctrina.....	106
7.2.3.1 Derecho disciplinario de la contratación estatal (Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo).....	106

7.2.3.2 Las faltas gravísimas en el Código General Disciplinario (María Patricia Ariza Velasco y Vidal Fabián Santamaría Ariza).....	108
7.2.3.3 Derecho Disciplinario. Parte especial. Estudio sistemático de las faltas gravísimas (Esiquio Manuel Sánchez Herrera; Diomedes Yate Chinome y Álvaro Díaz Brieva).....	110
7.2.3.4 La falta disciplinaria en la contratación estatal (David Alonso Roa Salguero y Héctor Enrique Ferrer Leal).....	112
7.3 APLICACIÓN DE LA FALTA DISCIPLINARIA DEL ARTÍCULO 54.3 DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	114
CONCLUSIONES.....	124
BIBLIOGRAFÍA.....	127

Lista de cuadros

Cuadro 1. Estudio de los elementos objetivos del tipo disciplinario descrito en el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.	70
Cuadro 2. Análisis de la sentencia C-818 de 2005.	72
Cuadro 3. Análisis de la sentencia No. 1358-12 del Consejo de Estado.	78
Cuadro 4. Análisis de la sentencia No. 0975-12 del Consejo de Estado.	82
Cuadro 5. Análisis de la sentencia No. 2637-13 del Consejo de Estado.	86
Cuadro 6. Análisis del fallo IUS 2019-670258 / IUC-D -2020-168225 de la Procuraduría General de la Nación.	89
Cuadro 7. Análisis del fallo No. 161-8567 de la Procuraduría General de la Nación.	92
Cuadro 8. Análisis del fallo No. 161-8448 de la Procuraduría General de la Nación.	95
Cuadro 9. Análisis del fallo IUS E-2020-257998 / IUC D-2020-1521666 de la Procuraduría General de la Nación.	100
Cuadro 10. Análisis del fallo No. 161-7345 de la Procuraduría General de la Nación.	103

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Los plazos de cada etapa dentro de la modalidad de contratación tipo 1.....	61
Ilustración 2. Los plazos de cada etapa dentro de la modalidad de contratación tipo 2.....	62

RESUMEN

Título: Aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario en el marco de la autonomía universitaria¹.

Autora: Landy Stephanie Gelvez Martínez².

Palabras clave: Derecho disciplinario, Contratación estatal, Autonomía universitaria.

Descripción: El presente trabajo de investigación analiza si es posible la aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario a los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander, en vista de su régimen excepcional de contratación derivado de la autonomía universitaria. A través de una metodología cualitativa con enfoque hermenéutico, en primer lugar, se realizó un análisis comparativo entre el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En segundo lugar, se estudió detalladamente la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario, a partir de la información recolectada de la ley, la jurisprudencia, los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación y la doctrina. En tercer lugar, se abordó la problemática de la aplicación de dicha falta disciplinaria a raíz de la existencia de los regímenes excepcionales de contratación. En este sentido, se concluye que es viable la adecuación típica del artículo 54.3 del Código General Disciplinario para los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander, en la medida en que sus conductas correspondan con reglas constitucionales o legales, quedando excluido el manual interno de contratación.

¹ Trabajo de grado.

² Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Javier Octavio Trillos Martínez.

ABSTRACT

Title: Application of the disciplinary offense under article 54.3 of the General Disciplinary Code within the framework of university autonomy³.

Author: Landy Stephanie Gelvez Martínez⁴.

Keywords: Disciplinary law, Public procurement, University autonomy.

Description: This research analyzes the applicability of the disciplinary offense established in article 54.3 of the General Disciplinary Code to public officials of the Universidad Industrial de Santander, considering its exceptional procurement regime derived from university autonomy. Through a qualitative methodology with a hermeneutic approach, the study first offers a comparative analysis between the Statute and Regulations for the Procurement of Goods and Services of the Universidad Industrial de Santander and the General Statute of Public Procurement. Secondly, it presents a detailed examination of the disciplinary offense described in paragraph 3 of article 54 of the General Disciplinary Code, based on legal provisions, jurisprudence, decisions of the Procuraduría General de la Nación, and relevant legal doctrine. Thirdly, it addresses the challenges in applying this disciplinary offense due to the existence of exceptional procurement regimes. The study concludes that the typical configuration of article 54.3 of the General Disciplinary Code can be validly applied to public officials of the Universidad Industrial de Santander, provided that the conduct in question violates constitutional or legal rules, thereby excluding provisions found solely in internal procurement manuals.

³ Bachelor Thesis.

⁴ Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Science. Director: Javier Octavio Trillos Martínez.

INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos de la Universidad Industrial de Santander⁵ radica en las posibles dificultades que se presentan para atribuir responsabilidad disciplinaria a sus servidores públicos. Esto se afirma toda vez que, para la tipificación de las faltas disciplinarias del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019⁶, se tuvo en cuenta el régimen de contratación contemplado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Contrario a ello, la Universidad Industrial de Santander aplica un régimen especial de contratación que, por autonomía universitaria, el Consejo Superior reguló bajo el Acuerdo No. 079 de 2019 -Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander.

Al tratarse el Código General Disciplinario de una ley del orden nacional, no requiere tener en cuenta de manera detallada los regímenes especiales o excepcionales que puedan existir, por ejemplo, en materia contractual. En tanto el régimen disciplinario considera las disposiciones generales de contratación estatal y no las excepcionales, es posible que existan inconvenientes en la adecuación de la normativa disciplinaria para las entidades públicas que no se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En este sentido, pueden existir conflictos en la aplicación de las faltas disciplinarias relacionadas con la contratación pública a los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander. Ello puesto que se generan dificultades para las autoridades disciplinarias⁷ en lo relacionado con la interpretación y la adecuación

⁵ También UIS.

⁶ En adelante, Código General Disciplinario o CGD.

⁷ De acuerdo con el Acuerdo No. 006 del 31 de enero de 2022 emitido por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander son autoridades disciplinarias el Director de la Oficina de Control Interno Disciplinario, el Asesor de Juzgamiento y el Rector.

típica de las conductas descritas en el artículo 54 del Código General Disciplinario⁸ respecto de las entidades públicas con régimen especial de contratación.

Bajo este contexto, el presente trabajo tuvo como objetivo analizar si es posible la aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario a los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander, en vista de su régimen excepcional de contratación derivado de la autonomía universitaria.

Para el cumplimiento de este objetivo, se desarrolló una metodología estructurada en las siguientes etapas: (i) análisis normativo y comparativo de los regímenes de contratación general y especial, (ii) recolección de información normativa, jurisprudencial y doctrinal relacionada con la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario y (iii) evaluación de la aplicación de la falta disciplinaria referida en razón al régimen excepcional de contratación de la Universidad Industrial de Santander.

En definitiva, este trabajo de grado buscó fortalecer la aplicación del régimen disciplinario a los servidores públicos y contribuir a la transparencia en el proceso de contratación aplicable a la Universidad Industrial de Santander.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las universidades públicas gozan de autonomía universitaria. Ello les permite regular su funcionamiento a través de sus propias normas, pues, como está dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política, “[l]as universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”. En tal

⁸ Para el análisis se hará referencia puntualmente a la falta disciplinaria del numeral 3 de dicho artículo.

sentido, dicha autonomía aplica en la Universidad Industrial de Santander – UIS por tratarse de una Institución de Educación Superior pública.

Estas disposiciones se extienden incluso al ámbito del derecho disciplinario y de la contratación estatal, donde aplican los regímenes exceptuados dada la autonomía que se predica del ente universitario. El artículo 57 de la Ley 30 de 1992 refiere que el carácter especial de su reglamentación comprende *“la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud (...)”*.

Así, por un lado, los artículos 75 y 79 de la ley citada regulan los contenidos del estatuto del profesor universitario y del estatuto general de las Instituciones de Educación Superior, donde entre otros puntos se deben incluir los derechos, las obligaciones, las inhabilidades, las incompatibilidades, las situaciones administrativas y el régimen disciplinario de los servidores. Por otro lado, el artículo 93 de la misma legislación señala que los contratos celebrados para el cumplimiento de las funciones de la Institución seguirán las normas de derecho privado salvo las excepciones previstas, de modo que excluye a los entes universitarios de las reglas generales de contratación pública.

Lo anterior podría presentar dificultades específicamente en lo que respecta a la aplicación a nivel interno de las faltas disciplinarias relacionadas con la contratación pública previstas en el artículo 54 del Código General Disciplinario, pues en ambas materias, tanto en lo disciplinario como en lo contractual, las universidades públicas están exceptuadas del régimen general debido a su autonomía.

A pesar de que el Acuerdo No. 006 del 31 de enero de 2022 emitido por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander estableció que el régimen disciplinario aplicable a sus servidores sería el previsto en la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario- y en las normas que lo modifiquen, reformen o sustituyan, no sucede lo mismo en el ámbito de la contratación de bienes y servicios.

Si bien el Código General Disciplinario fue promulgado considerando, entre otra normatividad, la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-, la Institución se encuentra sometida a una reglamentación de contratación diferente a esta. Su procedimiento contractual es el regulado mediante el Acuerdo No. 079 de 2019 -Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander-. Este escenario permite plantearnos: **¿es posible la concreción de la falta disciplinaria consagrada en el artículo 54.3 del Código General Disciplinario⁹ en la Universidad Industrial de Santander, considerando su régimen especial de contratación?**

Ese planteamiento se genera toda vez que respecto de dicho tipo disciplinario no se han establecido criterios de interpretación dirigidos a las entidades con régimen exceptuado de contratación, de modo que se dificulta la adecuación típica entre este y las conductas de los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander que afectan los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.

Así, la evaluación del juicio de tipicidad podría resultar en: (i) un archivo por atipicidad, ya sea en sede de instrucción o de juzgamiento, o (ii) una formulación de pliego de cargos y sanción por una falta disciplinaria grave o leve¹⁰, en atención a que no sea posible la adecuación típica con la falta gravísima que se estudia¹¹ debido al régimen especial de contratación que regula a estos sujetos disciplinables.

Se enfatiza que la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario presenta problemas de interpretación puesto que no tiene desarrollo

⁹ Puntualmente respecto de la participación en la etapa precontractual o en la actividad contractual en desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa.

¹⁰ De acuerdo con la naturaleza y el grado de subjetividad de la falta, corresponde a suspensión e inhabilidad especial de 3 a 18 meses, suspensión de 1 a 12 meses, multa de 10 a 180 días de salario o amonestación.

¹¹ Cuya sanción hubiese correspondido a destitución e inhabilidad general.

jurisprudencial y doctrinal riguroso, preciso ni definitivo acerca de los parámetros de aplicación del tipo disciplinario y, mucho menos, para los regímenes especiales.

A raíz de esas posiciones cambiantes y distantes, las Oficinas de Control Interno Disciplinario¹² han optado por proferir pliego de cargos atendiendo a la falta genérica del incumplimiento de un deber, esto es el numeral 1 del artículo 38 ibidem¹³, remitiéndose al estatuto de contratación interno para llenar ese tipo en blanco. En definitiva, la conducta no termina constituyendo una falta gravísima, sino una falta grave o leve a discreción de la autoridad disciplinaria en atención a los criterios orientadores para determinar su gravedad¹⁴.

No obstante, es necesario cuestionarnos **¿qué sucede cuando se desconocen los principios de la contratación estatal y la función administrativa comprometiendo de manera grave y evidente los recursos públicos?** En este caso, al no lograrse la adecuación típica con la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario, si se llega a sancionar no podría ser con la destitución del cargo, sino que tendería a una suspensión, una multa o, incluso, una amonestación escrita.

Considerando lo anterior, se tornó necesario determinar si los parámetros de interpretación y el alcance de dicha falta gravísima del Código General Disciplinario permite que sean investigadas y sancionadas las conductas atribuibles a los funcionarios de la Universidad Industrial de Santander, en vista de su régimen excepcional de contratación. De lo contrario, la adecuación del tipo y la decisión sobre la responsabilidad disciplinaria presentaría dificultades, tanto en la Oficina de

¹² También, OCID.

¹³ “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.

¹⁴ Artículo 47 del Código General Disciplinario.

Control Interno Disciplinario como en la Oficina del Asesor de Juzgamiento, y se limitaría el fin preventivo de la sanción disciplinaria¹⁵.

Teniendo en cuenta lo referido, es posible que el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander no se adapte a las disposiciones sustanciales del Código General Disciplinario, pues la Ley 1952 de 2019 no consideró los regímenes excepcionales de contratación y estos tampoco han sido desarrollados a nivel jurisprudencial o doctrinal. En otras palabras, no es un problema del manual interno de contratación, sino de la falta de previsión en el Código General Disciplinario y la ausencia de interpretación de ese tipo disciplinario respecto de su aplicación en los regímenes especiales de contratación.

2. JUSTIFICACIÓN

La justificación del presente trabajo de investigación se relaciona con la necesidad de identificar los probables conflictos de interpretación para la aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario, en el marco de la autonomía universitaria de la que goza la Universidad Industrial de Santander. Lo anterior en vista de que el desarrollo jurisprudencial y doctrinal de ese tipo disciplinario no es riguroso ni enfocado en los regímenes excepcionales de contratación estatal.

De ser superada dicha problemática, se impediría que las conductas que efectúen los servidores públicos de la Institución y que contraríen los principios de la función administrativa o los principios de la contratación estatal terminen en un archivo por

¹⁵ Artículo 5 del Código General Disciplinario.

atipicidad o en una adecuación típica por otra falta diferente a las especialísimas relacionadas con la contratación estatal.

Por ello, al resolverse las dificultades interpretativas, se posibilita que las autoridades disciplinarias apliquen la normativa de manera clara, uniforme y precisa dentro de la Universidad Industrial de Santander, lo que permitirá (i) proferir pliegos de cargos y sanciones por conductas que se adecuen típicamente a la falta relacionada con la contratación pública, (ii) fortalecer el fin preventivo del derecho disciplinario y; (iii) contribuir a la transparencia de la función pública dentro de la Institución.

En definitiva, esta investigación se justifica en la medida en que es indispensable hacer un estudio sistemático y minucioso del que resulten soluciones a la problemática presentada, con el fin de asegurar una adecuada interpretación y aplicación de la falta del artículo 54.3 del Código General Disciplinario en el régimen disciplinario especial interno.

3. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar si es posible la aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario a los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander, en vista de su régimen excepcional de contratación derivado de la autonomía universitaria.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Revisar la parte general y especial del Estatuto y Reglamento de Contratación de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con el propósito de que sean identificadas sus peculiaridades.
2. Comparar el Estatuto y Reglamento de Contratación de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de modo que se establezcan las diferencias entre el régimen general y especial.
3. Identificar la jurisprudencia de las Altas Cortes, los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación y la doctrina respecto de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario, determinando los parámetros aplicados para su interpretación.

4. MARCOS DE REFERENCIA Y ESTADO DEL ARTE

4.1 MARCO TEÓRICO

La responsabilidad que recae sobre los servidores públicos tiene su fundamento en la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 6 refiere que “*[l]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”. Asimismo, la Carta Política¹⁶ especificó que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y

¹⁶ Artículo 123 de la Constitución Política de Colombia.

trabajadores del Estado, así como de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios¹⁷.

En este sentido, el ejercicio de la función pública implica mayores exigencias, pues la actuación de los servidores debe ser recta, leal y honesta, evitando incurrir en extralimitaciones u omisiones en el cumplimiento de sus funciones. De igual forma, el artículo 124 de la Constitución Política señala que el legislador determinará la responsabilidad y la forma de hacerla efectiva a los servidores públicos, lo que generó la necesidad de contar con una normativa que regulara la responsabilidad de esos sujetos calificados.

Así, el derecho disciplinario surge como una respuesta a los principios constitucionales, delimitando las relaciones especiales de sujeción, entendidas como el vínculo entre el Estado y el servidor público. A través de ese vínculo, el funcionario se compromete a desarrollar sus funciones atendiendo a los fines esenciales del Estado, lo que se materializa mediante la función pública. De este modo, los esfuerzos de los servidores deben estar encaminados a:

*“[S]ervir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*¹⁸.

¹⁷ Actualmente, el artículo 25 del Código General Disciplinario contempla como destinatarios de la ley a: (i) los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio; (ii) los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria, (iii) los particulares señalados en el artículo 70 del mismo Código y; (iv) los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado.

¹⁸ Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

Con el propósito de lograr esos objetivos, el sujeto disciplinable debe cumplir con sus deberes funcionales, esto es, desempeñar su cargo acorde a la Constitución y a la ley, garantizando una adecuada representación del Estado¹⁹. No obstante, se aclara que algunos servidores públicos se rigen por estatutos especiales, como es el caso de los miembros de las Fuerzas Militares²⁰, la Policía Nacional²¹, los congresistas²² y los aforados constitucionales²³.

Ahora bien, bajo este panorama, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-417 de 1993 definió el derecho disciplinario como aquello que está compuesto por las normas que le exigen un comportamiento a los servidores públicos para ejercer sus funciones, sin que sea relevante el órgano o la rama a la que pertenezca. Posteriormente, la misma Corte estableció que la normativa disciplinaria pretende encauzar la conducta de quien ejerce función pública a través de la imposición de deberes, esto con el propósito de lograr el cumplimiento de los fines y las funciones estatales²⁴.

Si bien antes de 1995 existía una regulación dispersa del régimen disciplinario de los servidores públicos, teniendo en cuenta que cada entidad contaba con su propia reglamentación, no fue sino hasta la promulgación de la Ley 200 de 1995 que se unificó el marco normativo. Esta norma compiló conceptos, faltas, procedimientos y sanciones, aunque la tipificación de las conductas era taxativa. Para superar dichas deficiencias, se expidió la Ley 734 de 2002, la cual desarrolló de mejor manera el régimen disciplinario, incorporó los tipos disciplinarios en blanco y fijó sanciones más rigurosas. A pesar de ello, ese Código Disciplinario Único fue posteriormente derogado por la Ley 1952 de 2019, que actualmente se encuentra vigente.

¹⁹ Consejo de Estado. Sentencia del 12 de mayo de 2014, proceso con rad. 0947-11.

²⁰ Artículo 217 de la Constitución Política de Colombia y Ley 1862 de 2017.

²¹ Artículo 218 de la Constitución Política de Colombia y Ley 2196 de 2022.

²² Artículo 185 de la Constitución Política de Colombia y Ley 1828 de 2017.

²³ Artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política de Colombia.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002.

Cada una de las normas referidas experimentó distintas modificaciones. Sin embargo, para efectos del presente estudio, se recalca que las faltas disciplinarias que atentan contra el normal proceso de contratación pública no fueron previstas en la Ley 200 de 1995. Fue con la Ley 734 de 2002 que se incluyeron dentro del catálogo de faltas gravísimas²⁵, aunque sin la clasificación específica que realiza la Ley 1952 de 2019 bajo la denominación de “*Faltas relacionadas con la contratación pública*”.

Finalmente, como se ha hecho mención, la autonomía universitaria precisada en libertad académica, administrativa y económica permite a la Universidad Industrial de Santander darse su propio reglamento²⁶. Así, se reitera que esta facultad opera no solo para su régimen disciplinario, sino también para sus procesos de contratación.

Desde esa perspectiva, la adopción del régimen especial contenido en el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander implica la necesidad de analizar, con base en el marco jurídico, si las faltas disciplinarias contra la contratación pública del Código General Disciplinario son aplicables de manera íntegra a los servidores públicos de la universidad.

4.2 MARCO CONCEPTUAL

Para el desarrollo del trabajo de investigación se deben comprender los siguientes conceptos básicos:

²⁵ Artículo 48 numerales 29 a 34 de la Ley 734 de 2002.

²⁶ Conforme a la Sentencia T-089 de 2019 de la Corte Constitucional.

4.2.1 Falta disciplinaria. Las faltas disciplinarias son conductas que se producen en el marco de la relación especial de sujeción existente entre el servidor público y el Estado. De acuerdo con el artículo 26 del Código General Disciplinario, se constituye con el incumplimiento de deberes, la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, la omisión de las funciones, incurriendo en prohibiciones o violando el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés, siempre cuando el sujeto no esté amparado por causales de exclusión de responsabilidad.

4.2.2 Servidor público. Según lo regulado en el artículo 123 de la Constitución Política, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado, así como de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Ello implica que deban desempeñar su cargo acorde a la Constitución y a la ley, correspondiendo a una adecuada representación del Estado²⁷.

4.2.3 Función pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través del Concepto 099931 de 2023, la definió en sentido amplio y en sentido restringido. En cuando a la primera, refiere a las actividades del Estado mediante las cuales se desarrollan los fines propios de este, a través de las ramas del poder público y de los órganos autónomos e independientes. Frente a la segunda, plantea que es el conjunto de principios y reglas que aplican a quienes tienen un vínculo laboral subordinado con los organismos del Estado. De tal modo, los servidores públicos ejercen función pública y, por ende, deben atender al cumplimiento de su deber funcional dada la relación especial de sujeción que tienen con el Estado.

²⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 12 de mayo de 2014, proceso con rad. 0947-11.

4.2.4 Relación especial de sujeción. El artículo 6 de la Constitución Política refiere que “[l]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

La Corte Constitucional en la sentencia C-819 de 2006 expuso que esa disposición constitucional justifica efectuar un control legal en el que las autoridades públicas deban respeto al ordenamiento jurídico, lo que implica responsabilidad por todas aquellas acciones u omisiones que infrinjan las normas que regulan el desempeño de sus funciones.

En este sentido, la relación especial de sujeción surge del vínculo de subordinación entre una persona y el Estado, donde el último cuenta con poder para ejercer potestades en el ámbito jurídico del otro²⁸. Dicha relación inicia con el acto de aceptación del cargo y la toma de posesión, lo que conlleva particularidades o cargas superiores como obligaciones, deberes y derechos para las personas que se encuentran vinculadas con la administración pública, dado el carácter especial del vínculo. Su fundamento es la garantía de neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad pública que debe caracterizar a un funcionario del Estado²⁹.

4.2.5 Contrato estatal. Siempre que una entidad del Estado sea parte de un contrato, este se denominará contrato estatal. Lo anterior conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual puntualiza que serán contratos estatales aquellos actos jurídicos que celebren las entidades referidas en la normativa y que generen obligaciones, ya sea que estén previstos en el derecho privado, en disposiciones especiales o se deriven del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

²⁸ GIL GARCIA, L. & GARCIA CORONADO, G. Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto. (2009).

²⁹ GOMEZ PAVAJEAU, C. A. El derecho disciplinario en Colombia. “Estado del arte”. (2011).

Asimismo, se ha definido como el acto administrativo bilateral, oneroso y conmutativo cuya finalidad debe corresponder con el ejercicio de la función pública y el cumplimiento de los fines del Estado por parte de las entidades públicas³⁰.

4.2.6 Régimen exceptuado de contratación pública. Los regímenes especiales o exceptuados de contratación son instrumentos de origen constitucional o legal bajo los cuales se flexibilizan las normas generales de contratación estatal. Se les denomina así a los sectores o entidades que no necesariamente aplican el mandato de la Ley 80 de 1993, sino que se rigen por normas especiales propias basadas en el derecho privado contractual; no obstante, ello tiene como límite la aplicación de los principios de la función pública, los principios de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, conforme al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007³¹.

De acuerdo con la Ley 30 de 1992, entre las excepciones al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se encuentra el régimen de contratación de las universidades estatales u oficiales³².

4.2.7 Tipos en blanco. Los tipos en blanco surgen por la necesidad de salvaguardar la eficiencia de la función pública³³. Son conocidos como las normas de remisión o que exigen una remisión y se definen como los preceptos cuyo supuesto de hecho está incompleto y se completa o se desarrolla en otras

³⁰ GALVIS GARCÍA, M. & CÁCERES HERRERA, D. M. Responsabilidad disciplinaria frente a la contratación estatal.

³¹ MALDONADO RINCÓN, J. E. Panorama y análisis de la configuración legal y de la reglamentación interna de los Regímenes Especiales y Exceptuados de Contratación. (2023).

³² GUERRERO PEÑARETTE, B.; GUTIERREZ LIZARAZO, R. & VILLABONA, M. L. El deber de selección objetiva en los regímenes especiales de contratación estatal: hospitales, universidades y servicios públicos domiciliarios. (2010).

³³ RODRIGUEZ TAMAYO, M. F. Naturaleza del Derecho Disciplinario: Vicisitudes en la jurisprudencia para su Construcción Autónoma e Independiente en Colombia. (2019).

disposiciones a las que remite la primera norma. De tal modo, las conductas que requieran dicho reenvío se entienden como tipos en blanco.

El tipo disciplinario debe permitir identificar la norma con la que se llenará esa descripción, siendo necesario que la remisión normativa facilite la determinación del alcance de la conducta y de la sanción, principalmente para dar seguridad jurídica al sujeto disciplinable. Así, el precepto al que se remite debe tener estructura de regla y no de principio³⁴.

Por lo anterior, los pliegos de cargos no vulneran el debido proceso ni el derecho de defensa, pues la autoridad disciplinaria deberá plasmar con claridad cuál es la conducta que se investiga y cuál o cuáles son las posibles normas violadas³⁵.

4.3 ANTECEDENTES NORMATIVOS E HISTÓRICOS

En este apartado es necesario recalcar que el objeto de estudio contiene dos temáticas: el derecho disciplinario y la contratación estatal. Cada asunto con una regulación totalmente diferente, por lo que los antecedentes normativos e históricos deberán discriminarse en cada uno de ellos.

4.3.1 Antecedentes normativos e históricos del derecho disciplinario. El derecho disciplinario es una de las potestades sancionatorias del Estado. Surge a partir de la necesidad de regular la conducta de las personas que ejercen función pública y busca proteger el deber funcional que recae en esos sujetos disciplinables como garantía de cumplimiento de los fines del Estado y de la buena marcha de la

³⁴ Procuraduría General de la Nación. Fallo de segunda instancia rad. 161-8348.

³⁵ RODRIGUEZ TAMAYO, M. F. Naturaleza del Derecho Disciplinario: Vicisitudes en la jurisprudencia para su Construcción Autónoma e Independiente en Colombia. (2019).

administración pública. Así, la infracción o falta disciplinaria supone la existencia de un deber olvidado, incumplido o desconocido³⁶.

El derecho disciplinario colombiano tiene su génesis en las reglas que el régimen español imponía para juzgar el desempeño de sus representantes en América. Los Reyes de España dirigían los juicios de residencia y visita que se realizaban al Virrey o Alcalde cuando terminaban el periodo de mandato³⁷. Por ello, luego de la independencia de Colombia en 1810, cada Constitución Política estableció el régimen disciplinario propio.

Inicialmente se planteó que el Senado efectuara el juicio de residencia a los funcionarios del poder ejecutivo, legislativo y judicial, salvo al Rey³⁸. Posteriormente, se le concedió al Presidente de la República la facultad de suspender temporalmente a los empleados cuando sus labores no fuesen idóneas o cuando cometieran un delito en el ejercicio de sus funciones; asimismo, la Cámara de representantes podía denunciar ante el Senado las conductas del Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Alta Corte de Justicia cuando atentaran contra el bien de la República, los deberes de sus empleos o fuesen delitos graves contra el orden social³⁹.

Después, se reguló a través de un decreto especial la responsabilidad de los Ministros secretarios del Estado ante la falta de cumplimiento de sus deberes⁴⁰. Esto dio paso a que se empezaran a regular en materia disciplinaria las conductas de los servidores públicos, atendiendo siempre a la función de cada uno de los cargos.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-948 de 2002.

³⁷ PAREDES MOSQUERA, H. H.; OROZCO ORDOÑEZ, M. A. & JIMENEZ RODRIGUEZ, L. M. Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa. (2022).

³⁸ Constitución Política de Colombia, 1811.

³⁹ Constitución Política de Colombia, 1821.

⁴⁰ Presidente de la República de Colombia, Decreto Orgánico 1 de 1828.

Con la Constitución Política de 1830⁴¹ se crea la figura del Ministerio Público, representado por el Procurador General de la Nación, cuya función principal era la defensa de las leyes, la promoción del interés nacional y la conservación del orden público⁴²; en otras palabras, garantizar un buen servicio por parte del Estado.

Aunque, el siguiente texto constitucional⁴³ no contempla dicha Institución, el artículo 74 de la Constitución Política de 1863 sí se refirió a esta figura, en el entendido de que consignó como una atribución del Ministerio Público la de cuidar de que los servidores desempeñaran cumplidamente sus deberes. De igual forma, el artículo 143 de la Constitución Política de 1886 contempló que le correspondía a esta entidad supervigilar la conducta de los empleados públicos, en tanto que el artículo 145 refirió como funciones del Procurador General de la Nación las siguientes:

“(...) 1. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes;

2. Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación;

3. Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su encargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan;

4. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia;

Y las demás que le atribuya la ley”.

⁴¹ Constitución Política de Colombia, 1830.

⁴² PAREDES MOSQUERA, H. H.; OROZCO ORDOÑEZ, M. A. & JIMENEZ RODRIGUEZ, L. M. Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa. (2022).

⁴³ Constitución Política de Colombia, 1832.

Seguidamente, se presentaron diferentes normativas⁴⁴ dirigidas a regular las funciones del Ministerio Público, el procedimiento disciplinario, los deberes de los empleados de carrera administrativa, entre otros temas.

Así, uno de los desarrollos del derecho disciplinario se contempla en los artículos 6 y 122 de la Constitución Política de 1991, normas dirigidas a los servidores públicos y a los particulares que ejercen función pública para que garanticen los fines propios del Estado⁴⁵. En tal medida, se configuró la relación especial de sujeción en el entendido de que los funcionarios están comprometidos en acatar las normas del ordenamiento jurídico y cumplir sus responsabilidades, sin omisiones, infracciones o extralimitaciones; mientras que los particulares solo responden por las conductas contrarias a la Constitución y las leyes⁴⁶.

Por otro lado, el numeral 1 del artículo 278 de la Constitución Política actual señala entre las funciones del Procurador General de la Nación la de:

“(...) Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo (...).”

La facultad de la Procuraduría de ejercer el poder disciplinario, reglado en las diferentes normas, permitió unificar las disposiciones emitidas por cada una de las

⁴⁴ Entre ellas la Ley 4 de 1913, la Ley 165 de 1938 y el Decreto 2091 de 1939.

⁴⁵ Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

⁴⁶ Artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.

entidades para regular las conductas de sus servidores públicos y particulares que ejercen función pública, lo que garantizó claramente seguridad jurídica.

Así, el primer Código Único Disciplinario, expedido mediante la Ley 200 de 1995, era una normativa universal que incluyó como sujetos disciplinables a los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de Lucha Ciudadana Contra la Corrupción y las personas que administren los recursos públicos⁴⁷. Asimismo, estableció que la Policía Nacional y las Fuerzas Militares son regímenes especiales que implementan sus propias normas.

Dicha disposición compiló conceptos, faltas, procedimientos y sanciones, aunque la tipificación de las conductas era precaria y taxativa. Sin embargo, las dinámicas sociales y los pronunciamientos de la Corte Constitucional dieron paso a la modificación del régimen disciplinario con la Ley 734 de 2002. En tal modo, señaló que:

“Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria”⁴⁸.

⁴⁷ Artículo 20 de la Ley 200 de 1995.

⁴⁸ Artículo 25 de la Ley 734 de 2002.

El artículo 53 de la misma normatividad refirió que el régimen también aplicaba a los particulares que ejercieran labores de interventoría o supervisión de contratos estatales y a quienes ejercieran funciones públicas o administraran recursos públicos u oficiales de manera permanente o transitoria.

El nuevo código pretendió unificar el régimen disciplinario, principalmente frente a las inhabilidades, las incompatibilidades, los tipos en blanco y las sanciones. De este modo, el procedimiento disciplinario se tornó más riguroso en pro del buen funcionamiento de la administración pública. No obstante, el régimen empezó a presentar falencias, por ejemplo con respecto a la adecuación típica de las faltas disciplinarias gravísimas, a su sanción y al procedimiento aplicable, lo que conllevó a la promulgación de la Ley 1952 de 2019⁴⁹.

El Código General Disciplinario puntualizó como primer principio el reconocimiento de la dignidad humana⁵⁰, primó la celeridad y agilidad de los procesos a través del principio de oralidad, modificó los términos judiciales e incorporó un régimen probatorio propio. Igualmente, conservó (i) los destinatarios de la ley disciplinaria y (ii) la tipología de faltas disciplinarias gravísimas, graves y leves, pero agrupó por especialidades las faltas gravísimas. También estableció únicamente sanciones principales que dependen de la naturaleza y del grado de subjetividad de la falta.

Pese a lo mencionado, la normativa ha seguido actualizándose en vista de los pronunciamientos de las Altas Cortes nacionales e internacionales que refieren a los derechos fundamentales de los sujetos disciplinables, principalmente frente al debido proceso y a las facultades de las autoridades disciplinarias. Por ejemplo, fue modificada por la Ley 2094 de 2021, en atención a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso Petro Urrego vs. Colombia, y fue actualizada mediante la Sentencia de la Corte Constitucional C-030 de 2023,

⁴⁹ PAREDES MOSQUERA, H. H.; OROZCO ORDOÑEZ, M. A. & JIMENEZ RODRIGUEZ, L. M. Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa. (2022).

⁵⁰ Artículo 1 de la Ley 1952 de 2019.

ajustando la normativa conforme a los estándares internacionales sobre garantías procesales.

4.3.2 Antecedentes normativos e históricos de la contratación pública.

Actualmente, la normativa de la contratación pública se regula mediante la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Sin embargo, el sistema contractual ha estado sujeto a continuos cambios, siendo así que se integra además por otras normas como la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012, el Decreto-Ley 019 de 2012, el Decreto 1510 de 2013, el Decreto 1082 de 2015, la Ley 1778 de 2016 y la Ley 1882 de 2018, la Ley 2022 de 2020, la Ley 2069 de 2020, la Ley 2160 de 2021 y la Ley 2195 de 2022, entre otras.

Antes de la Constitución Política de 1886 no había claridad con respecto al régimen contractual del Estado para adquirir bienes y servicios, de modo que esas relaciones se regían como las de los particulares, esto es por la ley civil, incluso solucionando las controversias por la vía ordinaria⁵¹. En este sentido, fue hasta la promulgación del Código Contencioso Administrativo consignado en la Ley 167 de 1941 que se definió por primera vez la contratación estatal, refiriendo igualmente que:

“En todo contrato celebrado por la Administración Nacional, y que tenga por objeto la construcción de obras, la prestación de servicios o la explotación de un bien del Estado, deben prefijarse claramente los motivos que den lugar a la declaración administrativa de caducidad”⁵².

Posteriormente se distinguieron los contratos públicos que celebraba el Estado de los contratos privados particulares, ello a través de la incorporación de cláusulas

⁵¹ OLARTE HERNÁNDEZ, J. Análisis de la Falta Disciplinaria en la Planeación Contractual del Estado en los contratos de Obra Pública, bajo el marco de la Ley 1952 de 2019 (Nuevo Código General Disciplinario). (2024).

⁵² Artículo 254 de la Ley 167 de 1941.

exorbitantes que favorecían las condiciones de la administración pública y que distaban del principio de igualdad entre las partes que plantea la normativa civil⁵³. De este modo, el Consejo de Estado fijó que el contrato administrativo surge del acto que crea obligaciones, donde la administración pública debe hacer prevalecer su poder mediante privilegios que no tienen los contratos privados⁵⁴.

Con el propósito de codificar el derecho contractual de la administración pública se expidieron diferentes normas, entre esas, el Decreto 150 de 1976 que reguló la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas. Asimismo, intentó reunir los principios, requisitos y procedimientos de la actividad contractual del Estado, primando la agilidad de los trámites y garantizando la eficacia de la prestación de los servicios por parte de la administración. Este decreto operó para todas las entidades del nivel central, como los Ministerios, Superintendencias, Departamentos Administrativos, establecimientos públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con capital público superior al 90%; sin embargo, no aplicó así a nivel descentralizado⁵⁵. Pese a lo anterior, es claro que sí generó seguridad jurídica al integrar la regulación existente en la materia para esa época.

Luego, la Ley 19 de 1982 definió nuevos principios de los contratos administrativos y concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el régimen de contratación administrativa, en desarrollo del cual se expidió el Decreto 222 de 1983. Dicha normativa intentó reproducir las disposiciones del Decreto 150 de 1976, pero distinguiendo los conceptos de obra e interventoría, clasificando los contratos administrativos y privados para definir la competencia en materia

⁵³ OLARTE HERNÁNDEZ, J. Análisis de la Falta Disciplinaria en la Planeación Contractual del Estado en los contratos de Obra Pública, bajo el marco de la Ley 1952 de 2019 (Nuevo Código General Disciplinario). (2024).

⁵⁴ GALVIS GARCÍA, M.& CÁCERES HERRERA, D. M. Responsabilidad disciplinaria frente a la contratación estatal.

⁵⁵ DÍAZ ESPINOSA, L. M. Panorama de la contratación estatal en Colombia. (2007).

judicial⁵⁶, otorgando importancia a los estudios previos a la construcción de obra como parte de la planeación contractual, entre otros aspectos. No obstante, eso provocó un obstáculo para la contratación con el Estado, pues se hizo menos atractiva para los inversores contratistas nacionales y extranjeros⁵⁷.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, surgen nuevas necesidades de regulación con respecto a la contratación del Estado, específicamente lo relacionado con sus principios, los derechos y deberes de las partes, el régimen de inhabilidades, el equilibrio de la ecuación contractual, los mecanismos de selección, los vacíos normativos, el funcionamiento de nuevas entidades estatales y los regímenes especiales de contratación⁵⁸. Así, en vista de que se previeron los servicios públicos, la contratación estatal serviría para garantizar su prestación⁵⁹. Con ese propósito, el artículo 150 de la Constitución Política fijó que: “[c]ompete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”.

Como respuesta al mandato constitucional se expidió la Ley 80 de 1993. La normativa pretendió compilar el marco legal general de contratación pública aplicable a todas las entidades del Estado, desarrollando además los principios de transparencia, responsabilidad, ecuación contractual, selección objetiva y dispone también los del artículo 209 de la Constitución Política, esto es, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Igualmente, introdujo grandes cambios en el derecho contractual estatal, como la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la

⁵⁶ En este sentido, los contratos administrativos serían conocidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y aplicarían normas de orden público; por el contrario, los contratos privados serían conocidos por la Jurisdicción Ordinaria y aplicarían normas del Código Civil y Código de Comercio.

⁵⁷ DÍAZ ESPINOSA, L. M. Panorama de la contratación estatal en Colombia. (2007).

⁵⁸ OLARTE HERNÁNDEZ, J. Análisis de la Falta Disciplinaria en la Planeación Contractual del Estado en los contratos de Obra Pública, bajo el marco de la Ley 1952 de 2019 (Nuevo Código General Disciplinario). (2024).

⁵⁹ GALVIS GARCÍA, M. & CÁCERES HERRERA, D. M. Responsabilidad disciplinaria frente a la contratación estatal.

administración, de modo que creó la categoría de contratos estatales. Estos se caracterizan por tener un régimen de derecho administrativo e incluir cláusulas exorbitantes, dependiendo del vínculo del objeto con la obra o servicio público o con la explotación de un bien o monopolio público. En este sentido, la figura de contrato estatal permitió enunciar un régimen jurídico mixto que admite al mismo tiempo, por ejemplo, un contrato comercial de una sociedad de economía mixta y un contrato meramente administrativo de concesión de un servicio público⁶⁰.

Pese a que la Ley 80 de 1993 intenta ser un estatuto general para los contratos que celebren las entidades públicas, lo cierto es que admite múltiples excepciones que permiten la aplicación del régimen de derecho privado. Así sucede con el régimen excepcional de las universidades públicas que, en desarrollo del artículo 69 de la Constitución Política⁶¹ regulado por la Ley 30 de 1992, facilita la contratación directa al aplicar el derecho privado a los contratos que celebren esas instituciones⁶². Lo referido se fundamenta en el siguiente precepto:

“Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se registrarán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos”⁶³.

Desde otra perspectiva, el Consejo de Estado se pronunció sobre estos contratos refiriendo que la aplicación del régimen de derecho privado, al ser un contrato que

⁶⁰ JOJOA BOLAÑOS, A. Los regímenes exceptuados en los contratos estatales. (2024).

⁶¹ “(...) Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado (...).”

⁶² Entiéndase los entes universitarios autónomos en los términos del inciso 2 del artículo 57 de la Ley 30 de 1992: “Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden”.

⁶³ Artículo 93 de la Ley 30 de 1992.

celebra una entidad pública en ejercicio de la función administrativa, no tiene la virtualidad para modificar esa naturaleza jurídica (pública)⁶⁴.

A pesar de lo estudiado, la real aplicabilidad del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se dio con la promulgación de la Ley 1150 de 2007. Dicha norma buscó ser instrumento anticorrupción, por lo que se encargó de llenar los vacíos y la falta de regulación del Estatuto. Poniendo como ejemplo, creó el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP con la finalidad de garantizar el cumplimiento del principio de transparencia y publicidad y regló las modalidades de contratación de selección abreviada, subasta, concurso de méritos, puntualizando además las causales de contratación directa⁶⁵.

Adicionalmente, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 puntualizó que, todo contrato estatal, así no esté regulado por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública como es el caso de las universidades públicas, deberá aplicar en desarrollo de su actividad contractual los principios de la función administrativa⁶⁶ y de la gestión fiscal⁶⁷, rigiéndose también por el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal general⁶⁸.

4.4 ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

Si bien esta investigación es relevante en materia jurídica y existen estudios referidos a (i) la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario y (ii) la contratación estatal en términos generales o para los regímenes exceptuados, como lo es el caso de las universidades públicas, no se evidencian

⁶⁴ Consejo de Estado, Auto del 20 de agosto de 1998, expediente 14202.

⁶⁵ OLARTE HERNÁNDEZ, J. Análisis de la Falta Disciplinaria en la Planeación Contractual del Estado en los contratos de Obra Pública, bajo el marco de la Ley 1952 de 2019 (Nuevo Código General Disciplinario). (2024).

⁶⁶ Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

⁶⁷ Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia.

⁶⁸ Artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

trabajos que analicen los postulados de aplicación de esa falta disciplinaria específicamente en alguno de los regímenes especiales.

Pese a que el artículo titulado “*Alcance de Las leyes 734 de 2002 y 80 de 1993 frente la actividad especial de los entes autónomos. Connotaciones en el control Disciplinario y Fiscal*”⁶⁹ da luces de analizar un objeto similar al del presente estudio, ello no es así en tanto solo abarca la autonomía universitaria en el régimen disciplinario y contractual sin revisar la aplicación de cada normativa a nivel interno. De igual forma, se aclara que la investigación tuvo en cuenta la Ley 734 de 2002 y no la Ley 1952 de 2019 dado que fue publicado en 2005.

5. HIPÓTESIS

Teniendo presente lo mencionado, el trabajo de investigación partió de la hipótesis de que el Código General Disciplinario, al considerar únicamente el régimen general y no el excepcional de contratación estatal, conlleva algunos problemas en la interpretación de las faltas disciplinarias gravísimas relacionadas con la contratación pública.

Puntualmente, para los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander se percibió una limitación en la adecuación típica del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario. La razón de ello no son problemas o vacíos en su manual interno de contratación, sino la falta de previsión del legislador respecto de la aplicación de esta falta disciplinaria para todas las entidades públicas que cuentan con régimen excepcional de contratación y la ausencia de parámetros jurisprudenciales y doctrinales de interpretación frente a ello.

⁶⁹ Autoría del profesor Víctor Andrés Salcedo Fuentes.

6. METODOLOGÍA

Durante la monografía se siguió una metodología cualitativa estructurada en etapas, cada una con determinadas actividades dirigidas al cumplimiento de los objetivos específicos planteados en correspondencia con el objetivo general.

En este sentido, esta investigación tuvo un enfoque hermeneúutico dirigido a analizar y entender cómo aplican las faltas disciplinarias relacionadas con la contratación pública en la Universidad Industrial de Santander en razón a su régimen excepcional de contratación. Dicho esto, la metodología se organizó en las siguientes etapas y actividades:

Etapas 1: Análisis normativo y comparativo del régimen de contratación general y especial

Para cumplir el primer y segundo objetivo específico de esta investigación se estudió detalladamente el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con el fin de identificar sus particularidades.

La etapa 1 se compuso de estas actividades:

- **Primera actividad:** Se evaluó y reconoció la parte general y especial del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander.
- **Segunda actividad:** Se evaluó y reconoció el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- **Tercera actividad:** Se realizó un análisis comparativo entre el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad

Industrial de Santander y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Etapa 2: Recolección de información normativa, jurisprudencial y doctrinal relacionada con las faltas disciplinarias contra la contratación pública

Esta etapa buscó desarrollar el tercer objetivo específico mediante la identificación de las peculiaridades de la falta disciplinaria que afecta la contratación pública prevista en el numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario. Esa información permitió (i) analizar, en una etapa posterior, si debido al régimen excepcional de contratación de la Universidad Industrial de Santander es posible la adecuación de las conductas de sus funcionarios a ese tipo disciplinario y (ii) servir como apoyo jurídico para la proyección de actos administrativos en la Oficina de Control Interno Disciplinario y en la Oficina del Asesor de Juzgamiento.

Para ello, se desarrollaron las actividades expuestas a continuación:

- **Cuarta actividad:** Se diligenciaron tablas con base en la información recolectada de la ley, la jurisprudencia de las Altas Cortes y los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación, relacionada con la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario.
- **Quinta actividad:** Se estudió la doctrina relacionada con la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario.

Etapa 3: Evaluación del régimen de contratación de la Universidad Industrial de Santander frente a la aplicación de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario

Esta etapa buscó alcanzar el objetivo general, de modo que, a través de la revisión correspondiente a la primera y segunda etapa, se identificaron si existen razones por las cuales el régimen excepcional de contratación aplicable a la Universidad Industrial de Santander limita la adecuación típica de la falta del artículo 54.3 del Código General Disciplinario en el procedimiento disciplinario interno.

Con ese propósito se desarrollaron las siguientes actividades:

- **Sexta actividad:** Se analizó si, en efecto, el régimen excepcional de contratación aplicable a la Universidad Industrial de Santander permite la adecuación típica de la falta disciplinaria prevista en el numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario a las conductas efectuadas por sus servidores públicos.
- **Séptima actividad:** Se formularon las conclusiones obtenidas.

7. DESARROLLO

7.1. EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FLEXIBILIZADO POR EL RÉGIMEN EXCEPCIONAL APLICABLE A LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

Antes de ahondar en el estudio del régimen de contratación especial aplicable a la Universidad Industrial de Santander (Acuerdo No. 079 de 2019 del Consejo Superior⁷⁰), se procederá a analizar, en términos generales, el contrato estatal, los

⁷⁰ Se debe entender que el manual de contratación de la UIS se compone de los procedimientos, los formatos, los manuales y el Estatuto y Reglamento de Contratación de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander que prevé el Acuerdo No. 079 de 2019 del Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander – *en adelante Acuerdo No. 079 de 2019*-.

regímenes excepcionales de contratación y, específicamente, el régimen especial universitario de contratación.

7.1.1 Del contrato estatal. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 puntualiza que serán contratos estatales aquellos actos jurídicos que celebren las entidades mencionadas en su artículo 2⁷¹ y que generen obligaciones, ya sean en virtud de las disposiciones del derecho privado, de las normas especiales o como resultado del ejercicio de la autonomía de la voluntad. El contrato estatal también se ha definido como el acto administrativo bilateral, oneroso y conmutativo cuya finalidad debe corresponder con el ejercicio de la función pública y el cumplimiento de los fines del Estado por parte de las entidades públicas⁷²; en otras palabras, se trata de un instrumento de gestión de intereses públicos⁷³.

Para aclarar el concepto actual, se debe tener presente que se denomina contrato estatal siempre que una entidad del Estado sea parte del mismo, pues se entiende que los contratos celebrados por la Administración Pública son estatales, sin llegar a revisar el régimen legal aplicable a su procedimiento⁷⁴.

⁷¹ “Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos (...).”

⁷² GALVIS GARCÍA, M. & CÁCERES HERRERA, D. M. Responsabilidad disciplinaria frente a la contratación estatal.

⁷³ RODRIGUEZ TAMAYO, M. F. Derecho disciplinario de la contratación estatal. 2020.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sentencia del 9 de febrero de 2011, expediente No. 18735.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 surgieron nuevas necesidades de regulación en materia de contratación del Estado; específicamente, lo que respecta a principios, derechos y deberes de las partes, régimen de inhabilidades, equilibrio de la ecuación contractual, mecanismos de selección, vacíos normativos, funcionamiento de nuevas entidades estatales y regímenes especiales de contratación⁷⁵. Así, puesto que la Carta previó los servicios públicos, la contratación estatal serviría para garantizar su prestación⁷⁶; razón por la cual el artículo 150 Superior asignó al Congreso de la República la función de “*expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional*”.

En respuesta al mandato constitucional se expidió la Ley 80 de 1993. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP⁷⁷ pretendió compilar el marco legal general referente a los parámetros jurídicos y procedimentales para la actividad contractual aplicable a todas las entidades públicas, especialmente las del orden nacional⁷⁸. A pesar de que incluye normativa de derecho público, también se nutre del derecho civil y comercial⁷⁹.

Tal como señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-949 de 2001, aunque el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tiene carácter

⁷⁵ OLARTE HERNÁNDEZ, J. Análisis de la Falta Disciplinaria en la Planeación Contractual del Estado en los contratos de Obra Pública, bajo el marco de la Ley 1952 de 2019 (Nuevo Código General Disciplinario). (2024).

⁷⁶ GALVIS GARCÍA, M. & CÁCERES HERRERA, D. M. Responsabilidad disciplinaria frente a la contratación estatal.

⁷⁷ Actualmente, la normativa de la contratación pública se regula mediante la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Sin embargo, el sistema contractual ha estado sujeto a continuos cambios, siendo así que el Estatuto se integra, además, por normas como la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012, el Decreto-Ley 019 de 2012, el Decreto 1510 de 2013, el Decreto 1082 de 2015, la Ley 1778 de 2016 y la Ley 1882 de 2018, la Ley 2022 de 2020, la Ley 2069 de 2020, la Ley 2160 de 2021 y la Ley 2195 de 2022, entre otras.

⁷⁸ Asimismo, se ha mencionado que el artículo 150 de la Constitución Política da luces acerca de la posibilidad de que exista un régimen de contratación diferente para las entidades territoriales: PABON ABOGADOS & ASOCIADOS. Estatuto General o Régimen Especial: Implicaciones reales de la normativa en contratación estatal. (2025).

⁷⁹ Artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

general al ser aplicable a los contratos que celebren las entidades del Estado, no es el único manual de contratación estatal. Dicho estatuto admite múltiples excepciones que autorizan la aplicación casi exclusiva del régimen de derecho privado⁸⁰. Por ello, toda entidad pública debe adelantar las contrataciones con particulares o con otras entidades conforme a esta normativa, salvo aquellas sobre las cuales la Constitución y las leyes previeron excepciones. Lo anterior implica que existan dos regímenes de contratación pública: el general y los especiales o excepcionales.

El Consejo de Estado refirió que, independientemente del régimen contractual, el contrato seguirá catalogándose como estatal, pues ello no modifica su naturaleza ni el ejercicio de la función administrativa⁸¹:

“También importa destacar que la clasificación de estatal, respecto de un determinado contrato, no determina, per se, el régimen legal que deba aplicársele al mismo, puesto que resulta perfectamente posible, incluso en relación con contratos estatales propiamente dichos, que las normas sustanciales a las cuales deban someterse la relación contractual sean aquellas que formen parte del denominado derecho privado, (...) circunstancia que no desconoce ni altera, en modo alguno, la naturaleza de estatal de los contratos que celebren las entidades de carácter oficial”

⁸².

7.1.2 De los regímenes especiales de contratación. Teniendo claro el apartado anterior, es necesario puntualizar que los regímenes especiales o excepcionales de contratación son instrumentos, de origen constitucional o legal, mediante los cuales se flexibilizan las normas generales de gestión de la contratación estatal. En otras palabras, tienen régimen excepcional aquellos sectores o entidades que, al suscribir

⁸⁰ Se aclara que es casi exclusiva en atención al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

⁸¹ Reiterado en: JOJOA BOLAÑOS, A. Los regímenes exceptuados en los contratos estatales. (2024).

⁸² Consejo de Estado, Sentencia del 22 de julio de 2009, expediente No. 17215.

contratos o convenios, no aplican el mandato del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino que se rigen por normas especiales contenidas en manuales de contratación y basadas en el derecho privado contractual⁸³.

Cabe mencionar que existen discusiones doctrinales acerca de esas facultades especiales, en tanto el legislador no ha explicado de forma precisa las motivaciones que dan lugar a permitir que una entidad pública adopte normas propias en materia de contratación⁸⁴. Al parecer, la razón de ser radica en que sus fines y actividades exigen competir con el sector privado en el ámbito contractual, siendo más conveniente la aplicación del derecho civil y comercial, no del derecho público⁸⁵.

A pesar de los diferentes planteamientos, lo cierto es que existen regímenes excepcionales que se han convertido en la regla general de contratación en Colombia. Son numerosas las entidades públicas del orden nacional y territorial que no rigen sus procedimientos contractuales bajo los términos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁸⁶. En este sentido, tienen la potestad de obviar la regulación general y contratar como lo hacen los particulares, esto es, regidos por el derecho privado.

En todo caso, las entidades del Estado con régimen especial de contratación deben: (i) contar con políticas o manuales de contratación que contemplen las modalidades de selección, los procedimientos, los roles, las responsabilidades, entre otros; (ii) dar a conocer esos lineamientos a la comunidad, en cumplimiento del principio de

⁸³ Ello se debe interpretar de manera armónica con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, pues no por el hecho de tener su propia reglamentación contractual dejarán de ser entidades públicas. En todo caso, sus manuales de contratación deben cumplir con los lineamientos generales para su expedición establecidos por Colombia Compra Eficiente.

⁸⁴ PABON ABOGADOS & ASOCIADOS. Estatuto General o Régimen Especial: Implicaciones reales de la normativa en contratación estatal. (2025).

⁸⁵ JOJOA BOLAÑOS, A. Los regímenes exceptuados en los contratos estatales. (2024).

⁸⁶ Así se ha reiterado en: MALDONADO RINCÓN, J. E. Panorama y análisis de la configuración legal y de la reglamentación interna de los Regímenes Especiales y Exceptuados de Contratación. (2023); PABON ABOGADOS & ASOCIADOS. Estatuto General o Régimen Especial: Implicaciones reales de la normativa en contratación estatal. (2025); y JOJOA BOLAÑOS, A. Los regímenes exceptuados en los contratos estatales. (2024).

transparencia, de la Ley 1712 de 2014, así como del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022; y (iii) aplicarlos en la celebración de sus contratos⁸⁷.

Se ha sugerido que la aplicación de un régimen excepcional no se justifica, en la medida en que evita la selección objetiva, favoreciendo el interés de los gestores públicos sobre el interés de la entidad o la sociedad. Sin embargo, no aplicar las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no implica seleccionar al contratista de manera subjetiva y contraria a la imparcialidad, la moralidad pública y los fines de la gestión administrativa⁸⁸.

Lo que sí resulta preocupante es la aplicación de un control, ya sea en el ámbito penal, disciplinario o fiscal, sobre los servidores públicos de este tipo de entidades del Estado, puesto que se rigen por normas que desatienden el procedimiento general.

Aunque las entidades con régimen especial pueden darse sus propias normas de contratación y regirse por el derecho privado, deben atender ciertos límites. Conforme al principio de legalidad, como fundamento para iniciar los juicios de responsabilidad, sus manuales de contratación deben concretar la aplicación de los principios de la función pública, los principios de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, en atención a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007:

“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación

⁸⁷ En todo caso, las controversias que surjan a raíz de los contratos celebrados por las entidades públicas, sin importar el tipo de régimen contractual que aplique al contrato, seguirán siendo competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y atenderán lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: Consejo de Estado, Sentencia del 23 de febrero de 2011, expediente No. 17560. Así, bastan con que el contrato sea suscrito por una entidad del Estado para que la competencia jurisdiccional corresponda al juez administrativo (numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011).

⁸⁸ JOJOA BOLAÑOS, A. Los regímenes exceptuados en los contratos estatales. (2024). Prefacio.

de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

En consecuencia, aunque las entidades públicas con régimen de contratación especial se rijan principalmente por el derecho privado, sus actuaciones deben acatar las disposiciones constitucionales correspondientes al control fiscal, al control político, a las inhabilidades e incompatibilidades, a los informes solicitados por las asambleas departamentales, al ejercicio de las funciones de los directores de institutos descentralizados del orden departamental, entre otras⁸⁹. Además, deben atender ciertas reglas del derecho público⁹⁰, por ejemplo, la del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y las siguientes⁹¹:

- ◇ Ley 816 de 2003. Deberán adoptar los criterios objetivos de evaluación y desempate de ofertas que garanticen el apoyo a la industrial nacional.
- ◇ Artículo 33 de la Ley 996 de 2005. No podrán contratar directamente los entes del Estado durante 4 meses antes a las elecciones presidenciales y hasta que se realice la segunda vuelta, si fuere el caso.
- ◇ Artículo 38 de la Ley 996 de 2005. Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital no podrán celebrar convenios

⁸⁹ JOJOA BOLAÑOS, A. Los regímenes exceptuados en los contratos estatales. (2024). Prefacio.

⁹⁰ Por ejemplo, debido a los controles que son ejercidos a las entidades públicas con respecto al desarrollo de su objeto misional o legal y a las normas de orden presupuestal, los contratos deben ser escritos. Ello aun cuando en el derecho privado los contratos verbales son válidos y se pueden celebrar sin mayor motivación.

⁹¹ Referidas en: Colombia Compra Eficiente, Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación.

interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los 4 meses antes a cualquier elección.

- ◇ Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Deberán considerar en la modalidad de contratación directa los principios de transparencia, responsabilidad, selección objetiva, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficacia y eficiencia.
- ◇ Capítulo VII de la Ley 1474 de 2011. Deberán seguir las normas relativas a supervisión e interventoría de contratos dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública.
- ◇ Decreto 1082 de 2015. Al ser parte las entidades estatales de régimen especial del Sistema de Compra Pública deberán (i) atender a los objetivos del Sistema; (ii) elaborar y publicar su Plan Anual de Adquisiciones; (iii) enviar mensualmente a las Cámaras de Comercio la información de inhabilidades por incumplimiento reiterado; (iv) efectuar los análisis del sector para conocer el ámbito legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de riesgos del objeto del proceso de contratación y; (v) publicar en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP su actividad contractual.
- ◇ Artículo 32 y 35 de la Ley 2069 del 2020. Deberán aplicar los factores de desempate previstos en esa disposición para los procesos de contratación en los que se empleen recursos públicos.

Si bien estas disposiciones pretenden proteger la gestión administrativa y garantizar los fines del Estado, de la administración y de la contratación pública, implican restricciones en la celebración de contratos. Esto se relaciona con el excesivo ritualismo, lo que se puede convertir en un obstáculo al generar que los proponentes y/o inversionistas nacionales y extranjeros se abstengan de contratar con entidades

del Estado⁹². Sin embargo, al tratarse de la Administración Pública y la gestión de recursos públicos, se entiende que no debería permitirse una contratación basada exclusivamente en las reglas aplicables a los particulares, pese a que la competencia con el sector privado motivara la excepcionalidad del régimen.

Bajo este contexto, entre las entidades públicas y/o tipos de contratos que tienen régimen excepcional de contratación se encuentran: los contratos de las universidades públicas⁹³, los servicios públicos domiciliarios⁹⁴, las Empresas Sociales del Estado⁹⁵, los contratos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con participación pública superior al 50%⁹⁶, los contratos del Banco de la República⁹⁷, las asociaciones entre entidades públicas⁹⁸, las asociaciones con particulares⁹⁹, los contratos con organismos internacionales¹⁰⁰, los contratos de ciencia y tecnología¹⁰¹, los contratos de operaciones de crédito público¹⁰², los contratos de exploración y explotación de recursos naturales¹⁰³, entre otros.

7.1.3 Del régimen especial de contratación de los entes universitarios autónomos. Por mandato del artículo 69 de la Constitución Política¹⁰⁴, desarrollado en la Ley 30 de 1992, las universidades estatales u oficiales cuentan con régimen especial de contratación; es decir, no aplican las reglas del Estatuto General de

⁹² DÍAZ ESPINOSA, L. M. Panorama de la contratación estatal en Colombia. (2007).

⁹³ Artículo 93 de la Ley 30 de 1992.

⁹⁴ Artículo 31 y 32 de la Ley 142 de 1994.

⁹⁵ Numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993.

⁹⁶ Artículo 14 de la Ley 1150 de 2007.

⁹⁷ Artículo 52 de la Ley 31 de 1992.

⁹⁸ Artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

⁹⁹ Artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

¹⁰⁰ Artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

¹⁰¹ Artículo 5 del Decreto 393 de 1991.

¹⁰² Inciso 6 del párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

¹⁰³ Artículo 76 de la Ley 80 de 1993.

¹⁰⁴ “(...) *Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado (...)*”.

Contratación de la Administración Pública. Lo referido se fundamenta en el siguiente precepto:

*“Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, [esto es, los contratos de empréstito], **los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se registrarán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos**”¹⁰⁵ (negrita fuera del texto original).*

Aunque los contratos que celebran las Instituciones de Educación Superior con carácter de universidad¹⁰⁶ se basan en el derecho privado, al tratarse de entidades públicas que ejercen función administrativa, no es dado modificar la naturaleza jurídica del contrato estatal¹⁰⁷. En todo caso, el régimen especial solo aplica para la contratación que se realice en desarrollo del objeto misional de la universidad, por lo que aquello que no guarde esa relación deberá seguir la normativa del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-547 de 1994, refirió que, a pesar de que pareciera que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública incluyó a las universidades públicas, estas cuentan con una legislación especial que, si bien es anterior a la Ley 80 de 1993, sí regula de manera expresa su régimen excepcional de contratación. Bajo ese contexto, es indispensable hacer referencia al numeral 1 del artículo 5 de la Ley 57 de 1887, conforme al cual: *“La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”*. Así, la Ley

¹⁰⁵ Artículo 93 de la Ley 30 de 1992.

¹⁰⁶ Se aclara que las Instituciones de Educación Superior – IES que no tienen carácter de universidad son establecimientos públicos y, en tal sentido, le es aplicable el régimen general de contratación. Por el contrario, las IES que sí tienen tal carácter se denominan entes universitarios autónomos y lo serán en los términos del artículo 57 de la Ley 30 de 1992: *“Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden”*.

¹⁰⁷ Consejo de Estado, Auto del 20 de agosto de 1998, expediente No. 14202.

30 de 1992 suple los vacíos normativos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Por esa razón, en la actualidad, se reconoce que los entes universitarios autónomos gozan del principio constitucional de autonomía, manifestada en libertad académica, administrativa y económica¹⁰⁸. Ello les permite regular de manera especial la contratación de bienes y servicios¹⁰⁹, de modo que faculta a las universidades públicas para crear su propio reglamento de contratación, sin desconocer los lineamientos básicos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹¹⁰. No obstante, la autonomía universitaria no es absoluta, pues conlleva la inspección y vigilancia estatal con el propósito de asegurar que sus actuaciones correspondan con los fines del Estado y con la mejor formación educativa¹¹¹.

Se recalca que, el hecho de que las universidades oficiales apliquen un régimen especial de contratación, no significa que se rigen únicamente por el derecho privado. En sus actuaciones también deben atender a los principios de la función administrativa, los principios de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades¹¹², así como a los fines del Estado y el interés general, sin desconocer los intereses de los proponentes o contratistas que colaboran en el cumplimiento de la finalidad de las Instituciones de Educación Superior que prevé la Ley 30 de 1992¹¹³.

¹⁰⁸ La autonomía universitaria se sustenta en la necesidad de garantizar el acceso a la educación sin que interfiera el poder público en el ámbito académico, ideológico, administrativo o financiero: Corte Constitucional, Sentencia T-089 de 2019.

¹⁰⁹ Consejo de Estado, Concepto del 25 de mayo de 1994, radicado No. 609.

¹¹⁰ GUERRERO PEÑARETTE, B.; GUTIERREZ LIZARAZO, R. & VILLABONA, M. L. El deber de selección objetiva en los regímenes especiales de contratación estatal: hospitales, universidades y servicios públicos domiciliarios. (2010).

¹¹¹ Señalado por Corte Constitucional, Sentencia C-547 de 1994 y GUERRERO PEÑARETTE, B.; GUTIERREZ LIZARAZO, R. & VILLABONA, M. L. El deber de selección objetiva en los regímenes especiales de contratación estatal: hospitales, universidades y servicios públicos domiciliarios. (2010).

¹¹² Según lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

¹¹³ Tal como se refiere en: CANO MENDOZA, C. A. & RUIZ VIERA, E. A. Análisis jurídico del régimen de contratación especial de las instituciones de educación superior en Colombia. (2021).

7.1.4 Del régimen de contratación de la Universidad Industrial de Santander.

Resulta pertinente estudiar el Acuerdo 079 de 2019 del Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander - Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander -, así como los manuales, guías y procedimientos que conforman su manual de contratación. Cabe aclarar que la Universidad no cuenta con una compilación única de toda su normativa en materia contractual; por el contrario, esta se encuentra dispersa en distintos documentos que abarcan tanto aspectos contractuales como financieros.

Dicho esto, se procederá a analizar el procedimiento de contratación de la Universidad Industrial de Santander, a la luz del contenido mínimo que Colombia Compra Eficiente ha establecido como requisitos para los manuales que aplican en las entidades públicas con régimen especial¹¹⁴:

7.1.4.1 La naturaleza jurídica de la entidad estatal y su ubicación en la estructura del Estado. El Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander no contempla la naturaleza jurídica de la Universidad, ni su ubicación en la estructura del Estado. Aun así, se trata de un ente universitario autónomo con naturaleza jurídica pública, tal como lo establece el artículo 2 del Estatuto General de la Universidad Industrial de Santander en los siguientes términos:

“LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER es un ente universitario autónomo, de servicio público cultural, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y organizado como establecimiento público del orden departamental, con personería jurídica y autonomía académica, administrativa y financiera, conforme con la Constitución Nacional y la Ley, con patrimonio independiente, y creada mediante Ordenanzas números 41 de 1940 y 83

¹¹⁴ Colombia Compra Eficiente, Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación.

de 1944 de la Asamblea Departamental de Santander, reglamentadas por el Decreto 1300 de Junio 30 de 1982 de la Gobernación de Santander (...)” (negrita fuera del texto original).

7.1.4.2 Los procedimientos para desarrollar la gestión contractual. En lo que se respecta a este lineamiento, el manual de contratación de la Universidad Industrial de Santander contempla las diferentes actuaciones precontractuales¹¹⁵, entre ellas: la planeación del contrato, los análisis, la valoración y la mitigación de riesgos, la verificación de la apropiación presupuestal y la preparación de estudios previos. En concordancia con lo anterior, el artículo 37 del Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander refiere que:

“En concordancia con lo previsto en la parte primera, la gestión contractual de la Universidad, será objeto de planeación con la finalidad de identificar y priorizar las necesidades, establecer las posibles soluciones y sus potenciales proveedores, asignar los recursos y los responsables institucionales de los procesos, valorar los riesgos inherentes a los procesos y adoptar las mejores prácticas para eliminarlos, reducirlos o contenerlos adecuadamente (...)”.

En cuanto a la administración de los documentos del proceso contractual, la Universidad ha dispuesto instructivos para la organización de archivos de gestión¹¹⁶, la eliminación de archivos¹¹⁷, la consulta de documentos¹¹⁸, la digitalización de documentos¹¹⁹ y la organización de archivos de gestión en soporte digital e híbridos¹²⁰.

¹¹⁵ Artículo 9 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹¹⁶ Instructivo IGD.01 aprobado por la Resolución No. 935 de 2019.

¹¹⁷ Instructivo IGD.02 aprobado por la Resolución No. 1657 de 2019.

¹¹⁸ Instructivo IGD.03 aprobado por la Resolución No. 1657 de 2019.

¹¹⁹ Instructivo IGD.05 aprobado por la Resolución No. 237 de 2022.

¹²⁰ Instructivo IGD.07 aprobado por la Resolución No. 1087 de 2022.

Para desarrollar estos procedimientos, la Universidad Industrial de Santander adoptó dos sistemas. Por una parte, el Sistema de Información Financiera mediante el cual se gestionan los requerimientos contractuales y se brinda soporte a los jefes de las unidades gestoras o a los ordenadores de gasto, garantizando la publicidad de la gestión contractual¹²¹. Por otra parte, el Sistema Integrado de Gestión, disponible en la intranet de la página web institucional, documenta los procedimientos, formatos, manuales, guías e instructivos del procedimiento contractual¹²².

Asimismo, el Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander dispone que, para cada contrato, la Universidad designa o contrata un supervisor o interventor, respectivamente, encargado de realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del cumplimiento del objeto contractual, atendiendo a las reglas que establece la misma normativa¹²³.

Con el fin de solucionar las diferencias y discrepancias que puedan surgir con ocasión a la actividad contractual, se contemplan como mecanismos de solución de conflictos la conciliación, la amigable composición, la transacción y el arbitraje¹²⁴.

Si bien el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander no incluye la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones – PAA, su programación es pública y reposa en la página web institucional y en la plataforma de Sistemas de Información - SIA.

Sumado a ello, las comunicaciones con los oferentes y contratistas se desarrollan a través de la página web o de los medios dispuestos por la División de Contratación.

¹²¹ Dicho sistema surge a partir del mandato del artículo 57 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹²² Universidad Industrial de Santander, Infografía lineamientos contractuales.

¹²³ Artículo 27 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹²⁴ En lo que respecta al mecanismo de la conciliación, la Universidad Industrial de Santander cuenta con el procedimiento de conciliación PJU.02, el cual fue aprobado por el rector mediante Resolución No. 297 de 2008.

7.1.4.3 El área encargada y el cargo responsable de las actividades de cada etapa del proceso de contratación. El Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander establece entre las funciones de la unidad gestora¹²⁵: la incorporación en los estudios previos y en los términos de referencia de la identificación y priorización de las necesidades del contrato, la evaluación de la conveniencia de celebrarlo¹²⁶, la realización de los estudios de mercado¹²⁷, del certificado de disponibilidad presupuestal expedido por el Jefe de la Sección de Presupuesto, los cálculos de presupuesto¹²⁸, así como la modalidad y plazo de pago¹²⁹. De igual manera, el Acuerdo citado señala la posibilidad de pactar pago anticipado, entrega de anticipo y adiciones, en los mismos términos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹³⁰.

Por su parte, aunque los requisitos habilitantes y los criterios de evaluación de las propuestas no están contemplados en el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander, sí se incluyen en los términos de referencia de cada proceso contractual.

En cuanto a la gestión de riesgos, su valoración debe realizarla la unidad gestora y avalarla el ordenador de gasto¹³¹. Ese estudio se lleva a cabo en la planeación del contrato, con el propósito de eliminar, reducir o contener adecuadamente los riesgos

¹²⁵ Artículo 9 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹²⁶ Las finalidades de la planeación que se efectúan en la etapa precontractual están consagradas en el artículo 37 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹²⁷ Los estudios de mercado se realizan a partir de criterios técnicos y objetivos, enfocados en el valor de los bienes y servicios bajo condiciones normales de mercado. Así, el sondeo de mercado incluye la definición de la necesidad, la identificación de los bienes y servicios a adquirir, la identificación de los posibles proveedores, la documentación de la disponibilidad de los bienes y servicios, las condiciones en que pueden obtenerse, el valor estimado de referencia y los posibles oferentes, junto con la selección de la modalidad de contratación o causal de contratación directa (Universidad Industrial de Santander, Infografía sondeo de mercado).

¹²⁸ Para los asuntos presupuestales, la Universidad cuenta con los siguientes procedimientos: modificación presupuestal - PFI.01, reserva presupuestal – PFI. 02, solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal – PFI.03, pago de pasivos exigibles – PFI.50, egresos – PFI. 08 y construcción y gestión de cuentas por pagar PFI.39.

¹²⁹ Artículo 13, 40 y 48 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹³⁰ Artículo 20 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹³¹ Artículo 52 del Acuerdo No. 079 de 2019.

que se identifiquen¹³², por lo que dicha información debe constar en los estudios previos o en el informe de oportunidad y conveniencia¹³³. Igualmente, el Estatuto plantea que, para cubrir los riesgos, se deben exigir garantías como la póliza de seguros, la fiducia mercantil en garantía, la garantía bancaria, los títulos valores o el depósito de dinero en garantía¹³⁴. La omisión en la valoración de riesgos o en la verificación de la existencia, suficiencia y vigencia de las garantías, genera responsabilidad solidaria frente a la Universidad y a terceros por parte de quien incurrió en dicho error¹³⁵.

Se recalca que el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander regula la responsabilidad de los contratistas, únicamente, en lo relacionado con la cobertura de los riesgos a través de las garantías y de las cláusulas contractuales, por ejemplo la cláusula penal y la cláusula de indemnidad¹³⁶. En todo caso, la planeación en la etapa precontractual es responsabilidad de todos los servidores públicos que intervengan en ella, pues como lo dispone el artículo 38 del Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander:

“La planeación es una responsabilidad de todos los servidores universitarios que intervengan en la etapa precontractual, pero corresponderá al director o jefe de la unidad gestora del contrato coordinar y controlar las acciones requeridas para ella, en asocio o con apoyo de las unidades asesoras”.

¹³² Artículo 37 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹³³ Artículo 41 y 52 del Acuerdo No. 079 de 2019. Se recalca que el informe de oportunidad y conveniencia es un documento propio de los contratos celebrados bajo la modalidad de contratación directa.

¹³⁴ Artículo 35 y 54 del Acuerdo No. 079 de 2019. Las garantías dependerán de la cuantía, la naturaleza, el objeto, el valor, los riesgos y la forma de pago del contrato.

¹³⁵ En los términos del artículo 53 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹³⁶ Cuando se pacta la cláusula de indemnidad, el contratista mantiene a la Universidad libre de todo daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y derivado de las actuaciones de contratistas, subcontratistas o dependientes: Artículo 55 del Acuerdo No. 079 de 2019.

La adjudicación del contrato se efectúa mediante acto administrativo emitido por el rector o su delegado¹³⁷. De igual forma, durante todo el proceso contractual, la administración de los documentos se realizará a través del sistema de información y por conducto de la División de Servicios de Información.

En lo que respecta al control y la vigilancia del contrato¹³⁸, la supervisión es ejercida por un funcionario de la Universidad Industrial de Santander designado por el ordenador del gasto, siempre que tenga los conocimientos necesarios o que la labor no requiera conocimientos especializados. En los casos en que dicho control y vigilancia demande conocimientos especializados, no haya personal interno que pueda ejercer la supervisión o cuando la complejidad o extensión del contrato lo exija, se debe contratar a una persona natural o jurídica encargada de ejercer la interventoría¹³⁹.

Finalmente, se puntualiza que, ante conflictos que se presenten en el marco del contrato, corresponde a la Universidad - sin más especificación - acudir al empleo de los diferentes mecanismos de resolución de controversias que prevé el Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander¹⁴⁰.

7.1.4.4 La información y las buenas prácticas de su gestión contractual. El Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander contiene disposiciones orientadas a garantizar el desempeño transparente de la gestión, la adecuada planeación, las prácticas anticorrupción, las reglas de control interno y la utilización de herramientas electrónicas, entre esas, los artículos 1, 6, 9, 37, 38, 39, 51, 52 y 56. De manera

¹³⁷ Artículo 17 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹³⁸ Se aclara que las personas que ejercen labores de supervisión o interventoría estarán sujetas a las disposiciones del Manual de supervisión e interventoría (bienes, servicios y obra pública) – MCO.01 aprobado mediante Resolución No. 571 de 2008.

¹³⁹ Artículo 27 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹⁴⁰ Artículo 36 del Acuerdo No. 079 de 2019.

especial, se destaca el artículo 6 del Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander que establece:

“Sin perjuicio de la regulación constitucional y legal del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses para los servidores públicos, la Universidad adopta reglas de buen gobierno, con criterio ético finalista.

Las normas que se señalan en este Capítulo exhortan a los servidores universitarios a ajustar su conducta tanto a la Ley como a los postulados éticos propios de la moral pública que deben regir los actos de los servidores públicos encargados del recaudo, custodia, aplicación, administración o ejecución de los haberes públicos.

PARÁGRAFO. En desarrollo de las reglas de buen gobierno los responsables de los procesos de contratación, no podrán atender reuniones con los potenciales oferentes y recibir de aquellos ddivas de ninguna naturaleza, ni bajo ningún título. La actividad contractual de la Universidad debe atender las normas y principios éticos”.

Adicionalmente, el Acuerdo citado reconoce que la veeduría ciudadana sobre la contratación pública es ejercida mediante el control social que efectúe la comunidad universitaria, de modo que se fortalecen los mecanismos de participación y vigilancia¹⁴¹.

En todo caso, en cumplimiento de los principios de libre competencia y promoción de la competencia, la Universidad ha implementado términos de referencia estándar para la mayoría de los contratos y aplica métodos de selección para la fórmula de adjudicación del contrato conforme al artículo 43 del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander.

¹⁴¹ Artículo 28 del Acuerdo No. 078 de 2019.

7.1.4.5 Una descripción detallada de los procedimientos para seleccionar a los contratistas. Las modalidades de selección de contratistas están previstas en los artículos 10, 11, 12 y 14 del Acuerdo 079 de 2019 del Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander. Dicha normativa contempla los siguientes tres procedimientos¹⁴²:

1. Tipo 1. Convocatoria pública abreviada:

Aplica cuando el valor estimado a contratar sea superior a 300 y hasta 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las reglas generales para esta modalidad están consagradas en el numeral 1 del artículo 12 del Acuerdo citado.

2. Tipo 2. Convocatoria pública:

Aplica cuando el valor estimado a contratar supere los 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las reglas generales para esta modalidad están consagradas en el numeral 2 del artículo 12 del Acuerdo citado.

3. Tipo 3. Contratación directa:

Aplica para los casos previstos en el artículo 14 del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander. No requiere convocatoria pública ni pluralidad de ofertas.

Esta modalidad opera cuando se pueda celebrar el contrato *intuitu personae* o se determine que no existen varias personas que ofrezcan los bienes o servicios, para la contratación de consultorías, de servicios profesionales especializados, de servicios artísticos o de servicios técnicos de alta

¹⁴² Reiterados en el artículo 42 del Acuerdo No. 079 de 2019, modificado por el artículo 12 del Acuerdo 021 de 2025.

complejidad, para los contratos o convenios interadministrativos, cuando sea más favorable la importación del bien, para la prestación de servicios públicos domiciliarios, cuando el objeto lo constituya la evaluación por parte de pares académicos y jurados de actividades misionales de la Universidad, para el desarrollo y ejecución de actividades científicas y tecnológicas, para la compraventa o el arrendamiento de bienes inmuebles, cuando se trate de urgencia manifiesta para la adquisición de bienes producto de acuerdos o convenios comerciales, para la contratación de bienes y servicios con destino a la Unidad Especializada de Servicios de Salud de la UIS y cuando la cuantía sea inferior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En la contratación directa los ordenadores de gasto deberán considerar, además, lo planteado en el artículo 46 del Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander.

El artículo 11 del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander establece que las convocatorias públicas son procesos de libre participación para quienes estén inscritos en el Registro Único de Proponentes que administran las Cámaras de Comercio o en el registro de proponentes de la Universidad¹⁴³. Dichas convocatorias se realizan a través de la página web de la Universidad Industrial de Santander, en donde se publica:

“[E]l acto administrativo que ordena su apertura, los términos de referencia¹⁴⁴, las observaciones a los términos de referencia, los términos definitivos, las actas de audiencias, el acto administrativo de adjudicación, el contrato, y los actos asociados a la ejecución y posterior liquidación, según corresponda y de acuerdo con la modalidad de contratación que se promueva”.

¹⁴³ En concordancia con el artículo 63 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹⁴⁴ El contenido mínimo de los términos de referencia lo contempla el artículo 13 del Acuerdo No. 079 de 2019.

En cuanto a la adjudicación del contrato para las modalidades de contratación tipo 1 y 2, se conforma la lista de proponentes habilitados tras la evaluación correspondiente. Salvo que los términos de referencia prevean la celebración de audiencia de postulaciones¹⁴⁵, el contrato se adjudicará a la propuesta más favorable conforme a los factores de evaluación y a la fórmula aplicada¹⁴⁶. Sin embargo, cuando el objeto contractual gire en torno a la construcción de obra pública, la adjudicación se realizará en audiencia pública. Finalmente, corresponde al rector o su delegado adjudicar el contrato a través de acto administrativo, el cual se notifica al contratista, se comunica a los demás proponentes y se publica en la página web de la Universidad Industrial de Santander ¹⁴⁷.

Se aclara que las modalidades de selección aplicables en la Universidad, debido a su autonomía, distan de aquellas reguladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (artículo 2 de la Ley 1150 de 2007), esto es: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y contratación de mínima cuantía.

7.1.4.6 Los plazos de cada una de las etapas de los procedimientos. Los artículos 12 y 16 del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander contemplan los plazos para cada etapa de los procedimientos contractuales aplicables a las modalidades de convocatoria pública (tipo 1 y 2). Para la contratación directa no se establecen plazos, pues no requiere convocatoria pública y se entiende que la contratación se sujeta al tiempo de la unidad gestora, siendo inmediata luego de la aprobación del informe de oportunidad y conveniencia.

¹⁴⁵ Artículo 16 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹⁴⁶ Artículo 15 del Acuerdo No. 079 de 2019.

¹⁴⁷ Artículo 17 del Acuerdo No. 079 de 2019.

A continuación, se presentan las figuras que señalan los plazos para las etapas de los procedimientos de convocatoria pública abreviada (tipo 1) y convocatoria pública (tipo 2):

Ilustración 1. Los plazos de cada etapa dentro de la modalidad de contratación tipo

1

CONTRATACIÓN TIPO 1

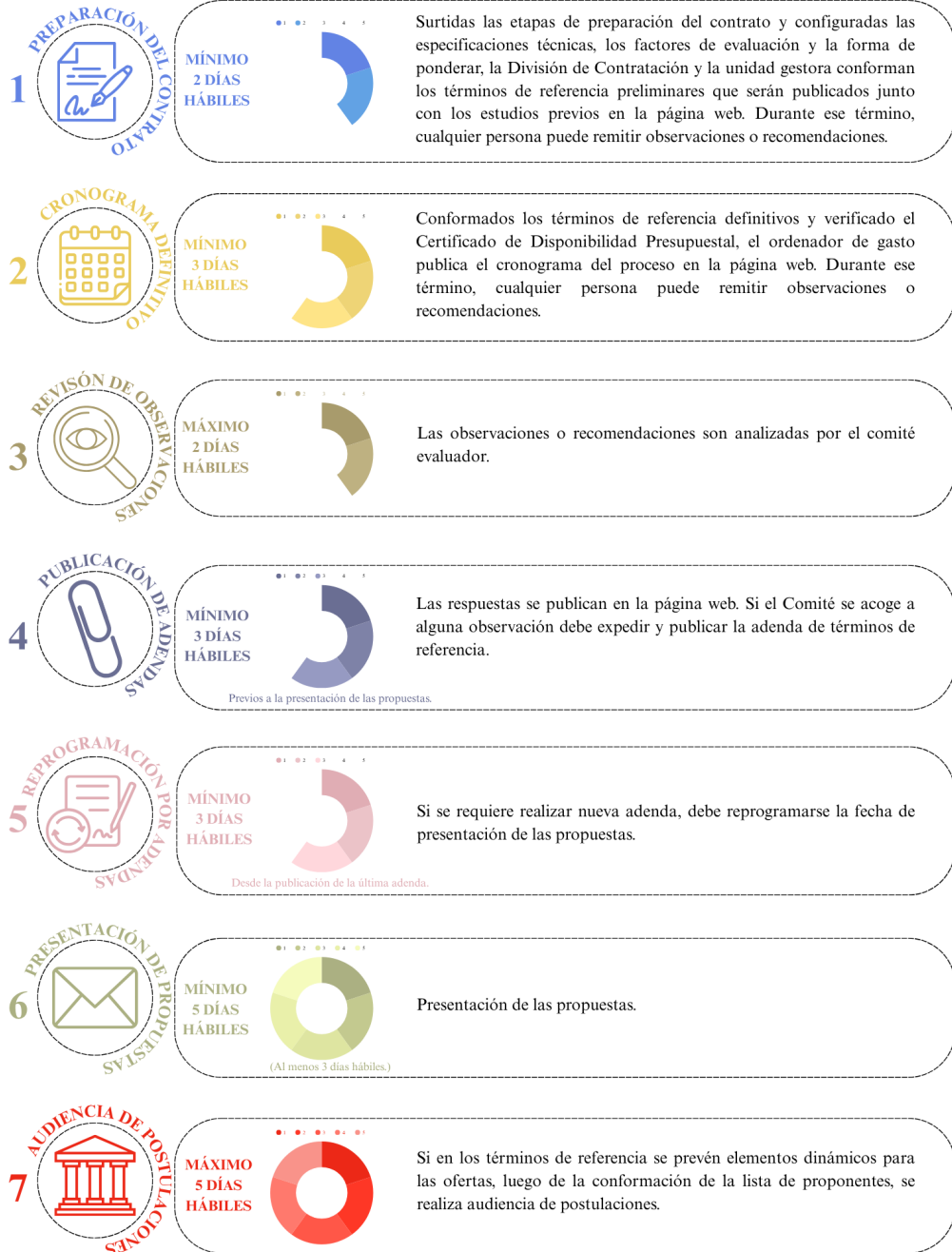
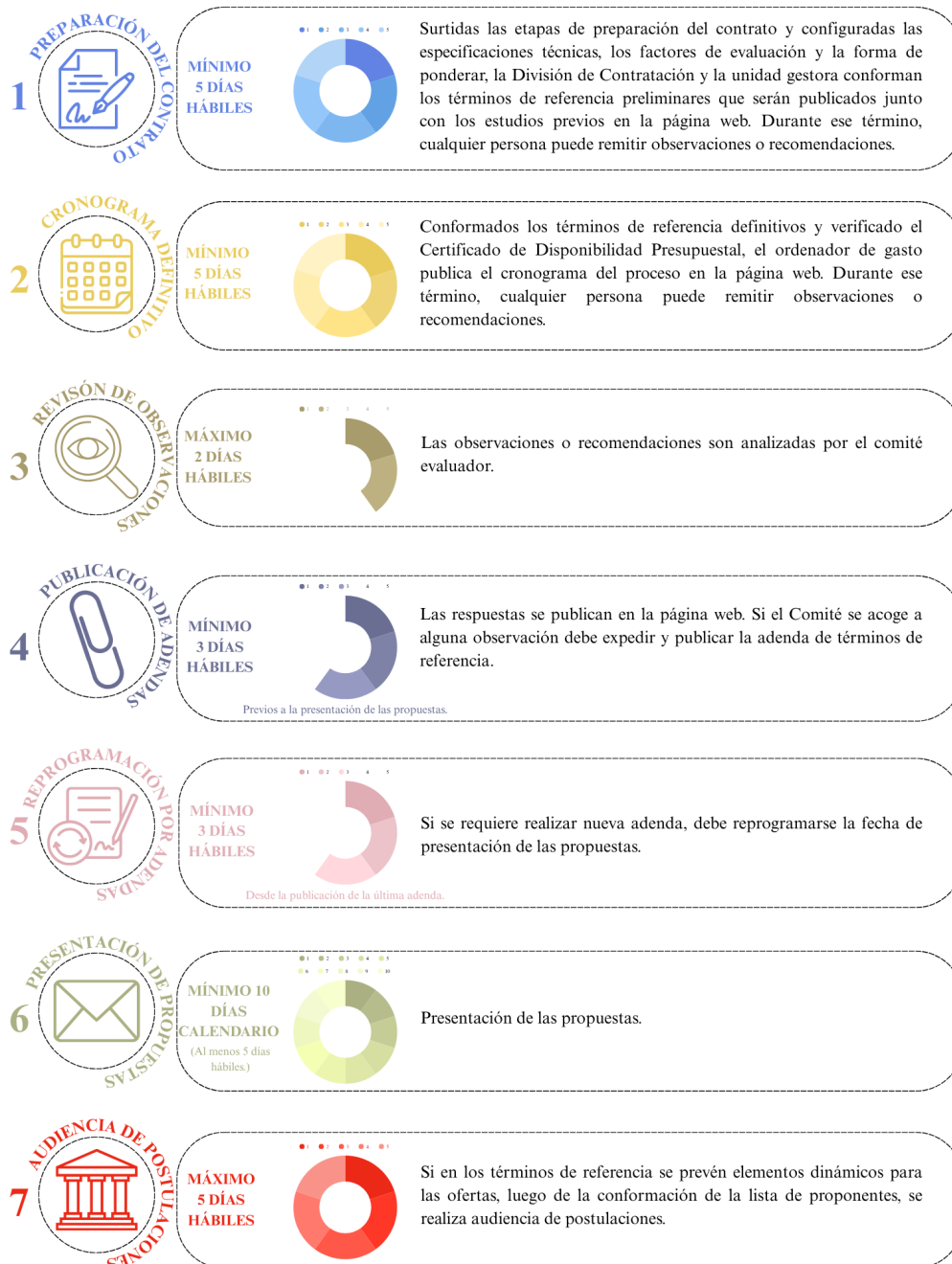


Ilustración 2. Los plazos de cada etapa dentro de la modalidad de contratación tipo 2

CONTRATACIÓN TIPO 2



7.1.4.7 Los criterios de evaluación y desempate. El artículo 12 del Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander establece que corresponde a la unidad gestora configurar los factores de evaluación y ponderación, sin precisar en cuáles deben ser esos criterios. Lo anterior permite concluir que su definición queda sujeta a discreción del responsable en cada contrato. Sin embargo, en la práctica, la Universidad Industrial de Santander ha estandarizado los términos de referencia para la mayoría de los contratos, de manera que en estos se incluyen los factores de evaluación específicos. Lo mencionado guarda concordancia con el artículo 13 ibidem, el cual señala que los términos de referencia deben contener: “9. *Los factores objetivos que se tendrán en cuenta para la adjudicación y la forma exacta en que serán ponderados*”.

Sumando a lo anterior, el artículo 43 del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander define el procedimiento para la asignación del puntaje correspondiente al criterio de precio, determinando que su desarrollo y explicación se evidencia en los términos de referencia¹⁴⁸.

¹⁴⁸ **Artículo 43. Selección de la fórmula de adjudicación del contrato:** *La Universidad a partir de los valores de las ofertas, asignará puntaje al criterio de precio, para lo cual tendrá en cuenta una de las siguientes fórmulas de adjudicación de contrato (métodos de calificación de las propuestas):*

- *Método 1: A la media aritmética baja*
- *Método 2: Al menor valor*
- *Método 3: A la media geométrica*
- *Método 4: A la media aritmética alta*

Cada uno de las fórmulas de adjudicación de contrato (métodos de calificación de las propuestas), serán desarrollados y explicados técnicamente en los términos de referencia.

Para la selección del método a utilizar para la asignación de puntajes, se tendrán en cuenta los dos (2) últimos dígitos (décima y centésima) de la Tasa de Cambio Representativa del Mercado (TRM) del dólar vigente calculado por la Superintendencia Financiera, que rija para el día hábil siguiente en el cual se apertura el sobre dos que contiene la oferta económica de los oferentes habilitados, como se muestra a continuación:

Decimales de la TRM

*Entre 00 y 24
Entre 25 y 49
Entre 50 y 74
Entre 75 y 99*

Método a aplicar

*Método 1: A la media aritmética baja
Método 2: Al menor valor
Método 3: A la media geométrica
Método 4: A la media aritmética alta”.*

Adicionalmente, la Guía para la Selección, el Seguimiento de Desempeño, la Evaluación y la Reevaluación de Proveedores (GCO.01)¹⁴⁹ establece los criterios aplicables a cada una de las modalidades de selección de procedimiento contractual. En cuanto a los factores de evaluación de proveedores, se establecieron: el cumplimiento de las especificaciones técnicas, de los plazos del contrato, de los aspectos administrativos y la calidad de bienes y servicios.

Conviene aclarar que, a partir de la vigencia de la Ley 1150 de 2007, quedó derogada la expresión “*términos de referencia*” contenida en el texto de la Ley 80 de 1993¹⁵⁰, manteniéndose en uso únicamente la denominación “*pliegos de condiciones*”. Si bien el Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander es posterior a la Ley 1150 de 2007 y no está sujeto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, lo cierto es que conserva la expresión derogada, al parecer, como manifestación del principio de la autonomía universitaria.

En lo que se refiere a los criterios de desempate, el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander no los contempla, ni dispone que deben ser previstos en los términos de referencia. No obstante, como se analizó en el apartado relativo a los regímenes especiales de contratación, la Universidad, como entidad estatal, está sujeta a ciertas disposiciones de derecho público, como la prevista en el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, según el cual:

*“En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, **los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación**, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios*

¹⁴⁹ Aprobado mediante Resolución 1424 de 2018.

¹⁵⁰ Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes (...) (negrita fuera del texto original).

En consecuencia, los criterios previstos en la norma citada son aplicables cuando la contratación emplea recursos públicos, lo que conlleva un vacío normativo en cuanto al procedimiento de desempate en contratos financiados con recursos de carácter privado.

Cabe resaltar que, incluso en el régimen general, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no establece de manera taxativa los criterios de evaluación y desempate. Se limita a considerar que, en los contratos orientados a la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, el único factor de evaluación es el menor precio ofrecido¹⁵¹.

7.1.4.8 El contenido que deben tener las propuestas. Al igual que ocurre con los criterios de evaluación, el contenido de las propuestas parece quedar sujeto a la discrecionalidad de la unidad gestora de cada contrato. En efecto, el artículo 13 del Acuerdo No. 079 de 2019 de la Universidad Industrial de Santander dispone que los términos de referencia deben incluir: “4. *Los requisitos formales y esenciales de la propuesta, con expresa advertencia de los que no podrán subsanarse por comprometer las condiciones de participación o los factores de evaluación*”.

Se aclara que el régimen general de contratación no señala de manera expresa el contenido que deben tener las propuestas. En contraposición, ello sí se contempla en los términos de referencia estandarizados que emplea la Universidad Industrial de Santander para cada procedimiento contractual.

¹⁵¹ Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

7.1.4.9 Los procedimientos para la aplicación de las restricciones de la Ley 996 de 2005. En cumplimiento de la Ley 996 de 2005, el artículo 58 del Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander dispone que:

“Mientras se encuentre vigente la prohibición de celebrar contratos bajo la modalidad de contratación directa según la ley 996 de 2005 la que la modifique, adicione o sustituya, la adquisición de bienes y servicios de que trata el artículo 14 del presente Acuerdo se adelantará bajo la modalidad de convocatoria pública abreviada (tipo 1), con excepción de los previstos en el numeral 16 del citado artículo, entre tanto, corresponda a aquellos necesarios para la prestación de servicios de salud por parte de UISALUD con cargo a recursos apropiados para dicho propósito”.

Esta disposición se enmarca en la restricción legal de celebrar contratos bajo la modalidad de contratación directa durante los cuatro (4) meses previos a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta. Por esta razón, el Acuerdo No. 079 de 2019 consideró que, durante ese periodo, la adquisición de bienes y servicios debe tramitarse bajo la modalidad de selección de convocatoria pública abreviada, salvo en el caso de la contratación de bienes y servicios con destino a la Unidad Especializada de Servicios de Salud de la Universidad, cuando se requiera para la prestación del servicio de salud y cuenten con apropiación presupuestal.

En definitiva, el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander, junto con los documentos que integran su manual de contratación, cumplen con los estándares mínimos exigidos para las entidades públicas con régimen especial, conforme a los lineamientos definidos por Colombia Compra Eficiente.

A pesar del análisis realizado, persiste la preocupación de que, si bien las entidades públicas con régimen excepcional establecen su propia normativa contractual y cumplen con los contenidos mínimos para ello, existe un desarrollo insuficiente de los procedimientos y reglas necesarias para efectuar adecuadamente los distintos juicios de responsabilidad.

7.2. APROXIMACIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL DE LA FALTA DISCIPLINARIA DEL ARTÍCULO 54.3 DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

Las faltas disciplinarias son conductas que se originan en el marco de la relación especial de sujeción existente entre el servidor público y el Estado. De acuerdo con el artículo 26 del Código General Disciplinario, esta se configura por el incumplimiento de deberes, la extralimitación en el ejercicio de derechos o funciones, la omisión de funciones, la incursión en prohibiciones o la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés, siempre que el sujeto disciplinable no esté amparado por causales de exclusión de responsabilidad.

Dicho lo anterior, es necesario destacar que las faltas disciplinarias se clasifican de acuerdo con su naturaleza en gravísimas, graves o leves. Sin embargo, en esta investigación tiene importancia exclusivamente una de las faltas disciplinarias gravísimas.

El Código General Disciplinario señala de manera taxativa un catálogo descriptivo y detallado de aquellas conductas que son consideradas faltas disciplinarias gravísimas. Así, incluye una clasificación agrupada conforme a los contenidos temáticos relacionados con: el derecho internacional de los derechos humanos y el

derecho internacional humanitario¹⁵², la libertad y otros derechos fundamentales¹⁵³, la contratación pública¹⁵⁴, el servicio o la función pública¹⁵⁵, el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de interés¹⁵⁶, la hacienda pública¹⁵⁷, la acción de repetición¹⁵⁸, la salud pública, los recursos naturales y el medio ambiente¹⁵⁹, la intervención en política¹⁶⁰, el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales¹⁶¹, la moralidad pública¹⁶², aquellas atribuibles a funcionarios y empleados judiciales¹⁶³, el régimen penitenciario y carcelario¹⁶⁴ y las que coinciden con descripciones típicas de la ley penal¹⁶⁵.

Bajo este contexto, el presente capítulo pretende realizar un estudio de la falta disciplinaria prevista en el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, relacionada con la contratación pública. Antes de evaluar su aplicación concreta a los funcionarios de la Universidad Industrial de Santander, en razón a su régimen excepcional de contratación derivado de la autonomía universitaria, resulta necesario determinar el contenido sustancial y las peculiaridades hermeneúicas del tipo disciplinario.

El estudio de esta falta disciplinaria se llevará a cabo a partir de la identificación de sus elementos objetivos, de las interpretaciones jurisprudenciales por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación y de los aportes doctrinales relevantes, con el

¹⁵² Artículo 52 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁵³ Artículo 53 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁵⁴ Artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁵⁵ Artículo 55 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁵⁶ Artículo 56 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁵⁷ Artículo 57 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁵⁸ Artículo 58 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁵⁹ Artículo 59 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁶⁰ Artículo 60 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁶¹ Artículo 61 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁶² Artículo 62 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁶³ Artículo 63 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁶⁴ Artículo 64 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁶⁵ Artículo 65 de la Ley 1952 de 2019.

propósito de determinar el alcance de la conducta reprochable en el marco de la gestión contractual del Estado.

El numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 sanciona a los sujetos disciplinables que tomen parte en las etapas precontractual y contractual, cuando con su conducta se cause detrimento del patrimonio público o se desconozcan los principios de la contratación estatal y de la función administrativa. Ello es reprochable en razón a las exigencias que recaen en los servidores públicos y que, en últimas, buscan garantizar los fines del Estado.

Como es posible evidenciar, la falta disciplinaria recae sobre conductas que se realicen en la etapa precontractual o en la actividad contractual. En este sentido, se hace indispensable conocer grosso modo lo que comprende cada una de las mencionadas fases del procedimiento contractual.

Por una parte, la etapa precontractual comprende la planeación (los estudios previos, los pliegos de condiciones, la elección de la modalidad de selección del contratista, la convocatoria y la apertura del proceso contractual, la evaluación de las propuestas, entre otros), la selección objetiva del contratista y la adjudicación del contrato o la manifestación acerca de la decisión de contratar directamente.

Por otra parte, la etapa contractual se integra por la celebración del contrato como resultado de la actividad previa, la ejecución del contrato, la adición, modificación, suspensión y sanción del contrato, la terminación del contrato y la liquidación del contrato¹⁶⁶. En este sentido, se aclara que las conductas posteriores a dicha liquidación no pueden ser juzgadas bajo la falta disciplinaria gravísima del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.

7.2.1 Elementos del tipo disciplinario. A continuación se determinarán los elementos objetivos que configuran el tipo disciplinario del numeral 3 del artículo 54

¹⁶⁶ Cuando sea procedente, dependiendo del objeto contractual.

de la Ley 1952 de 2019, el cual coincide -idénticamente- con la descripción del derogado numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002¹⁶⁷.

Cuadro 1. Estudio de los elementos objetivos del tipo disciplinario descrito en el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.

Tipo disciplinario	
Num. 3: Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.	
Sujeto activo	Servidor público que tome parte en el procedimiento contractual del Estado.
Sujeto pasivo	El Estado.
Verbo rector	Participar.
Objeto	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio público. • Principios que regulan la contratación estatal¹⁶⁸: transparencia, economía y responsabilidad.

¹⁶⁷ Por esta razón, en el acápite 2.1.2 se puede hacer referencia a jurisprudencia y pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación que se fundamentaron en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Ello en razón a que esa era la normativa disciplinaria aplicable a los servidores públicos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.

¹⁶⁸ Artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de la función administrativa¹⁶⁹: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
<p><i>Ingredientes (normativos)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Principios que regulan la contratación estatal. • Principios de la función administrativa.

Estudiado lo anterior, es claro que el tipo disciplinario es de carácter alternativo. Al describir varias conductas posibles, permite que para la configuración de la falta disciplinaria sea suficiente la realización de una de las siguientes alternativas:

- (i) Participar en la etapa precontractual en detrimento del patrimonio público.
- (ii) Participar en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público.
- (iii) Participar en la etapa precontractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal.
- (iv) Participar en la actividad contractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal.
- (v) Participar en la etapa precontractual con desconocimiento de los principios que regulan la función administrativa.
- (vi) Participar en la actividad contractual con desconocimiento de los principios que regulan la función administrativa.

¹⁶⁹ Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

7.2.2 Análisis del tipo disciplinario a partir de la jurisprudencia y de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación. En las siguientes tablas se analizan sentencias, fallos y autos relacionados con el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, principalmente, en lo que refiere al ámbito de aplicación de la falta disciplinaria derivada de la concreción de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.

Cuadro 2. Análisis de la sentencia C-818 de 2005.

Identificación de la providencia	
Tipo de providencia	Sentencia.
Radicado	Expediente D-5521.
Disciplinado	No aplica.
Cargo y entidad	No aplica.
Origen	Demanda.
Fecha de los hechos	No aplica.
Actuación	Demanda de inconstitucionalidad.

Fecha de la providencia	9 de agosto de 2005.
Sala / Sección	Sala Plena de la Corte Constitucional.
Ponente	Rodrigo Escobar Gil.
Tema	Aplicación de la falta disciplinaria descrita en el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.
Providencia	
Hechos	<p>Se presentó demanda de inconstitucionalidad respecto de la siguiente disposición: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”</i>.</p> <p>Para el actor, dicha norma vulnera los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución. Ello debido a que la descripción del tipo es indeterminada, vaga y ambigua, lo que permite que el operador disciplinario llene el concepto jurídico abierto y especule sobre la interpretación del principio, sin tener presente que el derecho punitivo exige que la inobservancia de los principios generales debe determinarse de manera concreta.</p>

Fuentes formales	Numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.
Cargo formulado	No aplica.
Consideraciones pertinentes	<p>Conforme a la sentencia T-406 de 1992, los principios consagran prescripciones jurídicas que suponen una delimitación política y axiológica, además de que restringen el espacio de interpretación, razón por la cual son de aplicación inmediata. Se trata de normas de organización que estructuran las instituciones jurídicas y que dan fundamento al derecho.</p> <p>Así, los principios sirven como base de todo el ordenamiento jurídico (fundamento), como directriz para la aplicación de las reglas jurídicas (interpretación) y como fuente integradora de derecho (integración). Lo mencionado se diferencia de las reglas, puesto que estas son imperativos de comportamiento que deben ser cumplidos sin importar las circunstancias en las que se producen.</p> <p>El margen de interpretación que se reconoce con el principio por sí solo, de carácter general y abierto, otorga discrecionalidad a la autoridad disciplinaria para llenar la descripción del tipo, lo que contraría la seguridad y certeza exigible para la adecuación típica del comportamiento.</p> <p>Es necesario recordar que los principios de legalidad y tipicidad imponen al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas ilegales y las sanciones. Para que se logre la adecuación típica, se debe complementar el principio con la integración jurídica de disposiciones</p>

constitucionales de aplicación directa o de normas de rango legal (reglas). En otras palabras, para la configuración de la falta no basta con invocar la infracción del principio, sino que debe describirse de manera absoluta, precisa e incondicional la conducta que implique la obligación, el deber, la prohibición, la incompatibilidad o la inhabilidad.

En este sentido, para que el señalamiento de la infracción de un principio se adecúe al tipo se requiere:

“(i) [Q]ue la infracción disciplinaria a pesar de tener su origen en un principio, se desarrolla conforme a una norma constitucional de aplicación directa (...); (ii) o que a pesar de la generalidad del principio, éste se puede concretar acudiendo a la técnica del tipo en blanco que les permita a los sujetos disciplinables, conocer de manera clara e inequívoca, los comportamientos reprochables, a partir de la incorporación o remisión legislativa a una disposición de rango legal. No es posible acudir a normas de inferior jerarquía, pues se degradaría la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, cual es, asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad y de otros derechos fundamentales reconocidos a las personas, como lo son el derecho al trabajo y al debido proceso, dependen exclusivamente de la voluntad de sus representantes” (subrayado fuera del texto original).

Agregó la Sala que, de admitirse que una norma distinta a la ley complemente el principio, las conductas sancionables estarían

descritas por reglamentos o normas de menor entidad. Solo cuando este se concrete en disposiciones legales o constitucionales es que se satisfacen los principios del derecho punitivo y del derecho disciplinario.

Consideró la Corte Constitucional que, con el señalamiento de la falta relacionada con el desconocimiento de principios de la contratación estatal y de la función administrativa, el legislador vulneró la legalidad y tipicidad. Los principios por sí solos no pueden ser instrumento de descripción de comportamientos sancionables, pues son generales y contrarios a la concreción y especificidad que se requieren en el juicio de tipicidad.

A modo de conclusión, se determinó que, para convalidar el señalamiento de un principio de contratación estatal o de función administrativa, se debe:

“(i) Acreditar que la infracción disciplinaria de uno de tales principios tiene un carácter concreto y específico a partir de su complementación con una regla que le permita determinar de manera específica su contenido normativo, describiendo con claridad cuál es el deber, mandato o prohibición que fue desconocido por el servidor público o por los particulares en los casos previstos en la ley. Para ello, es indispensable demostrar que a pesar de tener la conducta reprochable su origen en un principio, (a) la misma se desarrolla conforme a una norma constitucional de aplicación directa (...); (b) o que a pesar de su generalidad, éste se puede concretar acudiendo a una disposición de rango legal que lo desarrolle de manera

	<p><i>específica, como sucedería, a manera de ejemplo, con algunas de las reglas previstas en los artículos 23 a 26 de la Ley 80 de 1993.</i></p> <p><i>(ii) Cuando se formule la acusación disciplinaria debe señalarse tanto la conducta imputable como la norma que la describe, según lo ordena el artículo 163 del Código Disciplinario Único. Así las cosas, no es suficiente la simple manifestación de haber vulnerado un principio, sino que resulta exigible su descripción y determinación conforme a la disposición de rango legal o al precepto constitucional de aplicación directa que le sirve de complemento.</i></p> <p><i>Finalmente, (iii) teniendo en cuenta que el derecho disciplinario (...) se somete al principio constitucional de proporcionalidad (C.P. arts. 1°, 2° y 13), es obligación del funcionario investigador determinar si el comportamiento reprochable en materia disciplinaria resulta excesivo en rigidez frente a la gravedad de la conducta tipificada (...)."</i></p>
<p>Decisión</p>	<p>Declaró exequible la expresión “o desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”, contenida en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en el entendido de que la conducta constitutiva de falta disciplinaria debe ser de carácter concreto y, además, debe estar descrita en normas constitucionales de aplicación directa o en normas legales que desarrollen esos principios.</p>

Cuadro 3. Análisis de la sentencia No. 1358-12 del Consejo de Estado.

Identificación de la providencia	
Tipo de providencia	Sentencia.
Radicado	No. 1358-12.
Disciplinado	Martha Isabel Uribe Escobar.
Cargo y entidad	Directora del Instituto Seccional de Salud de Quindío.
Origen	Anónimo.
Fecha de los hechos	Desconocido.
Actuación	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
Fecha de la providencia	25 de enero de 2018.
Sala / Sección	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección A.
Ponente	Gabriel Valbuena Hernández.

Tema	Aplicación del tipo disciplinario del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 en los regímenes especiales.
Providencia	
Hechos	<p>El Instituto Seccional de Salud de Quindío, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Quindío y la Cooperativa Multiactiva de Bienestar - Coobienestar¹⁷⁰ suscribieron el convenio 6308-00106 de 25 de mayo de 2005, en el marco del programa “<i>mi Gobierlechita</i>”, sin remitir invitación a otras entidades de la misma naturaleza jurídica. El objeto del convenio era brindar complemento nutricional que aportara el 30% de los requerimientos nutricionales diarios a 1.572 niños del Departamento del Quindío durante 60 días. Sin embargo, se presentaron irregularidades con la ejecución del convenio.</p> <p>Por los hechos referidos, la Procuraduría General de la Nación consideró que se habían desconocido los principios de la contratación estatal en la suscripción del convenio interadministrativo de cofinanciación No. 6308 de 30 de septiembre de 2004, el convenio tripartito 6308-00106 de 25 de mayo de 2005 y la adición del último el 20 de enero de 2006.</p>
Fuentes formales	Numeral 31, 34 y 35 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019. Decreto 092 de 2017.
Cargo formulado	Las conductas de la disciplinada dieron origen a dos procesos disciplinarios, los cuales se enmarcaron en las faltas gravísimas

¹⁷⁰ Se trata de una entidad sin ánimo de lucro de carácter privado.

	<p>del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”</i>; del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: <i>“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar cómo recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”</i>; y del numeral 35 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: <i>“Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo”</i>.</p>
<p>Consideraciones pertinentes</p>	<p>La Corte Constitucional ha precisado que, mediante la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales que desarrollen los principios, se logra la especificidad punitiva que se exige en el derecho disciplinario. Lo anterior, toda vez que no se puede considerar que cualquier regla de contratación estatal o función pública complementa los principios, permitiendo dar certeza y evitar aplicaciones abusivas o excesivas de la falta disciplinaria.</p> <p>Asimismo, se consagró que, a pesar de que la conducta se origine en un principio, se debe desarrollar conforme a la norma constitucional de aplicación directa o que, a pesar de su generalidad, se concrete acudiendo a una disposición legal que</p>

	<p>desarrolle el principio de manera específica. En este sentido, se debe precisar de manera clara y concreta en qué consiste la falta disciplinaria, haciendo referencia al desconocimiento de la norma constitucional o legal que desarrolla el principio que rige la contratación pública.</p> <p>Recalcó el Consejo de Estado que no todos los contratos que celebran las entidades públicas se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por lo que en tal caso se debe analizar la falta con mayor rigor. Si bien los principios son aplicables a todos los contratos estatales, su desarrollo dependerá de si aquel se rige por el Estatuto General o por un régimen particular.</p> <p>Agregó que no todos los literales y numerales de los artículos 23 a 29 de la Ley 80 de 1993 corresponden a mandatos de optimización, razón por la cual no es posible aplicarlos a los contratos que se celebren con un régimen especial. En este entendido, la autoridad disciplinaria deberá recurrir a las disposiciones que aplican al caso, con el fin de determinar el desarrollo del principio desconocido.</p> <p>Por lo anterior, consideró que la Procuraduría incurrió en grave error al sustentar el pliego de cargos y los fallos en normas propias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin tener en cuenta el régimen especial del convenio objeto de estudio. Ese es el motivo por el cual se incurrió en causal de nulidad por desconocimiento de las normas en las que debía fundarse. Finalmente, aclaró que las faltas disciplinarias que se relacionan con la actividad contractual deben fundarse en normas que rigen cada situación particular,</p>
--	--

	pues, así apliquen los principios del Estatuto General, sus reglas pueden variar, correspondiendo a la autoridad disciplinaria estructurar la falta a partir de la normativa correspondiente.
Decisión	<p>Declaró la nulidad de la Resolución No. 003 del 11 de febrero de 2009, proferida por la Procuraduría Regional del Quindío, y del fallo de segunda instancia del 19 de junio de 2009, proferido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, dentro del proceso disciplinario No. 070-2014-2006.</p> <p>Negó las demás pretensiones de la demanda.</p>

Cuadro 4. Análisis de la sentencia No. 0975-12 del Consejo de Estado.

Identificación de la providencia	
Tipo de providencia	Sentencia.
Radicado	No. 0975-12.
Disciplinado	Hermilsun Gaviria Castrillón.
Cargo y entidad	Subdirector de Salud Pública de la Dirección Territorial de Salud de Caldas.
Origen	Desconocido.

<i>Fecha de los hechos</i>	Entre los años 2002 y primer semestre de 2003.
<i>Actuación</i>	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
<i>Fecha de la providencia</i>	23 de octubre de 2020.
<i>Sala / Sección</i>	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección B.
<i>Ponente</i>	César Palomino Cortés.
<i>Tema</i>	Delegación en etapa precontractual. El cumplimiento de los principios de la contratación estatal corresponden a todos los servidores públicos que intervengan en el procedimiento contractual.
<i>Providencia</i>	
<i>Hechos</i>	El disciplinado, en ejercicio del cargo de Subdirector de Salud Pública de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, participó en la etapa precontractual de contratos de prestación de servicios por valor aproximado de \$459'924.000. Sin embargo, dentro del proceso de selección no se analizaron ni consideraron los factores de selección de contratistas, pues la contratación se concentró en una misma familia o grupo de personas.

	<p>El investigado intervino sin advertir las irregularidades del proceso precontractual de los contratos de prestación de servicios No. 435 y 436 del 1 de octubre de 2002, celebrados con la empresa unipersonal SERVIR-ES EU.</p> <p>Sumado a lo anterior, omitió el proceso licitatorio al desarrollar la etapa precontractual de los contratos de prestación de servicios No. 722 del 4 de diciembre de 2002, por valor de \$122'705.000 adicionado en \$61'352.500, y No. 723 del 4 de diciembre de 2002, por valor de \$123.401.800 adicionado en \$61'700.900, cuyos objetos eran el "<i>Diagnóstico sanitario del Departamento de Caldas</i>". En este sentido, fraccionó el objeto contractual para evadir el proceso licitatorio.</p>
<p>Fuentes formales</p>	<p>Numeral 31 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019.</p>
<p>Cargo formulado</p>	<p>La conducta del disciplinado se enmarcó en la falta gravísima del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en desconocimiento de los principios de transparencia, selección objetiva y responsabilidad: "<i>Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley</i>".</p>
<p>Consideraciones pertinentes</p>	<p>Si bien el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 exige que la delegación debe ser de manera expresa para la etapa contractual, nada se establece de la etapa precontractual, por lo que no se aplicaría tal exigencia.</p>

	<p>Consideró el Consejo de Estado que la dependencia en la que ejercía el disciplinado era la encargada de recibir y analizar los proyectos presentados para la ejecución del Plan de Atención Básica PB 2001-2003, de modo que era su deber velar por el cumplimiento de los principios de la contratación estatal. Ello no es solo obligación del director o representante legal de la entidad, sino de todos los servidores públicos que participan en el proceso contractual.</p> <p>También refirió que la selección del contratista no depende de la discrecionalidad de la administración. Por el contrario, esta debe sujetarse a los procedimientos legales en el marco de los principios de la contratación estatal, con el fin de garantizar que el contratista sea el idóneo y el mejor capacitado.</p> <p>Finalmente, agregó que:</p> <p><i>“Si bien los contratos de prestación de servicios son intuito personae, lo anterior no significa que no se deban garantizar los principios rectores de la contratación pública. Es decir, que en tratándose de esta clase de contratos, debe velarse por el respeto de las pluricidad de ofertas, las invitaciones públicas y la consulta de los precios del mercado, lo que no fue garantizado por el demandante”.</i></p>
<p>Decisión</p>	<p>Negó las pretensiones de la demanda.</p>

Cuadro 5. Análisis de la sentencia No. 2637-13 del Consejo de Estado.

Identificación de la providencia	
Tipo de providencia	Sentencia.
Radicado	No. 2637-13.
Disciplinado	Juan Carlos Abadía Campo.
Cargo y entidad	Gobernador del Valle del Cauca.
Origen	De oficio.
Fecha de los hechos	Periodo 2008-2011.
Actuación	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
Fecha de la providencia	16 de mayo de 2019.
Sala / Sección	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección A.
Ponente	Gabriel Valbuena Hernández.

Tema	Aplicación del tipo disciplinario del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Estudios previos en la contratación directa.
Providencia	
Hechos	El disciplinado suscribió el contrato de prestación de servicios de salud No. 0607 del 3 de julio de 2009, celebrado entre la gobernación del Valle del Cauca y la firma Eduardo Bolaños IPS Ltda, bajo la modalidad de contratación directa. Lo anterior, pese a que se debió adelantar el procedimiento de selección abreviada de prestación de servicios de salud, lo que implicaba consultar precios de mercado y solicitar ofertas.
Fuentes formales	Numeral 31 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019. Numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.
Cargo formulado	La conducta del disciplinado se enmarcó en la falta gravísima del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en desconocimiento de los principios de transparencia, selección objetiva y responsabilidad: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”</i> .
Consideraciones pertinentes	El numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 no describe de manera específica las conductas que configuran la falta, pues los principios son, en esencia, mandatos de optimización sin

	<p>contenido concreto. Por ello, la Corte Constitucional en sentencia C-818 de 2005 determinó que:</p> <p><i>“[D]ebía aplicarse la técnica de la remisión del tipo disciplinario en blanco, esto es, que el numeral 31° del art. 48, debe analizarse en conjunto con otras disposiciones normativas que permitan definir con claridad las conductas que trasgreden el contenido de los principios contractuales y de la función administrativa”.</i></p> <p>Así, cuando se utiliza la norma jurídica para complementar el tipo y concretar la conducta reprochada, se debe definir el deber, mandato o prohibición que desconoció el servidor público o el particular que ejerce función pública. Igualmente, la conducta debe estar desarrollada en una norma constitucional de aplicación directa o en una disposición de rango legal, por ejemplo, en los artículos 23 a 26 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>Por último, aclaró que los estudios previos deben cumplir con la obligación de expresar las motivaciones para acudir a la modalidad de contratación directa y, además, referir cuáles fueron las ofertas presentadas que permitieron considerar que el proponente elegido era el más favorable para la entidad.</p>
<p>Decisión</p>	<p>Negó las pretensiones de la demanda.</p>

Cuadro 6. Análisis del fallo IUS 2019-670258 / IUC-D -2020-168225 de la Procuraduría General de la Nación.

Identificación de la providencia	
Tipo de providencia	Fallo.
Radicado	IUS 2019-670258 / IUC-D -2020-168225.
Disciplinado	Efraín Rivera Roldán.
Cargo y entidad	Alcalde de San José del Guaviare.
Origen	Informe.
Fecha de los hechos	Desde el 27 de septiembre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019.
Actuación	Primera instancia.
Fecha de la providencia	21 de marzo de 2024.
Sala / Sección	Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 2.
Ponente	Olga Liliana Suarez Colmenares.

Tema	El deber de vigilancia en los contratos de obra. Incumplimiento en el plazo de ejecución de la obra.
Providencia	
Hechos	<p>El contrato de obra No. 374 de 2017 celebrado entre la alcaldía de San José del Guaviare y el señor Obel Roper, representante legal de Orbe S.A.S., tuvo por objeto la prestación de servicios para la construcción de un aula en la Institución Educativa Rafael Pombo, sede Barrancón Palmeras, y un aula en el Centro Educativo Indígena Caño Negro Uno, sede Daño Negro II, en el área rural del municipio de San José del Guaviare. El contrato tenía un valor de \$65'615.980 y un plazo de ejecución de cuatro meses; sin embargo, para el 29 de octubre de 2019 no se había iniciado la ejecución del contrato.</p> <p>Se aclara, además, que en el año 2016 la Cooperación Alemana Gesellschaft Fur Internationales Zusammenarbeit (GIZ) donó materiales para la construcción de esas aulas educativas y de unidades sanitarias en la Casa Indígena, por valor aproximado de 80 millones de pesos.</p>
Fuentes formales	<p>Numeral 31 del artículo 48 y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Artículos 6 y 209 de la Constitución Política.</p> <p>Numerales 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>Numeral 12 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.</p>

<p>Cargo formulado</p>	<p>La conducta del disciplinado se enmarcó en la falta gravísima del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por desconocimiento del principio de responsabilidad: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”</i>.</p>
<p>Consideraciones pertinentes</p>	<p>Consideró la Procuraduría que la conducta investigada se adecua al tipo disciplinario, toda vez que (i) se encontró acreditada su participación en la actividad contractual, pues suscribió el contrato de obra sin emplear herramientas para exigir el cumplimiento del objeto contractual y vigilar su ejecución. Asimismo, (ii) con la omisión del deber de vigilar la correcta ejecución desconoció el principio de responsabilidad, pues la obra fue recibida extemporáneamente durante la siguiente administración.</p> <p>Debido a que la falta disciplinaria analizada es un tipo en blanco, para su adecuación típica se deben referir las disposiciones normativas que se relacionan con el cargo endilgado. Por ello, el Despacho reconoce que con la omisión del deber de vigilar que el contrato se cumpliera dentro del plazo establecido y emplear herramientas para exigir el cumplimiento o declarar el incumplimiento del contrato, se infringieron los siguientes preceptos: el artículo 6 de la Constitución Política, los numerales 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, correspondientes al principio de responsabilidad, y el numeral 12 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.</p>

	También se predicó que el cargo se relacionaba con la dirección y el manejo de la actividad contractual, por lo que debió ejercerlo atendiendo a los principios de responsabilidad y eficacia administrativa.
Decisión	Declaró disciplinariamente responsable a Efraín Rivera Roldán al encontrarse probado el cargo formulado.

Cuadro 7. Análisis del fallo No. 161-8567 de la Procuraduría General de la Nación.

Identificación de la providencia	
Tipo de providencia	Fallo.
Radicado	No. 161-8567.
Disciplinado	Dolka Luz Dary Arias Beltrán, Edwin Alejandro Sarmiento Gutiérrez y Ariel José Miranda Castillo.
Cargo y entidad	Gobernadora de Arauca, secretario de infraestructura física y director de contratación, respectivamente.
Origen	Queja.
Fecha de los hechos	Vigencia 2014.

Actuación	Segunda instancia.
Fecha de la providencia	3 de octubre de 2023.
Sala / Sección	Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento.
Ponente	Luz Estella García Forero.
Tema	Descripción del tipo disciplinario del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019. Desconocimiento de los principios de la contratación pública por la suscripción de estudios previos con falencias técnicas y financieras.
Providencia	
Hechos	El objeto del contrato de obra No. 544 del 26 de diciembre de 2014 consistía en la “ <i>construcción de la vía doble calzada desde la calle 13 con carrera 16 a la calle 1 A – rompoint del monumento al coleo- brigada 18 del municipio de Arauca, departamento de Arauca</i> ”. Dicho negocio jurídico tenía un valor de \$16.387.057.143 y su plazo de ejecución era de nueve meses. Sin embargo, se presentaron sobrecostos.
Fuentes formales	Numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Numeros 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

<p>Cargo formulado</p>	<p>La conducta de los disciplinados se enmarcó en la falta gravísima del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por desconocimiento de los principios de transparencia, planeación (como desarrollo del principio de economía) y responsabilidad: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”.</i></p>
<p>Consideraciones pertinentes</p>	<p>Consideró la Procuraduría que los estudios previos, los pliegos de condiciones y el contrato deben constituirse, elaborarse o suscribirse mediante documentos definitivos, con base en información responsable, suficiente y oportuna. De lo contrario, si no se elaboran anticipadamente los análisis suficientes, serios y completos, previos al inicio del procedimiento, se presenta una deficiencia por el desconocimiento del principio de planeación.</p> <p>En el estudio del juicio de tipicidad, se hizo referencia a que la estructura de la falta del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 es la siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbo rector: participar. 2. Elementos descriptivos y normativos del tipo: <i>“se realice, conforme sucedió, con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”.</i>

	<p>3. Objeto material: “<i>haber actuado en la etapa precontractual y/o actividad contractual</i>”.</p> <p>Para la configuración de la falta establecida, por disposición de la sentencia C-818 de 2005, se requiere acudir a la norma de reenvío que contenga la regla jurídica que desarrolla el principio vulnerado. Así, se estimó que el a quo acertó al acudir a los principios del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los cuales regulan la planeación como desarrollo del principio de economía.</p> <p>Mencionó la Sala que el apelante (el secretario de infraestructura física) debió actuar diferente, aportando estudios previos adecuados y ajustados a la normativa para la ejecución de una obra. Por el contrario, con desatención elemental, suscribió estudios previos que resultaron técnica y financieramente inadecuados, desconociendo los principios de la función pública y de la contratación estatal.</p>
<p>Decisión</p>	<p>Confirmó la decisión adoptada el 23 de mayo de 2023 por la Procuraduría Delegada Disciplinaria para el Juzgamiento 3, en la que declaró responsable a los investigados.</p>

Cuadro 8. Análisis del fallo No. 161-8448 de la Procuraduría General de la Nación.

<p>Identificación de la providencia</p>	
<p>Tipo de providencia</p>	<p>Fallo.</p>

<i>Radicado</i>	No. 161-8448.
<i>Disciplinado</i>	Gabriel Alonso Ceballos Echeverri.
<i>Cargo y entidad</i>	Director general de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – CORPOURABÁ.
<i>Origen</i>	Queja.
<i>Fecha de los hechos</i>	Diciembre de 2013 y marzo de 2014.
<i>Actuación</i>	Segunda instancia.
<i>Fecha de la providencia</i>	6 de febrero de 2024.
<i>Sala / Sección</i>	Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento.
<i>Ponente</i>	Ernesto Jesús Espinosa Jiménez.
<i>Tema</i>	Descripción del tipo disciplinario. Selección objetiva del contratista. Urgencia manifiesta.
<i>Providencia</i>	

<p>Hechos</p>	<p>El investigado, en ejercicio del cargo de Director general de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – CORPOURABÁ, mediante las Resoluciones No. 250-03-10-11-2218 del 23 de diciembre de 2013 y 250-03-10-11-0430 del 31 de marzo de 2014, ordenó cancelar los servicios de transporte a Juan Ramón Uribe Echeverri sin que mediara relación contractual entre él y CORPOURABÁ.</p> <p>Dicha práctica se había realizado entre 2008 y 2014 con ausencia de la solemnidad legal requerida y sin advertir la necesidad, la conveniencia, el proceso de selección, las obligaciones, la supervisión y los soportes de cumplimiento.</p> <p>Adicionalmente, se recalca que la beneficiaria de los pagos fue Martha Cecilia Cano Molina, cónyuge del disciplinado.</p>
<p>Fuentes formales</p>	<p>Numeral 31 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019. Artículos 3, 39 y 41 de la Ley 80 de 1993. Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Artículo 103 del Manual de Contratación de la Corporación. Números 3, 7 y 12 del artículo 25 y números 1 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.</p>
<p>Cargo formulado</p>	<p>La conducta del disciplinado se enmarcó en la falta gravísima del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”</i>.</p>

<p>Consideraciones pertinentes</p>	<p>Consideró la Sala que el propósito del investigado, al suscribir los actos administrativos bajo una aparente urgencia de transportar insumos y productos forestales decomisados, fue eludir el mecanismo establecido para ejecutar los recursos públicos, esto es un proceso de selección previo a la celebración del contrato estatal. Lo mencionado conllevó el desconocimiento de los fines de la contratación estatal, principalmente el de economía y responsabilidad.</p> <p>Asimismo, comentó que el tipo disciplinario endilgado se estructura así:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Verbo rector: participar.2. Elementos descriptivos normativos: desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal.3. Objeto material: etapa precontractual o actividad contractual. <p>Aclaró que el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 fue declarado condicionalmente exequible por la sentencia C-818 de 2005,</p> <p><i>“[B]ajo la consideración de que, para convalidar la imputación de un principio de los antes mencionados como descriptor de un comportamiento constitutivo de falta gravísima, se requiere complementar el tipo con la norma de reenvío que contenga la regla jurídica que desarrolle a manera de deber o prohibición el principio vulnerado”.</i></p>
---	---

	<p>En cuanto al principio de economía, el disciplinado debía planear la satisfacción de necesidades misionales de la organización, asegurando la selección objetiva de la oferta más favorable. En lo referente al principio de responsabilidad, estaba obligado a cumplir los fines de la contratación y proteger los derechos de la entidad. Los principios referidos fueron desconocidos, pues las resoluciones se emitieron sin mediar el proceso contractual correspondiente ni el acuerdo bilateral.</p> <p>Además, refirió que la urgencia aducida por el investigado para justificar la expedición de los actos administrativos no corresponde a la urgencia manifiesta. Ello no se encontró demostrado, razón por la cual la conducta es típica. Por el contrario, el servicio de transporte se realizó desde 2008, lo que permite deducir que son situaciones recurrentes, no imprevistas.</p> <p>Así, el disciplinado omitió justificar las condiciones especiales por las cuales no se acataron los procedimientos de contratación estatal para la selección objetiva. Se trataban entonces de situaciones que pudo planear, presupuestar y ejecutar con cargo a gastos ordinarios.</p> <p>Finalmente, agregó que, aunque en la actividad contractual participen distintas dependencias de la entidad, no implica que los directores y representantes legales se desprendan de su responsabilidad en el manejo y dirección de la misma. Su responsabilidad solo se desvanece si actúa con extrema cautela en relación con las actividades que desarrollen sus subalternos.</p>
--	--

<i>Decisión</i>	Confirmó el fallo proferido el 29 de junio de 2022 por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 2, mediante el cual sancionó al disciplinado.
------------------------	--

Cuadro 9. Análisis del fallo IUS E-2020-257998 / IUC D-2020-1521666 de la Procuraduría General de la Nación.

<i>Identificación de la providencia</i>	
<i>Tipo de providencia</i>	Fallo.
<i>Radicado</i>	IUS E-2020-257998 / IUC D-2020-1521666.
<i>Disciplinado</i>	Luis Hernán Negrete Blanco.
<i>Cargo y entidad</i>	Alcalde Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte en el Distrito de Cartagena.
<i>Origen</i>	Queja.
<i>Fecha de los hechos</i>	Abril de 2020.
<i>Actuación</i>	Segunda instancia.

Fecha de la providencia	12 de febrero de 2021.
Sala / Sección	Procuraduría Regional de Bolívar.
Ponente	Claudia Patricia Mantilla Mejía.
Tema	Atipicidad de la conducta por no concretar el principio.
Providencia	
Hechos	El investigado suscribió el estudio previo, el análisis del sector económico, el estudio de mercado y el contrato No. ALC-LOZ-1-UM-001-2020 del 20 de abril de 2020, sin identificar (i) la necesidad de contratación, (ii) a qué población se entregarían los insumos sanitarios de protección adquiridos, (iii) los motivos, las condiciones o las circunstancias para determinar los beneficiarios, (iv) las cantidades requeridas por cada beneficiario, (v) ni revisó las fuentes oficiales o sistemas de información de precios. Contrario a ello, seleccionó a la contratista Yina Paola Lombana Tous sin que cumpliera con la idoneidad y especialidad requeridas.
Fuentes formales	Numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Numerales 1, 3, 7 y 12 del artículo 25 y numerales 1, 3 y 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Artículos 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.

<p>Cargo formulado</p>	<p>La conducta del disciplinado se enmarcó en la falta gravísima del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por el desconocimiento del principio de transparencia y del deber de selección objetiva: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”</i>.</p>
<p>Consideraciones pertinentes</p>	<p>Consideró el Despacho que, al haberse celebrado el contrato bajo la figura de urgencia manifiesta, la entidad no estaba obligada a suscribir estudios previos¹⁷¹, razón por la cual ello no se debió reprochar.</p> <p>No obstante, la Procuraduría concluyó que, en efecto, sí había falencia respecto de la falta de concreción del objeto contractual, esto es, de la población a la cual iban dirigidos los elementos adquiridos.</p> <p>Bajo su evaluación, los principios que señaló el a quo se subsumen en los de economía y responsabilidad. Sin embargo, no hay algún presupuesto que encaje o se adecúe al comportamiento investigado. En este sentido, erró el a quo al no señalar el principio de la contratación estatal y de la función administrativa vulnerado con la omisión, a fin de realizar la adecuación correspondiente. En otras palabras, no se logró demostrar la tipicidad, pues no basta con referir los principios sin relacionarlos con la conducta.</p>

¹⁷¹ Decreto 1082 de 2015.

	Por último, refirió que no es dable rechazar la idoneidad de la contratista al agregar elementos que no se exigen en los pliegos de condiciones.
Decisión	Revocó el fallo proferido por la Procuraduría Provincial de Cartagena y absolvió de responsabilidad disciplinaria.

Cuadro 10. Análisis del fallo No. 161-7345 de la Procuraduría General de la Nación.

Identificación de la providencia	
Tipo de providencia	Fallo.
Radicado	No. 161-7345.
Disciplinado	Olaff Puello Castillo y Katherine Martelo Fernández.
Cargo y entidad	Director general y subdirectora de Planeación de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE.
Origen	Informe.
Fecha de los hechos	Vigencia 2016.
Actuación	Segunda instancia.

Fecha de la providencia	25 de mayo de 2021.
Sala / Sección	Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.
Ponente	Luz Estella García Forero.
Tema	Fraccionamiento de contratos. Ilícitud sustancial para la falta disciplinaria del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.
Providencia	
Hechos	<p>Los disciplinados participaron en las etapas precontractual y contractual de 135 procedimientos de selección abreviada, cuyo objeto fue la relimpia con retroexcavadora o similar en la jurisdicción de la CARDIQUE para la vigencia de 2016. De este modo, eludieron el procedimiento de licitación pública.</p> <p>Por una parte, el director general incurrió en irregularidades al (i) suscribir los avisos de convocatoria, (ii) expedir los actos administrativos de apertura en el proceso de selección abreviada de menor cuantía, (iii) adjudicar las contrataciones y (iv) suscribir las actas de liquidación. Por otra parte, la subdirectora de planeación incurrió en irregularidades al suscribir (i) los estudios previos, (ii) los pliegos de condiciones y (iii) las evaluaciones dentro de esos procesos.</p>
Fuentes formales	Numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

	<p>Numeral 8 del artículo 24, numeral 12 del artículo 25 y numerales 3 y 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>Numerales 1 y 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.</p> <p>Numerales 2, 4 y 7 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.</p>
<p>Cargo formulado</p>	<p>La conducta de los disciplinados se enmarcó en la falta gravísima del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por el desconocimiento del principio de economía, transparencia, responsabilidad y del deber de selección objetiva: <i>“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”</i>.</p>
<p>Consideraciones pertinentes</p>	<p>Aunque hay modalidades de contratación pública como excepción a la regla general de la licitación, quienes participan en la actividad contractual están sujetos a los principios y reglas del Estatuto General por ser un imperativo del cual no se pueden apartar, so pena de responsabilidad.</p> <p>La figura del fraccionamiento de contratos opera cuando se divide su objeto, siendo este naturalmente uno. Ello toda vez que la cuantía de cada contrato permite que se seleccione una modalidad distinta a la licitación pública, desconociendo los principios de la contratación estatal, principalmente, el de transparencia y selección objetiva.</p> <p>En este caso, consideró el Despacho que los comportamientos son ilícitos sustancialmente en la medida en que el tipo</p>

	disciplinario, cuando refiere la violación de principios, está normativizando el concepto de ilicitud sustancial. Así, debido a que la aplicación del tipo exige hacer un reenvío a una norma con estructura de regla, los principios que se consideran violados en sede de tipicidad corresponden a los que estructuran también la ilicitud sustancial.
<i>Decisión</i>	Confirmar parcialmente el fallo de primera instancia.

7.2.3 Análisis del tipo disciplinario a partir de la doctrina. Ahondando en el estudio doctrinal de la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, concretamente en lo relativo a la descripción del tipo y al desarrollo de los principios que contempla el mismo, se ha considerado por parte de diversos autores lo siguiente:

7.2.3.1 Derecho disciplinario de la contratación estatal (Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo). La descripción de este tipo disciplinario envuelve un sinnúmero de acciones u omisiones que pueden comprometer la responsabilidad disciplinaria, cuando se incumplen los deberes funcionales específicos por parte de cualquier servidor público o particular que ejerza función pública. Lo anterior condicionado a las exigencias normativas y jurisprudenciales, por ejemplo, en el caso en que el comportamiento afecte el patrimonio público o viole principios y reglas de la función administrativa.

Ahora bien, el tipo disciplinario describe como falta (i) la participación en la etapa precontractual o contractual en detrimento del patrimonio público. Para su configuración se requiere la obtención de un resultado gravoso para el patrimonio público, al punto de que si no hay detrimento no se incurre en esta falta disciplinaria.

Ese detrimento debe tener relación con la infracción al deber o a la prohibición proveniente de la función o el cargo que desempeña el sujeto.

Es necesario tener en cuenta que el juicio de responsabilidad fiscal es el cause procesal que se debe recorrer para declarar la ocurrencia de un daño al patrimonio público. En otras palabras, se deben agotar los elementos del juicio de responsabilidad fiscal que establece la Ley 610 de 2000 antes de imputar la falta disciplinaria que se analiza, ello para garantizar el debido proceso administrativo del investigado.

No obstante, si en sede fiscal se archiva la investigación, la autoridad disciplinaria tendrá una carga argumentativa y técnica adicional tendiente a demostrar que hubo detrimento patrimonial. Lo anterior, puesto que el archivo por parte de la autoridad fiscal no implica el archivo de la investigación disciplinaria.

Sumando a lo mencionado, el tipo disciplinario también describe como falta (ii) la participación en la etapa precontractual o contractual con desconocimiento de los principios de la contratación estatal¹⁷² y de la función administrativa¹⁷³, siempre que tengan fuente directa en la Constitución o en la ley. En este sentido, su configuración exige que concurra el carácter concreto y determinado, tanto del principio como de la regla desatendida por el investigado.

Por último, se puntualiza que si la investigación se inicia en razón a que un servidor público - que contrata bajo régimen excepcional – vulnera alguno de esos principios y desatiende una regla desarrollada en el manual interno de contratación, no se podrá predicar la comisión de la falta disciplinaria. La regla debe estar prevista en una norma de carácter constitucional o legal, no en un acto administrativo.

¹⁷² Su regulación está en el régimen previsto en la Ley 80 de 1993.

¹⁷³ Dispuestos en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

7.2.3.2 Las faltas gravísimas en el Código General Disciplinario (María Patricia Ariza Velasco y Vidal Fabián Santamaría Ariza). Los principios que rigen la contratación estatal y la función administrativa permiten desarrollar concretamente los fines del Estado, sin que importe el orden de la organización, la rama del poder o el órgano de control que contrata. No obstante, los grupos de planeación y los ordenadores de gasto, generalmente, dejan de lado el cumplimiento de dichos principios.

El tipo disciplinario del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 se divide en dos conductas que pueden ser cometidas a título de dolo o de culpa. Por un lado, participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público. Por otro lado, participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa.

En lo que respecta a la primera conducta, la sentencia C-479 de 1995 definió el patrimonio público, en sentido amplio, como aquello que está destinado a la comunidad, integrado por bienes y servicios que a ella se le deben.

Igualmente, el Consejo de Estado¹⁷⁴ precisó que el patrimonio público es el conjunto de bienes y recursos que son propiedad del Estado, los cuales sirven para el cumplimiento de sus cometidos. Así, está compuesto por: el territorio, los bienes de uso público, los bienes fiscales, los bienes inmateriales, los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población y los valores tangibles e intangibles, como el patrimonio cultural de la nación, el patrimonio arqueológico, los bienes que conforman la identidad nacional y el medio ambiente.

Consideraron los autores que la falta de diligencia por parte del servidor público permite la adecuación típica de la conducta, sin que necesariamente se concrete el

¹⁷⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 01 de febrero de 2022, proceso con rad. 2008-00027.

daño. Así, la falta disciplinaria puede cometerse en la etapa precontractual, por ejemplo, cuando el grupo de planeación no verifica las calidades que deben acreditar los oferentes o no estudia los riesgos propios del contrato, sin evitar que se dilapiden los recursos públicos. De igual manera, se podría incurrir en esta prohibición cuando, en la actividad contractual, se omite informar alguna falencia en la ejecución del contrato que puede llegar a causar detrimento del patrimonio público.

En lo referente a la segunda conducta, relacionada con el desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa, se dirige a todo el grupo de servidores públicos que se relacionan con el proceso de contratación en las etapas precontractual y contractual.

El desconocimiento de alguno de (a) los principios de la contratación estatal, enunciados en el capítulo 2 de la Ley 80 de 1993, como el de transparencia¹⁷⁵, economía¹⁷⁶ y responsabilidad¹⁷⁷, o de (b) los principios que regulan la función

¹⁷⁵ El principio de transparencia está definido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y su aplicación se prevé en la Ley 1712 de 2014. Comprende aspectos como la claridad y la nitidez de la actuación contractual para asegurar, por ejemplo, la supremacía del interés general, la libre concurrencia e igualdad de los proponentes, la publicidad del procedimiento contractual (numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011), la selección objetiva del contratista y el derecho a controvertir las decisiones de la administración: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 24 de marzo de 2011, proceso con rad. 18118.

¹⁷⁶ El principio de economía implica reconocer la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal. De este modo, la administración debe agotar los procedimientos y las etapas necesarias, con el propósito de garantizar que la oferta seleccionada es la adecuada y satisface los fines del Estado y la eficiente prestación de los servicios públicos, de forma que se optimiza el uso de recursos estatales, especialmente en la etapa de ejecución. Asimismo, el principio de economía impide que la entidad inicie procedimientos contractuales si no cuenta con el presupuesto disponible, razón por la cual se debe (i) analizar la conveniencia del objeto contractual, (ii) obtener las autorizaciones necesarias y (iii) elaborar los estudios previos, los diseños de proyectos y los pliegos de condiciones: Consejo de Estado. Sentencia del 28 de marzo de 2017, proceso con rad. 2331.

¹⁷⁷ El principio de responsabilidad impone el deber de vigilancia acerca del cumplimiento y la ejecución del contrato. En este sentido, la responsabilidad no solo atañe al ordenador de gasto, al supervisor y al interventor, sino también a todo el grupo de planeación, quienes deben avizorar los riesgos y daños que puedan atribuirse a terceros en el proceso de ejecución contractual. Este principio se complementa con lo dispuesto en los artículos 6 y 90 de la Constitución Política, por lo que siempre deben atender los fines del Estado, el objeto contractual y la adecuada prestación de los servicios públicos: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de enero de 2011, proceso con rad. 17767.

administrativa, como el de igualdad¹⁷⁸, moralidad¹⁷⁹, eficacia¹⁸⁰, celeridad¹⁸¹, imparcialidad¹⁸² y publicidad¹⁸³, permiten la adecuación típica de la falta disciplinaria.

7.2.3.3 Derecho Disciplinario. Parte especial. Estudio sistemático de las faltas gravísimas (Esiquio Manuel Sánchez Herrera; Diomedes Yate Chinome y Álvaro Díaz Brieva). El tipo disciplinario del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 se divide en dos conductas que tienen lugar en la etapa precontractual o contractual. La primera relacionada con el detrimento del patrimonio público, mientras que la segunda refiere al desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.

La participación se da cuando el servidor público toma parte (a) en la actividad previa a la celebración del contrato, la cual busca la selección objetiva del contratista; (b) en la celebración del contrato que debe suscribirse con ocasión o

¹⁷⁸ El principio de igualdad está contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política e impone que, en todo el procedimiento contractual, debe excluirse cualquier acto o hecho discriminatorio o favorecedor.

¹⁷⁹ El principio de moralidad refiere al adecuado comportamiento del servidor público para con las formalidades y finalidades derivadas del principio del respeto. Corresponde a la relación entre el fuero interno del servidor público y el ordenamiento jurídico (Sentencia C-643 de 2012). Así, abarca todo comportamiento esperado por la sociedad, por parte de quien maneja recursos públicos, y que no puede ser otro que el de la absoluta pulcritud y honestidad (Sentencia C-046 de 1994).

¹⁸⁰ El principio de eficacia está soportado en los artículos 2, 209, 256 numeral 4, 268 numeral 2, 277 numeral 5, 343 y 365 de la Constitución Política, puesto que es un principio de obligatorio cumplimiento, un objetivo de la prestación de servicios públicos y está relacionado con el control de gestión y resultados. Por ello, se ha entendido como la traducción de los deberes constitucionales en que se concreta el valor de la igualdad derivado de la socialidad del Estado: Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013.

¹⁸¹ El principio de celeridad es uno de los más reclamados por parte de la sociedad. Es un mandato de optimización y una garantía procesal que, actualmente, debe ser facilitado por las tecnologías de la información y de la comunicación.

¹⁸² El principio de imparcialidad se relaciona con la igualdad, pudiendo considerarse uno como consecuencia del otro.

¹⁸³ El principio de publicidad está relacionado con el de transparencia. En este sentido, la administración está obligada a permitir que todas sus actuaciones sean conocidas, salvo aquellas sujetas a reserva, mediante su publicación en las plataformas Secop I y II, así como en la página web de la entidad pública.

como resultado de la actividad previa; (c) en la ejecución; o (d) liquidación del contrato.

Frente a la primera conducta, la Sentencia C-840 de 2001 indicó que la expresión “*intereses patrimoniales del Estado*” se aplica para todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica, cuya titularidad corresponda a una entidad pública. Así, el daño patrimonial al Estado¹⁸⁴ puede tener origen en diferentes conductas que despliegue el servidor público, sean por acción u omisión.

Respecto de la segunda conducta, la falta disciplinaria prohíbe contrariar las reglas normativas que, a manera de principios, regulan la contratación estatal y la función administrativa. Se trata del artículo 23 de la Ley 80 de 1993, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 209 de la Constitución Política, que regulan los principios de transparencia¹⁸⁵, economía¹⁸⁶, responsabilidad¹⁸⁷, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad, contradicción, moralidad, buena fe e igualdad¹⁸⁸.

No obstante, para la adecuación típica de esta falta disciplinaria se debe aplicar rigurosamente lo dispuesto en la sentencia C-818 de 2005. De este modo, se debe motivar la violación del principio imputado; es decir, no basta con su mera enunciación, sino que se debe concretar en la norma de carácter constitucional o legal que lo fundamenta y en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodean la conducta investigada. Hecho esto, se presupone que la regla vulnerada ha sido

¹⁸⁴ El concepto de daño patrimonial al Estado está previsto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000. En todo caso, el daño debe ser cuantificado y probado, lo que permite concluir que esta conducta, que constituye falta disciplinaria, solo puede imputada por dolo o culpa gravísima.

¹⁸⁵ El principio de transparencia guarda relación con la escogencia del contratista atendiendo a las modalidades de selección conocidas.

¹⁸⁶ El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 enlista las reglas normativas que gobiernan el principio de economía y que, al ser desconocidas, conllevarían su violación.

¹⁸⁷ El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 enlista las reglas normativas que gobiernan el principio de responsabilidad y que, al ser desconocidas, conllevarían su violación.

¹⁸⁸ Los principios de celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad, contradicción, moralidad, buena fe e igualdad se deben abordar desde lo previsto en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De este modo, en cada caso, se debe concretar su contenido y finalidad conforme al desarrollo legal y jurisprudencial.

interpretada conforme con los métodos hermenéuticos y con las pruebas de la ocurrencia del hecho y de la culpabilidad del disciplinado¹⁸⁹.

7.2.3.4 La falta disciplinaria en la contratación estatal (David Alonso Roa Salguero y Héctor Enrique Ferrer Leal). Expusieron los autores que la falta del artículo 54.3 del Código General del Proceso (i) podría llegarse a considerar como el tipo disciplinario contractual por excelencia, sin que los demás no sean importantes, y (ii) es una clara muestra de los tipos de remisión.

Este tipo disciplinario combina varias conductas. Por un lado, (i) participar en la etapa precontractual o (ii) contractual en detrimento del patrimonio público.

El concepto de detrimento patrimonial tiene alcances jurídicos que son propios de una acción de naturaleza fiscal, no disciplinaria. Pese a ello, pueden coexistir diversos tipos de responsabilidad a partir de una misma conducta, sin que implique vulneración al principio *non bis in ídem*. Igualmente, puede presentarse que las decisiones de las autoridades tomen caminos contrarios frente al mismo comportamiento.

Por otro lado, (iii) participar en la etapa precontractual o (iv) contractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

Cuando la parte contratante es el Estado, su fundamento y finalidad debe corresponder con el interés general. Por ello, debe cumplir con los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como con los principios de la función administrativa presentes en la contratación estatal, sin importar la modalidad de selección del contratista que se emplee.

¹⁸⁹ Ello en aplicación del principio de subsunción: Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 26 de marzo de 2014, proceso con rad. 0263-13.

Dicho esto, se enfatiza en que la razón de incluir los principios de la función administrativa radica en la existencia de los regímenes especiales de contratación que no se rigen por los principios de la contratación estatal. Así, para evitar dificultades en la adecuación y el reproche de la conducta es recomendable, para el caso de los regímenes especiales, circunscribirse al desconocimiento de los principios de la función administrativa, acudiendo a su desarrollo legal especial y no al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En todo caso, existe relación entre los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, toda vez que ambos prevén la economía, la transparencia (la cual implica imparcialidad y publicidad) y, al tener como propósito el cumplimiento de los fines del Estado, llevan implícita también la responsabilidad.

Pese a lo anterior, la adecuación típica por el desconocimiento de principios, específicamente para los servidores públicos en entidades de régimen especial de contratación, encuentra dificultades. Eso sucede cuando los principios no están definidos ni desarrollados como exige la sentencia C-818 de 2005, pudiendo prestarse interpretaciones o juicios de valor por parte de la autoridad disciplinaria.

A modo reflexivo, puntualizaron los autores que se ha considerado mayoritariamente que toda conducta cometida por un servidor público en desarrollo de la actividad contractual está vinculada con alguno de sus principios, por lo que se debe aplicar alguna de las dos últimas hipótesis.

No obstante, hay dos posibilidades. Primero, que toda conducta relacionada con la contratación estatal constituya falta disciplinaria gravísima. Segundo, que estas conductas se manejen por la cláusula general del incumplimiento de deberes¹⁹⁰, en este caso de la normativa contractual, de modo que constituyan faltas disciplinarias graves o leves.

¹⁹⁰ Entiéndase que sería en aplicación al numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, no del numeral 3 del artículo 54 de la misma Ley.

7.3 APLICACIÓN DE LA FALTA DISCIPLINARIA DEL ARTÍCULO 54.3 DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

En lo que respecta a la contratación estatal, son diversas las normas que integran el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. No obstante, existen entidades públicas que tienen un régimen especial de contratación y que no están obligadas a acatar esas disposiciones generales, pues se rigen principalmente por el derecho privado. Tal es el caso de la Universidad Industrial de Santander.

Lo anterior tiene una salvedad. Por mandato del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, este tipo de entidades del Estado también deberán aplicar los principios de la función pública, los principios de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, lo que se concreta en los manuales internos de contratación (principio de legalidad¹⁹¹). En este sentido, para resolver los vacíos procesales o las situaciones que requieran de una interpretación no prevista en la norma, las entidades públicas deberán atender dichos principios o, subsidiariamente, remitirse a las disposiciones del derecho civil y comercial.

Dicho esto, se enfatiza en que las reglas que desarrollan los principios de la función pública y de la gestión fiscal son diferentes para las entidades públicas con régimen especial de contratación, pues dependerán únicamente de su voluntad. En todo caso, será constante la inspección y vigilancia por parte del Estado frente a sus actuaciones, pues se debe verificar que estas correspondan con los fines del Estado y con el interés general. Lo mencionado teniendo en cuenta que velar por el cumplimiento de los principios que regulan la contratación estatal es obligación de todos los servidores públicos que participan en los procesos contractuales.

¹⁹¹ A partir del cual se derivan los diferentes juicios de responsabilidad.

En el caso puntual de la Universidad Industrial de Santander es claro que celebra contratos estatales¹⁹². Se trata de una entidad estatal autónoma, independiente, descentralizada y con participación pública mayoritaria. Como ya fue estudiado, la Universidad Industrial de Santander se rige por normas especiales contenidas en su manual de contratación, basadas en el derecho privado y en determinadas disposiciones de derecho público. Dicha facultad de crear y regirse por su propio reglamento contractual deviene de la autonomía universitaria, tal como fue explicado.

En ejercicio de ello, se expidió el Estatuto para la Contratación de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander, el cual cumple con los requisitos mínimos exigidos por Colombia Compra Eficiente para los manuales internos de contratación¹⁹³. Se trata de un acto administrativo, dentro de la categoría de reglamento, que, entre otros aspectos, contempla los deberes funcionales específicos que le son exigidos a sus servidores públicos y particulares que ejercen función pública.

Ahora bien, en lo referente a la responsabilidad disciplinaria, la autoridad guarda cierta libertad para efectuar el juicio de adecuación típica. Principalmente en aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad puede optar por realizar la adecuación típica de la conducta con uno u otro tipo disciplinario. Dicho de otra manera, conforme a los parámetros de tipicidad, se debe formular el pliego de cargos y sancionar al sujeto disciplinable por la comisión de aquel tipo disciplinario

¹⁹² El régimen excepcional legal aplicable a su procedimiento contractual no determina la naturaleza pública de sus contratos. Artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

¹⁹³ Lo mencionado toda vez que el Estatuto para la Contratación de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander contempla: la naturaleza jurídica de la entidad estatal y su ubicación en la estructura del Estado, los procedimientos para desarrollar la gestión contractual, el área encargada y el cargo responsable de las actividades de cada etapa del proceso de contratación, la información y las buenas prácticas de su gestión contractual, la descripción detallada de los procedimientos para seleccionar a los contratistas, los plazos de cada una de las etapas de los procedimientos, los criterios de evaluación y desempate, el contenido que deben tener las propuestas y los procedimientos para la aplicación de las restricciones de la Ley 996 de 2005.

que, en atención a sus elementos objetivos, se adecúe de mejor manera a la conducta.

Igualmente, será la autoridad disciplinaria quien determine, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y lesividad, si el comportamiento que se reprocha como falta disciplinaria gravísima es excesivo respecto de la gravedad de la conducta. Así, se podría entender que por discrecionalidad es posible efectuar el juicio de adecuación típica por otra falta disciplinaria distinta a la gravísima dado el nivel de trascendencia de la infracción¹⁹⁴. Lo anterior fue señalado por la Corte Constitucional bajo los siguientes términos:

“[T]eniendo en cuenta que el derecho disciplinario, como lo ha reconocido esta Corporación en sentencias C-1076 de 2002, C-125 de 2003 y C-796 de 2004, se somete al principio constitucional de proporcionalidad (C.P. arts. 1°, 2° y 13), es obligación del funcionario investigador determinar si el comportamiento reprochable en materia disciplinaria resulta excesivo en rigidez frente a la gravedad de la conducta tipificada. De igual manera, le corresponde a dicho funcionario determinar si la irregularidad imputada al servidor pública o al particular, se ajusta al principio de antijuridicidad material o lesividad reconocido por el legislador en la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002, y hoy en día previsto en el artículo 5° de la citada ley, según el cual: “el quebrantamiento de la norma sólo merece reproche disciplinario cuando la misma está concebida para preservar la función pública, y la infracción, en el caso concreto, la vulnera o la pone en peligro”¹⁹⁵.

Con la realización de una conducta que sea reprochable en términos disciplinarios y que esté relacionada con la contratación estatal, se podrá endilgar responsabilidad

¹⁹⁴ Se aclara que la lesividad de la infracción es revisada por la autoridad disciplinaria en el juicio de valoración que realice respecto del tipo disciplinario del que consideró su comisión.

¹⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2005.

por la incursión en: (a) una de las faltas gravísimas contempladas en el artículo 54 del Código General Disciplinario, (b) la falta gravísima contemplada en el artículo 65 del Código General Disciplinario con remisión a uno de los tipos penales de contenido contractual de la Ley 599 de 2000¹⁹⁶ o (c) una de las faltas graves o leves, determinadas conforme a los criterios orientadores¹⁹⁷, debido al incumplimiento de un deber, la incursión en una prohibición o la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones.

Generalmente, la especial responsabilidad de los sujetos disciplinables que participan en el proceso contractual del Estado tiene lugar respecto del desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa. Por ello, el objeto de este trabajo de investigación es ahondar en la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.

Bajo ese contexto, se recalca que la responsabilidad por la comisión de dicha falta disciplinaria puede tener lugar con la realización de una de las numerosas conductas que se prevén. Por ello, se ha considerado como el *tipo disciplinario contractual por excelencia*, de modo que se tornó indispensable realizar un estudio minucioso, pacífico y riguroso sobre los parámetros de interpretación y aplicación del tipo disciplinario del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, específicamente para los regímenes excepcionales de contratación.

Por un lado, respecto de la participación en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público, tal como fue estudiado en el acápite anterior, se exige que haya un resultado materializado en el daño al patrimonio del Estado. Ello es posible probarlo (a) a partir del juicio de responsabilidad fiscal que se realice derivado de la conducta o (b) con la carga

¹⁹⁶ Los tipos penales relacionados con la celebración indebida de contratos que prevé la Ley 599 de 2000 son: (i) la violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (artículo 408 del Código Penal), (ii) el interés indebido en la celebración de contratos (artículo 409 del Código Penal), (iii) el contrato sin cumplimiento de requisitos legales (artículo 410 del Código Penal) y (iv) los acuerdos restrictivos de la competencia (artículo 411 del Código Penal).

¹⁹⁷ Artículo 47 del Código General Disciplinario.

argumentativa que tenga la autoridad disciplinaria en lo relacionado con la ocurrencia de dicho detrimento.

Esta alternativa de incursión en la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 es aplicable sin ningún inconveniente en la Universidad Industrial de Santander. No obstante, tal como lo puntualizó Rodríguez Tamayo¹⁹⁸, para endilgar responsabilidad disciplinaria garantizando del debido proceso administrativo, se debe esperar a que se agoten las etapas del juicio de responsabilidad fiscal. Ello en parte podría conllevar prejudicialidad respecto del detrimento que con la conducta se cause al patrimonio del Estado y, por ende, de la comisión del tipo disciplinario a raíz del juicio en sede fiscal. En todo caso, **el resultado de la investigación fiscal no condiciona el resultado de la investigación disciplinaria**, pues es posible que bajo la consideración de una u otra autoridad se encuentre o no demostrado el daño al patrimonio público.

Por otro lado, en lo referente a la participación en la etapa precontractual o en la actividad contractual en desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, se presentan inconvenientes para su aplicación en las entidades públicas con régimen excepcional de contratación.

Inicialmente, debe entenderse que los principios son normas de organización que estructuran instituciones jurídicas y que sirven como fundamento, interpretación e integración del derecho; mientras que las reglas son normas de conducta que consagran imperativos que deben ser cumplidos.

Así, se aclara que los principios de la contratación estatal y de la función administrativa son transversales al ejercicio de la función pública¹⁹⁹, de modo que garantizan la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y los derechos e intereses de los administrados. El cumplimiento de estos principios es posible a

¹⁹⁸ RODRIGUEZ TAMAYO, M. F. Derecho disciplinario de la contratación estatal. 2020.

¹⁹⁹ Entendida como la actividad del Estado que pretende satisfacer necesidades generales y tutelar el interés público.

partir de la imposición de reglas contenidas en mandatos jurídicos, cuya inobservancia podría generar la incursión en la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario.

La razón de incluir en el tipo disciplinario los principios de la función administrativa radica en la existencia de los regímenes especiales de contratación. Por disposición del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, las entidades públicas que aplican este tipo de régimen no están obligadas a acatar los principios de la contratación pública, pero sí los de la función administrativa. En todo caso, las entidades públicas con régimen excepcional de contratación encuentran problemas para la adecuación típica entre las conductas que efectúen sus servidores públicos y la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario, como se procederá a explicar.

La dificultad descrita se debe principalmente a dos factores. Por una parte, el Código General Disciplinario en lo relacionado con la contratación pública consideró las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin referirse a los regímenes especiales o excepcionales de contratación. Por otra parte, son complejas las posturas dogmáticas respecto del estudio de la aplicación de las faltas disciplinarias relacionadas con la contratación estatal en las entidades públicas con régimen especial.

En principio, para efectuar un juicio de responsabilidad disciplinaria por la incursión en las faltas relacionadas con la contratación pública no importaría que una entidad pública se rija por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o por un manual especial interno de contratación. No obstante, lo cierto es que, al existir entidades públicas que no se rigen por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se vuelve complejo el control disciplinario para sus servidores públicos. En otras palabras, el régimen jurídico aplicable condiciona que se estructure correctamente el juicio de adecuación típica.

Asimismo, es claro que hay un desarrollo escaso e insuficiente acerca de los procedimientos y las reglas que se deben seguir para lograr un adecuado juicio de

responsabilidad sobre las conductas que realicen los sujetos disciplinables adscritos a una entidad pública con régimen especial de contratación y que se adecúen al tipo disciplinario que se estudia. Es complejo que la autoridad disciplinaria realice la adecuación típica de la falta del artículo 54.3 del Código General Disciplinario a determinada conducta, pues hay ambigüedades en los parámetros de aplicación del tipo disciplinario en este tipo de entidades.

Respecto de la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, la Corte Constitucional en sentencia C-818 de 2005 puntualizó que el principio de la contratación estatal o de la función administrativa que se considera desconocido **debe concretarse en una regla de rango constitucional o legal**. Si no se cumple con esto, habría violación del principio de reserva de ley relacionado con el principio de legalidad²⁰⁰. Bajo la consideración de la Sala, solo las normas de superior jerarquía garantizan los principios aplicables en el juicio de adecuación típica y permiten lograr la especificidad punitiva.

En vista de esos parámetros, antes de emitir pliego de cargos por la configuración de la falta gravísima estudiada, la autoridad disciplinaria deberá realizar una menuda revisión. Con el propósito de garantizar que fue posible acreditar la infracción de uno de los principios de la contratación estatal o de la función administrativa concretado en una regla determinada, se deben seguir las siguientes indicaciones.

En primer lugar, la autoridad disciplinaria tendrá que identificar el régimen de contratación aplicable a la entidad pública a la que está vinculada el sujeto disciplinable que realizó la conducta. En segundo lugar, deberá realizar un estudio especializado de aquellas reglas que, de acuerdo con el régimen de contratación, permiten concretar el principio desconocido con la conducta del servidor público. En tercer lugar, es necesario señalar cómo la conducta desatendió el principio de la

²⁰⁰ Este principio comprende que la regulación de los derechos de las personas, por ejemplo el derecho al debido proceso, depende exclusivamente de la voluntad del legislador.

contratación estatal o de la función administrativa a través del incumplimiento de la regla.

En este sentido, para el juicio de adecuación típica no basta con la mera enunciación del principio desconocido. Contrario a ello, se deberán señalar: (i) las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta imputable al sujeto disciplinable, (ii) el principio vulnerado y (iii) la norma constitucional o legal que describe la acción u omisión realizada y que desarrolla el principio.

Debido a que la Corte Constitucional recalcó que el principio solo se podía concretar en determinadas reglas (constitucionales y legales), **no es posible acudir a normas de inferior jerarquía para revisar el desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.** Por ello, es necesario que la autoridad disciplinaria determine cuáles de esas reglas resultan aplicables a los servidores públicos de la entidad con régimen especial de contratación, con el fin de que el disciplinado conozca a detalle cuál fue el deber infringido para que se cumpla con la garantía de tipicidad.

Ahora bien, hay reglas que están previstas en normas de derecho público y de rango legal, que son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas sin importar su régimen general o especial de contratación²⁰¹. En caso de incumplimiento de alguna de esas reglas, se podrá efectuar sin mayor inconveniente la adecuación típica del artículo 54.3 del Código General Disciplinario respecto de la conducta que realice un servidor público vinculado a este tipo de entidades públicas.

Así sucede, por ejemplo, cuando durante el proceso de selección del contratista en una entidad pública con régimen especial de contratación se presenta un empate y no se adoptan los criterios de desempate que contempla la Ley 816 de 2003 y la Ley 2069 de 2020. Estas reglas que garantizan el principio de transparencia son de

²⁰¹ Tal como fue estudiado en el capítulo III del presente trabajo de investigación.

obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y el hecho de no acatarla genera responsabilidad. Por lo anterior, a los funcionarios encargados de ese proceso de la etapa precontractual se les podría endilgar responsabilidad disciplinaria tras el desconocimiento del deber de selección objetiva del contratista y, con esto, del principio de transparencia por la no aplicación de los criterios de desempate.

Por el contrario, si la regla que concreta el principio de la contratación estatal o de la función administrativa tiene un rango inferior al constitucional o legal, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia C-818 de 2005, no será posible efectuar el juicio de responsabilidad por la incursión en la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019. Si ello se llegase a admitir, se llegaría a materializar la aplicación de esta falta gravísima con el incumplimiento del estatuto, el reglamento, el manual de funciones, las convenciones colectivas, el contrato de trabajo e, incluso, las ordenes verbales.

En definitiva, cuando se desatiende una regla desarrollada en el manual interno de contratación de una entidad pública con régimen excepcional, por ejemplo en el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander, no es posible predicar la comisión de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario. La razón de ser es que dicho manual es un acto administrativo, por lo que la regla no estaría prevista en la Constitución o en la ley, tal como fue exigido por la Corte Constitucional para lograr la especificidad punitiva.

Es por esa razón que se dificulta la concreción del principio presuntamente vulnerado en una regla que corresponda con la conducta realizada. Para el juicio de adecuación típica del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 en esos casos, lo recomendable es circunscribirse al desarrollo legal especial del principio que sea aplicable a esa entidad pública con régimen excepcional de contratación, no al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En conclusión, no es posible la aplicación del artículo 54.3 del Código General Disciplinario en lo referente al desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa a los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander. Ello puesto que el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander es un acto administrativo, por lo que no satisface las exigencias de la sentencia C-818 de 2005 para la adecuación típica de la falta disciplinaria referida.

No obstante, aquellos deberes funcionales que están contenidos en reglas constitucionales o legales, que son aplicables a los procedimientos contractuales de la Universidad Industrial de Santander y que desarrollan los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, pueden permitir que se formulen cargos y se sancione por la falta gravísima del numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.

Aun así, hay otras faltas disciplinarias diferentes a las gravísimas relacionadas con la contratación pública que podrían aplicar a las conductas que efectúen los sujetos disciplinables vinculados a la Institución. Tal es el caso, como se mencionó en la problemática, de la adecuación típica que, por discrecionalidad, la autoridad disciplinaria realiza entre la acción u omisión y el deber genérico del artículo 38.1 de la Ley 1952 de 2019 con remisión al manual interno de contratación. En todo caso, esa falta disciplinaria también constituye desconocimiento de los principios que rigen el proceso contractual, con la diferencia de que será catalogada como una falta grave o leve, no gravísima.

Al aplicarse lo anterior, habría una variante relacionada con la sanción a imponer. En este sentido, aunque haya un compromiso grave y evidente de los recursos públicos, la sanción no correspondería a la destitución del cargo, sino que tendería a una suspensión, una multa o, incluso, una amonestación escrita dependiendo de la calificación de la naturaleza de la falta y del grado de subjetividad de la misma. En este sentido, la variación en la sanción es consecuencia directa de que no es

posible aplicar el artículo 54.3 del Código General Disciplinario atendiendo a las reglas contempladas en el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander, debido a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, más no por inconvenientes en su regulación interna.

CONCLUSIONES

El análisis realizado a lo largo del trabajo de investigación permitió cumplir a satisfacción el objetivo general y los objetivos específicos planteados. En el marco de su desarrollo se pudo concluir lo siguiente:

1. Hay una limitación en la adecuación típica del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario frente a los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander. Ello en tanto el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander no se adapta a las disposiciones sustanciales del Código General Disciplinario, pues este solo consideró el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, no los regímenes especiales de contratación. Sin embargo, los conflictos en la adecuación típica no son consecuencia de problemas o vacíos en el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander, sino que se derivan de la falta de previsión del legislador y la ausencia de parámetros jurisprudenciales y doctrinales de interpretación respecto de la aplicación de esta falta disciplinaria a todas las entidades públicas que cuentan con régimen excepcional de contratación.
2. El artículo 54.3 del Código General Disciplinario, en lo relacionado con la participación en la etapa precontractual o en la actividad contractual en

detrimento del patrimonio público, es aplicable sin ningún inconveniente en la Universidad Industrial de Santander. En todo caso, se debe agotar el juicio de responsabilidad fiscal de manera previa, tal como ha sido definido por la doctrina.

3. El artículo 54.3 del Código General Disciplinario, en lo relacionado con la participación en la etapa precontractual o en la actividad contractual con desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, es aplicable condicionadamente en la Universidad Industrial de Santander. Para la adecuación típica se exige una interpretación cuidadosa, pues la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2005 puntualizó que dichos principios debían concretarse en reglas de rango constitucional o legal, con el propósito de lograr la especificidad punitiva.

4. La imputación por la comisión de la falta que se analiza solo es viable si la conducta del servidor público de la Universidad Industrial de Santander vulnera una norma de carácter legal o constitucional que desarrolle un principio de la contratación estatal o de la función administrativa. Por ende, cuando se desatiende una regla desarrollada en el manual interno de contratación de una entidad pública con régimen excepcional (acto administrativo), por ejemplo en el Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial de Santander, no es posible predicar la comisión de la falta disciplinaria del artículo 54.3 del Código General Disciplinario. En tal sentido, se podría llegar a poner en riesgo la transparencia de los procesos contractuales, pues las conductas que contraríen las disposiciones del manual interno de contratación de la Universidad Industrial de Santander no pueden ser juzgadas bajo la falta gravísima estudiada.

5. Existen reglas que están previstas en normas de derecho público, de rango legal y que son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas sin importar su régimen de contratación. Así, en caso de incumplimiento de alguna de esas reglas, se podrá efectuar sin mayor inconveniente la adecuación típica del artículo 54.3 del Código General Disciplinario respecto de la conducta que realice un servidor público vinculado a la Universidad Industrial de Santander.

6. Conforme a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional y las reglas constitucionales y legales aplicables a todas las entidades públicas con régimen especial de contratación, se evidencia que persiste la necesidad de mayor claridad normativa y jurisprudencial para la aplicación del derecho disciplinario a las entidades con régimen excepcional de contratación. La ambigüedad del marco normativo que permita concretar los principios objeto de la falta disciplinaria torna compleja la labor de la autoridad disciplinaria y pone en riesgo el fin preventivo del derecho disciplinario y la transparencia de la función pública.

7. Aunque a través de la presente investigación fue posible resolver algunas dificultades interpretativas, ello no es absoluto, pues hay muchas reglas que rigen el proceso contractual de la Universidad Industrial de Santander y no cumplen con las exigencias de la sentencia C-818 de 2005, por lo que no es posible efectuar la adecuación típica entre las conductas que contraríen esas disposiciones y la falta disciplinaria del numeral 3 del artículo 54 del Código General Disciplinario.

BIBLIOGRAFÍA

ARIZA VELASCO, María Patricia & SANTAMARIA ARIZA, Vidal Fabián. “*Las faltas gravísimas en el Código General Disciplinario*”. Ediciones Nueva Jurídica, 2da edición. 2023.

BENAVIDES RUSSI, José Luis. “¿Existen aún prerrogativas públicas en el contrato administrativo?”. Universidad Externado de Colombia. 2018. Pp. 135 – 166.

CANO MENDOZA, César Alejandro & RUIZ VIERA, Elvis Andrés. “Análisis jurídico del régimen de contratación especial de las instituciones de educación superior en Colombia”. *Advocatus*. Vol. 18, núm. 36. 2021. Pp. 201-211.

CASTELLANOS DUARTE, Edinson Mauricio & SANTOS PÁEZ, Sandra Patricia. “Análisis de la aplicación de las cláusulas exorbitantes en los regímenes especiales de contratación estatal – caso ley 142 de 1994”. *Hipotesis Libre*, núm. 8. 2014.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. 1991.

COLOMBIA. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular Externa No. 1 de 21 de junio de 2013.

COLOMBIA. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación.

COLOMBIA. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación.

COLOMBIA. CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1830. Mayo 5 de 1830.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993: Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diciembre 23 de 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Julio 16 de 2007.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142 de 1994: Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Julio 11 de 1994.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 143 de 1994: Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. Julio 11 de 1994.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 165 de 1938: Por el cual se crea la carrera administrativa. Octubre 29 de 1938.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 167 de 1941: Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa. Diciembre 24 de 1941.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1778 de 2016: Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de

corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. Febrero 2 de 2016.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1828 de 2017: Por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones. Enero 23 de 2017.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1862 de 2017: Por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar. Agosto 4 de 2017.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1882 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. Enero 15 de 2018.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 19 de 1982: Por la cual se definen nuevos principios de los Contratos administrativos y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 150 de 1976 y se dictan otras disposiciones. Enero 22 de 1982.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1952 de 2019: Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Enero 28 de 2019.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 200 de 1995: Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único. Julio 28 de 1995.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2022 de 2020: Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Julio 22 de 2020.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2060 de 2020: Por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal – PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP. Octubre 22 de 2020.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2069 de 2020: Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. Diciembre 31 de 2020.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2094 de 2021: Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. Junio 29 de 2021.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2160 de 2021: Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. Noviembre 25 de 2021.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2195 de 2022: Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. Enero 18 de 2022.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2195 de 2022: Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. Enero 18 de 2022.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2196 de 2022: Por medio de la cual se expide el Estatuto Disciplinario Policial. Enero 18 de 2022.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 30 de 1992: Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. Diciembre 28 de 1992.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 31 de 1992: Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las

entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 1992.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 4 de 1913: Sobre régimen político y municipal. Agosto 20 de 1913.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 1998.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 590 de 2000: Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa. Julio 10 de 2000.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 734 de 2002: Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Febrero 5 de 2002.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 816 de 2003: Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública. Julio 7 de 2003.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 996 de 2005: Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo [152](#) literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo [02](#) de 2004, y se dictan otras disposiciones. Noviembre 24 de 2005.

COLOMBIA. CONGRESO GENERAL DE COLOMBIA. Constitución Política de 1821. Octubre 6 de 1821.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto No. 609. Mayo 25 de 1994. C.P. Roberto Suárez Franco.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia rad No. 1358-12. Enero 25 de 2018. C. P. Gabriel Valbuena Hernández.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia rad No. 2637-13. Mayo 16 de 2019. C. P. Gabriel Valbuena Hernández.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia de única instancia rad. 0947-11. Mayo 12 de 2014. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Sentencia rad No. 0975-12. Octubre 23 de 2020. C. P. César Palomino Cortés.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Auto expediente No. 14202. Agosto 20 de 1998. C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia expediente No. 17215. Julio 22 de 2009. C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia expediente No. 17560. Febrero 23 de 2011. C. P. Enrique Gil Botero.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Auto expediente rad. 14202. Agosto 20 de 1998.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Sentencia expediente No. 22220. Octubre 17 de 2012. C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia expediente No. 18735. Febrero 9 de 2011. C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia expediente No. 19483. Abril 6 de 2011.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSITUYENTE. Constitución Política de 1886. Agosto 5 de 1886.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO. Ley 57 de 1887: Sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional. Abril 15 de 1887.

COLOMBIA. CONVENCIÓN CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1832. Marzo 1 de 1832.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA NOVENA DE REVISIÓN. Sentencia T-089 de 2019. Marzo 1 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-030 de 2023. Febrero 16 de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-094 de 2003. Febrero 11 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-818 de 2005. Agosto 09 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-819 de 2006. Octubre 4 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-948 de 2002. Noviembre 6 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-949 de 2001. Septiembre 5 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-417 de 1993. Octubre 4 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-547 de 1994. Diciembre 1 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 099931 de 2023. Marzo 9 de 2023.

COLOMBIA. MINISTERIO EJECUTIVO. Constitución Política de 1863. Mayo 8 de 1863.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 019 de 2012: Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Enero 10 de 2012.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1082 de 2015: Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Mayo 26 de 2015.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 150 de 1976: Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas. Enero 27 de 1976.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1510 de 2013: Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Julio 17 de 2013.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2091 de 1939: Por el cual se reglamenta la carrera administrativa. Octubre 30 de 1939.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 222 de 1983: Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Febrero 2 de 1983.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 734 de 2012: Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones. Abril 13 de 2012.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 393 de 1991: Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología. Febrero 8 de 1991.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 777 de 1992: Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Mayo 16 de 1992.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto Orgánico 1 de 1828: Que debe servir de Ley constitucional del Estado hasta el año de mil ochocientos treinta. Agosto 27 de 1828.

COLOMBIA. PRESIDENTE DEL ESTADO. Constitución Política 1811. Abril 4 de 1811.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. PROCURADURIA DELEGADA DISCIPLINARIA DE JUZGAMIENTO 2. Fallo de primera instancia rad. IUS-E-2019-670258 - IUC-D-2020-168225. Marzo 21 de 2024. P.P. Olga Liliana Suárez Colmenares.

COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. PROCURADURÍA DELEGADA CON FUNCIONES MIXTAS 6 PARA LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA. Concepto No. 073 de 09 de agosto de 2024.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. PROCURADURIA REGIONAL DE BOLIVAR. Fallo de segunda instancia rad. IUS-E-2020-257998 - IUC-D-2020-1521666. Febrero 12 de 2021. P.P. Claudia Patricia Mantilla Mejía.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. PROCURADURIA SEXTA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO CON FUNCIONES DE JUZGAMIENTO DISCIPLINARIO. Fallo de primera instancia rad. IUS-E-2014-326323 - IUC-D-2014-564-713936. Septiembre 30 de 2021. P.P. Antonio José Núñez Trujillo.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. SALA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN. Auto de terminación de la actuación y archivo definitivo del expediente rad. IUS-E-2021-407161 - IUC-D-2021-2084585. Septiembre 23 de 2024. P.P. John Harvey Pinzón Navarrete.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. SALA DISCIPLINARIA ORDINARIA DE JUZGAMIENTO. Fallo de segunda instancia rad. 161-8348. Febrero 15 de 2022. P.P. Luz Estella García Forero.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. SALA DISCIPLINARIA ORDINARIA DE JUZGAMIENTO. Fallo de segunda instancia rad. 161-6308. Diciembre 19 de 2017. P.P. Andrés Mutis Vanegas.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. SALA DISCIPLINARIA ORDINARIA DE JUZGAMIENTO. Fallo de segunda instancia rad. 161-8567. Octubre 03 de 2023. P.P. Luz Estella García Forero.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. SALA DISCIPLINARIA ORDINARIA DE JUZGAMIENTO. Fallo de segunda instancia rad. 161-8448. Febrero 06 de 2024. P.P. Ernesto Jesús Espinosa Jiménez.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. SALA DISCIPLINARIA ORDINARIA DE JUZGAMIENTO. Fallo de segunda instancia rad. 161-7345. Mayo 25 de 2021. P.P. Luz Estella García Forero.

COSTA RICA. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia caso Petro Urrego vs. Colombia. Julio 8 de 2020.

DÍAZ ESPINOSA, Lina Margarita. *“Panorama de la contratación estatal en Colombia”*. Universidad de Los Andes [Pregrado de Derecho]. 2007.

GALVIS GARCÍA, María del Pilar & CÁCERES HERRERA, Diana Marcela. *“Responsabilidad disciplinaria frente a la contratación estatal”*. Universidad Militar Nueva Granada [Especialización en Derecho Sancionatorio]. s.f.

GIL GARCIA, Luz Marina & GARCIA CORONADO, Gloria. *“Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto”*. Prolegómenos - Derechos y Valores, Vol. XII, Núm. 23, Enero - Junio 2009. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/876/87617260014.pdf>

GOMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. *“El derecho disciplinario en Colombia. “Estado del arte”*”. Revista Derecho Penal y Criminología. Vol. XXXII, Núm. 92. Enero – junio de 2011. Pp. 115-154.

GUERRERO PEÑARETTE, Bibiana; GUTIERREZ LIZARAZO, Rodolfo & VILLABONA, Martha Liliana. *“El deber de selección objetiva en los regímenes especiales de contratación estatal: hospitales, universidades y servicios públicos domiciliarios”*. Pontificia Universidad Javeriana [Trabajo de grado]. 2010.

HERNANDEZ VILLAMIZAR, Ivonne Pamela; GUACHETA-TORRES, Julián David; PAREDES-MOSQUERA, Hoover Hugo & REYES-GOMEZ, Esperanza del Carmen. *“Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva?”*. Ágora U.S.B., Vol.20, Núm.1, 2020, pp.66-81.

Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312020000100066&lng=en&nrm=iso

JOJOA BOLAÑOS, Alexander. “*Los regímenes exceptuados en los contratos estatales*”. Grupo Editorial Ibañez. 1° Edición Reimp. 2024.

MALDONADO RINCÓN, John Eliécer. “*Panorama y análisis de la configuración legal y de la reglamentación interna de los Regímenes Especiales y Exceptuados de Contratación*”. Revista Misión Jurídica. Vol. 16, Núm 24. Enero – Junio 2023. Pp. 217 – 244.

OLARTE HERNÁNDEZ, Jhonnattan. “*Análisis de la Falta Disciplinaria en la Planeación Contractual del Estado en los contratos de Obra Pública, bajo el marco de la Ley 1952 de 2019 (Nuevo Código General Disciplinario)*”. Universidad Libre de Colombia [Especialización en Derecho Administrativo]. 2024.

ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. et al. “*Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal*”. IEMP Ediciones. Vol. IV. 2013.

OSORIO GIRALDO, Katherinne & CAJIGAS ÁLVAREZ, Esteban. “*Las cláusulas excepcionales en el régimen de contratación de las universidades públicas*”. Universidad de Medellín [Maestría en Contratación estatal]. 2020.

OSORIO GIRALDO, Katherinne & CAJIGAS ÁLVAREZ, Esteban. “*Las cláusulas excepcionales en la actividad contractual de la administración pública: ¿autonomía de la voluntad o imposición del legislador?*”. Universidad de Medellín [Maestría en Contratación estatal]. 2020.

PABON ABOGADOS & ASOCIADOS. *Estatuto General o Régimen Especial: Implicaciones reales de la normativa en contratación estatal* [video]. YouTube. (6 de febrero de 2025). 1:36:52 horas. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=eOBt2aVZx9o>

PAREDES MOSQUERA, Hoover Hugo; OROZCO ORDOÑEZ, María Andrea & JIMENEZ RODRIGUEZ, Lady Mabel. *“Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa”*. Revista Universidad Simón Bolívar. Febrero 23 de 2022.

ROA SALGUERO, David Alonso & FERRER LEAL, Héctor Enrique. *“La falta disciplinaria en la contratación estatal”*. Ediciones Nueva Jurídica, 3ra edición. 2020.

ROA SALGUERO, David Alonso. *“El principio de proporcionalidad: cortapisa al abuso de la potestad disciplinaria”*. Revista Derecho Penal y Criminología. Vol. 35, Núm 99. Diciembre 2014. Pp. 139–156.

RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. *“Derecho disciplinario de la contratación estatal”*. Legis Editores S.A., 1ra edición. 2020.

RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. *“Los contratos estatales en Colombia”*. Editorial Tirant Lo Blanch, 3ra edición. 2022.

RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. *“Naturaleza del Derecho Disciplinario: Vicisitudes en la jurisprudencia para su Construcción Autónoma e Independiente en Colombia”*. Universidad Externado de Colombia. 2019.

SALCEDO FUENTES, Víctor Andrés. *“Alcance de Las leyes 734 de 2002 y 80 de 1993 frente la actividad especial de los entes autónomos. Connotaciones en el control Disciplinario y Fiscal”*. Revista UIS Humanidades. Vol 35, Núm. 2. 2005.

SANCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel; YATE CHINOME, Diomedes & DIAZ BRIEVA, Álvaro. *“Derecho Disciplinario. Parte especial. Estudio sistemático de las faltas gravísimas”*. Ediciones Nueva Jurídica, 2da edición, 2022.

SANTANDER. CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Acuerdo 006 de 2022: Por el cual se establece el régimen

disciplinario aplicable a los servidores de la Universidad Industrial de Santander y se establecen competencias en materia disciplinaria. Enero 31 de 2022.

SANTANDER. CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Acuerdo 021 de 2025: Por el cual se modifica el Acuerdo del Consejo Superior No. 079 de 2019 por el cual se adopta el Estatuto y la Reglamentación para la adquisición de bienes y servicios en la Universidad Industrial De Santander. Junio 16 de 2025.

SANTANDER. CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Acuerdo 079 de 2019: Estatuto y Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Universidad Industrial De Santander. Diciembre 12 de 2019.

SANTANDER. CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Acuerdo 166 de 1993: Estatuto General de la Universidad Industrial De Santander. Diciembre 22 de 1993.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 1546 de 2021: PCO.20 Procedimiento para contratación tipo 1 y 2 - Convocatoria pública o abreviada. Diciembre 14 de 2021.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 0392 de 2021: PCO.18 Procedimiento para contratación directa. Abril 12 de 2021.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 1424 de 2018: GCO.01 Guía para la Selección, Seguimiento de Desempeño, Evaluación y Reevaluación de Proveedores. Octubre 29 de 2018.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 1424 de 2018: FCO.70. Formato para Evaluación de Proveedores. Octubre 29 de 2018.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 297 de 2008: PJO.02. Procedimiento conciliatorio. Febrero 27 de 2008.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 1858 de 2007: PFI.01. Procedimiento modificación presupuestal.
Diciembre 04 de 2007.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 1858 de 2007: PFI.03. Procedimiento solicitud de certificado de
disponibilidad presupuestal. Diciembre 04 de 2007.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 1858 de 2007: PFI.08. Procedimiento de egresos. Diciembre 04 de
2007.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 546 de 2008: PFI.02. Procedimiento reserva presupuestal. Abril 14 de
2009.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 1646 de 2022: PFI.50. Procedimiento para el pago de pasivos exigibles.
Diciembre 06 de 2022.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 1378 de 2022: PFI.39. Procedimiento para la constitución y gestión de
cuentas por pagar. Octubre 21 de 2022.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
Resolución 835 de 2019: IGD.01. Instructivo para la organización de archivos de
gestión. Junio 10 de 2019.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 1657 de 2019: IGD.02. Instructivo para la eliminación de archivos. Noviembre 29 de 2019.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 1657 de 2019: IGD.03. Instructivo para la consulta de archivos. Noviembre 29 de 2019.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 237 de 2022: IGD.05. Instructivo para la digitalización de documentos. Febrero 18 de 2022.

SANTANDER. RECTORÍA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 1087 de 2022: IGD.07. Instructivo para la organización de archivos de gestión en soporte digital e híbridos. Agosto 29 de 2022.

SANTANDER. VICERECTORÍA ACADÉMICA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Resolución 571 de 2008: MCO.01. Manual de supervisión e interventoría (bienes, servicios y obra pública). Abril 16 de 2008.

TRILLOS MARTINEZ, Javier Octavio. "*Derecho disciplinario - Manual esquemático*". Bucaramanga Expoderecho Publicaciones, 1ra edición. 2023. ISBN: 978-958-52100-6-6.

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Infografía lineamientos contractuales. Página web UIS, División de Contratación.

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Infografía sondeo de mercado. Página web UIS, División de Contratación.