



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

OJ - 00745 - 22

Bogotá D.C., 14 de julio de 2022

PARA: **JOSÉ DAVID RIVERA ESCOBAR**
Secretario General
<sgral@udistrital.edu.co>

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

Referencia: **Convenio a ser celebrado con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.**

Asunto: **Respuesta a solicitud de concepto**

Respetado señor Secretario General, cordial saludo.

1. SE PREGUNTA

A través del presente, atendemos la solicitud de que trata su correo electrónico de 12 de julio de 2022, consistente en que, en relación con: “*el convenio de Datos Abiertos que se pretende suscribir con la Secretaria (sic) General de la Alcaldía Mayor de Bogotá*”, conceptuemos sobre: “*la figura normativa para suscribirlo y recibir los recursos*”; lo anterior, de acuerdo con la reunión sostenida, sobre el tema, el lunes 11 de julio del año en curso.

2. SE CONSIDERA

2.1. Mediante oficio OJ-604-22 de 14 de junio pasado, previa solicitud elevada por la Secretaría General de la Universidad, dimos a conocer el resultado del análisis jurídico sobre algunos documentos previos originados en la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., tendientes a la celebración de un *convenio interadministrativo*, cuyo objeto sería: “*Aunar esfuerzos entre la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para el diseño y desarrollo de una estrategia de promoción, fortalecimiento e impulso de iniciativas para la generación de valor público, a través del aprovechamiento de información, la democracia digital y la inteligencia colectiva que contribuya a mejorar la gestión pública distrital en el marco del modelo de Gobierno Abierto Bogotá*”.

Dentro de las consideraciones hechas por nosotros en aquella oportunidad, que estimamos pertinente traer a colación en el presente caso para atender la solicitud por Usted realizada, se encuentran las siguientes:

2.1.1. Lo primero que encontramos, que nos llamó poderosamente la atención, es que los documentos por nosotros revisados (*estudios previos y anexo técnico*), tenían el enfoque propio de

Página 1 de 5

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



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

un *contrato interadministrativo*, pero como todo el tiempo se nos dijo que el propósito era celebrar un *convenio interadministrativo*, hicimos nuestras observaciones en el marco de esta figura jurídico-contractual.

2.1.2. Otro elemento importante a tener en cuenta y que sigue teniendo vigencia, es que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas debe preguntarse cuál es la *necesidad que pretende satisfacer con la contratación*, pues, más allá de honrar un compromiso, o actuar con espíritu de integración o colaboración armónica con la Administración Distrital, lo cual, de por sí, es plausible, en los términos del literal a) del artículo 8° de la Resolución de Rectoría 262 de 2015¹, sobre ***Viabilidad y Conveniencia***: “*El trámite precontractual inicia con el proceso de planeación del negocio contractual. La Universidad podrá celebrar contratos sólo en la medida en que verifique que: (...) a) Se ajustan a las necesidades de la Universidad para el cumplimiento del servicio público que tiene encomendado...*”.

En el mismo sentido, los literales a) y b) del artículo 9° *ejusdem*, sobre ***estudios previos***, que, para mayor claridad, citamos, establecen lo siguiente:

Artículo 9. Estudios Previos: *Se entiende por estudios previos, los documentos que soportan los procesos de contratación, que permiten valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la Universidad. Con los estudios previos se refleja el análisis que se ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que se requiere, el estudio de mercado que soporta el valor de éste de acuerdo (sic), la modalidad de contratación, en armonía con el Plan Anual de Adquisiciones, así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación.*

“Los estudios previos estarán a cargo del Jefe de la Dependencia en donde se haya identificado la necesidad, quien luego lo remitirá al ordenador del gasto para su aprobación y solicitud de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

“ Dichos documentos deben contener los siguientes elementos:

(...)

“a) La descripción de la necesidad que la Universidad pretende satisfacer con el Proceso de Contratación: *La expresión escrita y detallada de las razones que justifican el qué y para qué de la contratación.*

“b) La forma de satisfacer tal necesidad: *Descripción de cómo se puede llevar a cabo la solución a la necesidad planteada y por qué se requiere específicamente el contrato identificado, esto es, relatar la conveniencia del tipo de contrato recomendado (mediante la ejecución de un proyecto, la realización de un estudio, diseño o pre-diseño o la contratación de un servicio) ... ”*².

2.1.3. Estrechamente vinculado a lo anterior, recomendamos y lo hemos reiterado con posterioridad, esto último, en las reuniones adelantadas para tratar del tema, la necesidad de

¹ Reglamentaria del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

² La negrilla y la subraya son nuestras



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

designar un supervisor por parte de la Universidad, habida cuenta de que: “*corresponde a la dinámica de colaboración mutua de las partes, así como al ánimo de aunar esfuerzos, que se realice seguimiento, vigilancia y control a la ejecución del mismo, de parte de la totalidad de instituciones públicas vinculadas al convenio*”.

2.1.4. En este punto, es imperioso señalar que si la Universidad decide celebrar el convenio de que se viene hablando o un *contrato interadministrativo*, lo cual también estimamos viable jurídicamente, como lo expondremos más adelante, necesariamente debe haber un área, una dependencia o incluso un proyecto curricular, cuya misión y quehacer se identifiquen y correspondan con la necesidad que se pretende satisfacer con el contrato o convenio a ser suscrito, de suerte que, en cabeza de su jefe o de algún servidor público de planta allí vinculado, este último, con el perfil adecuado, se comprometa con la ejecución de las obligaciones o actividades que, para la Universidad, se deriven del contrato o convenio que llegue a suscribirse.

2.1.5. También respecto de este punto, hemos de señalar que recomendamos y aprovechamos para reiterarlo, que debe haber un representante de la institución en el *comité técnico y de seguimiento*, cuya existencia se prevé en los *estudios previos*, quien debe ser un funcionario de planta o, de ello no ser posible, alguien vinculado mediante contrato de prestación de servicios, que tenga la idoneidad (conocimiento y experiencia) para apoyar técnicamente, y hacer seguimiento a la ejecución del contrato o convenio, en coordinación con el supervisor designado y en cumplimiento de las funciones a dicho comité asignadas también en los respectivos *estudios previos*.

2.2. Adicionalmente, en nuestro oficio OJ-638-22 de 21 de junio pasado, también remitido a la Secretaría General de la Universidad, hicimos nuevas observaciones y realizamos otras manifestaciones, dentro de las cuales estimamos oportuno insistir en las siguientes:

2.2.1. Aunque la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. ha cursado una generosa invitación a suscribir un *convenio interadministrativo*, con el objeto anotado al comienzo de este pronunciamiento, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas es autónoma para decidir si acepta o no la invitación; y, en el primer caso, para acceder a la suscripción de un *convenio interadministrativo* o proponer la celebración de un *contrato interadministrativo*, conforme se concerte con ellos y se plasme en la respectiva propuesta, entre otras, con fundamento en las consideraciones que más adelante realizaremos.

2.2.2. Otro de los aspectos relevantes que allí mencionamos, tiene que ver con: “*el aporte que la institución destinará al desarrollo del convenio, el cual, si bien está previsto que sea en especie, deberá ser cuantificado...*”. Este aspecto cobra especial relevancia respecto de lo que Usted denomina *la figura normativa para suscribirlo*, toda vez que, si disponemos de los recursos, así sea en especie, lo procedente sería suscribir un *convenio interadministrativo*, mientras que, si carecemos de estos recursos o no los tenemos presupuestados, lo que es lo mismo, lo procedente sería celebrar un *contrato interadministrativo*. Asunto económico que en todo caso corresponde financieramente a las dependencias responsables del presupuesto, y técnicamente a las dependencias que tengan la capacidad para ejecutar el objeto del contrato o convenio a celebrar.



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

En efecto, en relación con los *convenios interadministrativos*, el artículo 2º de la Resolución de Rectoría 734 de 2013, que trata del convenio interadministrativo, establece que: “*Las Entidades del Estado y la Universidad Distrital podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo...*”, lo cual implica, obviamente, el aporte de recursos de parte y parte.

Por el contrario, frente a los *contratos interadministrativos*, las normas vigentes y aplicables establecen su celebración de manera directa, bajo el entendido de que dos o más entidades del Estado, con el fin de materializar funciones administrativas de interés común para ambas partes, celebran un negocio jurídico.

En este orden, es posible que se celebren *contratos interadministrativos* en el marco de un proceso en el que sea posible la participación de los interesados en ofertar, es decir, a través de las otras modalidades de selección previstas en el Acuerdo 03 de 2015³, diferentes a la de *contratación directa*, pues, como indicamos, la existencia de un contrato interadministrativo no está determinada por la modalidad de selección sino, entre otras cosas, por la calidad de las partes que lo suscriben, es decir, debe tratarse de entidades estatales, cualesquiera que ellas sean.

2.3. Junto a lo señalado, como Oficina Asesora Jurídica, hemos tenido la oportunidad de participar en las reuniones llevadas a cabo con presencia de personas vinculadas a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en las cuales, además de reiterar las manifestaciones anteriormente referidas, hemos puesto de presente nuestra opinión en el sentido de que, sea que se celebre un *contrato* o un *convenio interadministrativo*, la *unidad ejecutora* debe ser la número dos (2), que corresponde al Instituto de Extensión y Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humanos (IDEXUD).

2.4. En efecto, dado que el objeto del contrato o convenio a ser celebrado cabe dentro de la definición de *extensión*, que, según lo establece el artículo 1º de la Resolución de Rectoría 503 de 2013⁴, es: “*una de las actividades misionales de la Universidad y consiste en llevar a la práctica social la teoría, la ciencia y la tecnología, con mutua retroalimentación, con el fin de coadyuvar al bienestar general de la comunidad universitaria y la de su entorno, buscando el perfeccionamiento académico y bienestar social*”⁵.

De tal suerte que, en nuestra opinión, se está frente a una *actividad de extensión*, concretamente, un *proyecto especial*, de que trata el literal K) del artículo 2º de la resolución en cita, agregando que el artículo 3º *ejusdem*, define *proyectos de extensión* como: “*el conjunto de actividades especificadas en las órdenes, contratos, convenios, acuerdos y demás actividades, suscritos para el desarrollo de*

³ Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

⁴ “Por la cual se reglamenta lo establecido en el Acuerdo 004 de 2013 del Consejo Superior Universitario sobre el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”

⁵ La negrilla y la subraya son nuestras



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

dicha función misional, que pueden originarse por iniciativa de la Universidad, por demanda específica de la sociedad y/o por solicitud de cualquier entidad pública o privada”⁶.

Así las cosas, de estimarse que se está frente a un *proyecto de extensión*, entre otras cosas, en los términos del Acuerdo 04 de 2013⁷, así como de su Resolución 503 de 2013 (reglamentaria), una vez suscrito el correspondiente contrato o convenio interadministrativo, deberá agotarse el proceso de formulación, aprobación y ejecución del correspondiente proyecto, para lo cual deberá remitirse la documentación al IDEXUD.

3. SE RESPONDE

Expuesto lo anterior, es viable dar respuesta a la consulta a nosotros elevada, en los siguientes términos:

3.1. Una vez se establezca que la propuesta de asociación elevada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. se adecúa a las necesidades institucionales y la Universidad tiene la idoneidad para ejecutar el proyecto, es viable suscribir un *convenio interadministrativo*, si se cuenta con los recursos correspondientes, sean éstos en dinero o en especie. En caso contrario, procederá la celebración de un *contrato interadministrativo*.

3.2. Aunque no se pregunta, pero como está indisolublemente vinculado al punto anterior y ha sido objeto de inquietud para la Oficina Asesora Jurídica, recomendamos que, en cualquier caso, el correspondiente proyecto sea ejecutado como *proyecto de extensión* y, en este caso, se vincule al IDEXUD a su formulación, aprobación y ejecución.

En los anteriores términos, esperamos haber dado respuesta a su solicitud.

Atentamente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. jdriverae@udistrital.edu.co

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	RADICADO INTERNO/EXTERNO	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal-Abogado contratista OAJ	S.R./Correo electrónico	14/07/2022	

⁶ La negrilla y la subraya son nuestras.

⁷ "Por el cual modifica la denominación del Instituto de Extensión de la Universidad Distrital, se define y desarrolla el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones"