



OJ - 01023 - 25

Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2025

Doctor  
**GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ Ph.D.**  
Rector  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas

**REFERENCIA:** **Inabilidad para suscripción de convenio de cooperación.**

**ASUNTO:** **Respuesta a solicitud de concepto.**

Estimado Dr. Tarazona, cordial saludo.

En respuesta a la solicitud de la que trata su correo electrónico del 03 de septiembre de 2025, asignada por competencia a la Oficina Asesora Jurídica, y en la cual consulta si la firma de un convenio de cooperación con la Cooperativa de la Universidad (COUD) podría generar inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de interés, teniendo en cuenta que el profesor Robinson Pacheco García es docente de planta de la Universidad Francisco José de Caldas y miembro del Consejo Académico, y si sería viable suscribirlo mediante la designación de un representante legal suplente o ad hoc, se procede a dar respuesta a sus interrogantes en los siguientes términos:

**Sobre las inhabilidades y conflictos de interés.**

En el caso planteado en la solicitud, se consulta si la suscripción de un convenio de cooperación entre la Universidad Francisco José de Caldas con la Cooperativa de la Universidad (COUD), entidad sin ánimo de lucro representada legalmente por un docente de planta adscrito a la Universidad, quien además hace parte del Consejo Académico, podría representar un riesgo de incurrir en causales de inhabilidad o conflicto de interés.

En ese orden, resulta oportuno citar la definición del concepto de inhabilidades e incompatibilidades de la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993: “*las que recogen una relación de circunstancias vinculadas con la persona misma del contratista y cuya presencia impide la celebración del contrato, so pena de verse afectado de nulidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales a que haya lugar*”.

Así mismo, frente a la diferencia de las figuras, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha indicado que:

“*(...) por inhabilidad se entiende la imposibilidad de llegar a ser o de tener una determinada condición jurídica y está en materia contractual puede ser general o especial. Se dice que es general, cuando no se puede contratar con ninguna de las personas de derecho público o privado y es especial cuando aquella se reduce a personas de derecho público o privadas específicas, como cuando se está inhabilitado para*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera C.P.: Ricardo Hoyos Duque. 20 de septiembre de 2001.Rad. 08001-23-31-000-1995-5451-01(10989).



*participar en determinada licitación. La incompatibilidad, en cambio, se refiere a la prohibición de que concurran dos distintas condiciones, esto es, impide tener una condición porque ya se posee otra y existirá mientras se tenga alguna de las condiciones”.*

Ahora bien, respecto al caso en concreto y de acuerdo con lo informado en la consulta, se identifica que la Cooperativa de la Universidad Distrital está representada legalmente por el señor Robinson Pacheco García, quien a su vez es docente de planta de la Institución y miembro del Consejo Académico.

Se debe tener en cuenta que el artículo 5 del Estatuto de Contratación de la Universidad Francisco José de Caldas establece que:

*“ARTÍCULO 5: INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTO DE INTERESES. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses en materia contractual será el establecido en las leyes 821 de 2003, 80 de 1993, 190 de 1995, 734 de 2002, 1437 y 1474 de 2011, y demás normas que las desarrollen, modifiquen o adicionen. Toda propuesta de servicios deberá contener una declaración expresa advirtiendo sobre la no concurrencia o configuración de causales de inhabilidad o incompatibilidad en el proponente. Igualmente se aplican las señaladas en la Ley 4 de 1992”.*

Se concluye, que el representante legal de la Cooperativa de la Universidad Distrital en su condición de servidor público de la Universidad Francisco José de Caldas podría estar inciso en las siguientes causales de inhabilidad e incompatibilidad establecidas en la Ley 80 de 1993:

*“ARTICULO 8o. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR.*

*Io. Son inhábiles para participar en licitaciones para celebrar contratos con las entidades estatales:*

*(...)*

*f) Los servidores públicos. (...)"*

Esta causal se refiere a que quien ostente la calidad de servidor público en sus distintas categorías, bien como empleado público de libre nombramiento y remoción, empleado de carrera administrativa o trabajador oficial vinculado como un contrato de trabajo, estará inciso dentro de esta inhabilidad y por lo tanto estará impedido para celebrar contratos estatales mientras permanezca en esta condición<sup>2</sup>.

En consecuencia, se advierte que el representante legal de la Cooperativa de la Universidad Distrital, al tener la condición de servidor público de la Universidad Francisco José de Caldas, no podría suscribir ningún contrato, considerando que el artículo 8, numeral 1, literal f) de la Ley 80 de 1993 establece que los servidores públicos no pueden participar en procesos de contratación con entidades estatales, lo que implica que, mientras mantenga dicha condición, estaría impedido para suscribir convenios o contratos con la Institución.

En igual sentido, resulta procedente citar el concepto de conflicto de interés, en el cual se establece que este ocurre: “cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Universidad Externado de Colombia. Manual de Contratación de la Administración Pública. Ernesto Matallana Camacho. Pág. 195.

<sup>3</sup> Código General Disciplinario. Artículo 44. *Conflicto de intereses*. Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.



Así entonces, se interpreta que con la firma del Convenio de Cooperación se incurriría en la causal de inhabilidad prevista en el literal f del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, pero también se evidencia un posible conflicto de interés, en la medida en que el profesor y miembro del Consejo Académico, al actuar como representante legal de la Cooperativa de la Universidad Distrital, simultáneamente interviene en la esfera de dirección de la entidad contratante y en la representación de la contratista, lo cual implica que el interés general propio de su función pública como autoridad académica podría verse afectado o subordinado al interés particular y directo derivado de su rol en la Cooperativa.

En consecuencia, la eventual suscripción del convenio no solo resultaría jurídicamente improcedente por las inhabilidades e incompatibilidades señaladas en la normativa aplicable, sino que también comprometería los principios de transparencia, imparcialidad y prevalencia del interés general que rigen la contratación estatal.

### **Sobre los convenios entendidos como contratos estatales.**

Teniendo en cuenta que la consulta se refiere a la posibilidad de que la suscripción de un Convenio de Cooperación con la Cooperativa de la Universidad Distrital genere inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de interés, es pertinente precisar que las inhabilidades e incompatibilidades constituyen restricciones de orden constitucional y legal que limitan la capacidad de una persona para celebrar contratos estatales, con el fin de proteger los principios de transparencia, moralidad y prevalencia del interés general.

En este sentido, considerando que la definición de inhabilidades e incompatibilidades se refiere a **contratos estatales**, es importante precisar que la jurisprudencia ha reiterado<sup>4</sup> que los convenios en los que interviene una entidad estatal, por su naturaleza y elementos esenciales, se consideran contratos estatales, por lo que les resultan plenamente aplicables las causales de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de intereses previstas en la Constitución, la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.

Así, debe resaltarse que la finalidad de estas prohibiciones es garantizar la objetividad, imparcialidad y transparencia en la contratación pública, evitando que intereses particulares o vínculos personales de quienes ejercen funciones públicas puedan incidir en la gestión de los recursos y en la toma de decisiones de la administración.

### **Sobre la posibilidad de nombrar un representante legal suplemente o ad hoc.**

En la solicitud que origina el presente concepto, se pregunta si es posible suscribir el Convenio de Cooperación entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Cooperativa de la Universidad Distrital FJC – COUD, en caso de que la citada Cooperativa designe un Representante Legal Suplente o ad hoc para la firma del convenio.

Considerando que la futura entidad contratista se enmarca en las entidades sin ánimo de lucro con responsabilidad solidaria denominadas cooperativas, resulta necesario citar las disposiciones de la Ley 79 de 1988, la cual en su artículo 27 indica que la asamblea general es el órgano máximo de administración de las

---

Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P: María Nohemí Hernández Pinzón. 15 de julio de 2004. Rad. 76001-23-31-000-2003-4288-01(3379)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P: Reinaldo Chavarro Buriticá. 29 de septiembre de 2005. Rad. 15001-23-31-000-2003-03192-01(3776)



cooperativas y sus decisiones son obligatorias para todos los asociados.

Así mismo, en su artículo 26 establece que la administración de las cooperativas estará a cargo de la asamblea general, el consejo de administración y el gerente, quien según el artículo 37 de la misma ley, será el representante legal de la cooperativa y el ejecutor de las decisiones de la asamblea general y del consejo de administración.

En ese sentido, aun cuando se nombre un representante legal suplente o ad hoc para efectos de la suscripción del convenio, no se elimina la situación de fondo: el gerente de la Cooperativa continuaría formando parte de la asamblea general, máximo órgano de decisión, cuyas determinaciones resultan vinculantes para la organización, esto implica que el gerente conserva injerencia y capacidad de influencia en las decisiones estratégicas de la Cooperativa, incluidas aquellas que incidirían directamente en la relación contractual con la Universidad.

Por lo tanto, no puede predicarse una verdadera independencia entre las partes contratantes, ya que la doble condición de servidor público universitario y miembro de la Asamblea General de la Cooperativa genera un vínculo estructural que mantiene latente el conflicto de intereses y la configuración de una inhabilidad, pese a una posible designación de un representante legal suplente o ad hoc.

De acuerdo con lo anterior, se responden a los interrogantes planteados, así:

1. **¿Si al suscribir un Convenio de Cooperación entre la Universidad Distrital y la Cooperativa (COUD) se estaría incurriendo en causal de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses?**
  - a. **En caso de que la respuesta sea positiva, se solicita indicar el fundamento jurídico, así como las posibles consecuencias en que se puedan incurrir quienes lo suscriban.**
  - b. **En caso de que la respuesta sea negativa, se solicita indicar el fundamento jurídico que ampare el concepto.**

**Respuesta:**

De acuerdo con el análisis realizado, la suscripción del Convenio de Cooperación entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Cooperativa Universidad Distrital, representa para el docente Robinson Pacheco la posibilidad de incurrir en la causal de inhabilidad señalada el literal f del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, representa para el docente la posibilidad de encontrarse ante una posible situación de conflicto de interés, sobre la cual debe declararse impedido, de conformidad con lo señalado en el artículo 44 del Código General Disciplinario.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el representante legal de la Cooperativa ostenta simultáneamente la calidad de servidor público y miembro del Consejo Académico de la Universidad, órgano con funciones de dirección institucional

De conformidad con lo mencionado se concluye que, mientras se mantenga dicha condición, no resulta jurídicamente viable la celebración del convenio, puesto que su suscripción en tales circunstancias podría dar lugar a la nulidad del convenio de cooperación y a eventuales responsabilidades disciplinarias y penales para



quienes intervengan en su celebración.

En relación con la eventual configuración de responsabilidad fiscal, es preciso señalar que, en principio, esta no se presentaría, toda vez que el convenio de cooperación que se proyecta no contempla de manera inicial la destinación o ejecución de recursos públicos.

**2. ¿Es posible suscribir el Convenio de Cooperación si la Cooperativa designa un Representante Legal Suplente o Ad Hoc para la firma del Convenio?**

- a. En caso de que la respuesta sea positiva, se solicita indicar el fundamento jurídico, así como las figuras jurídicas que puedan ser utilizadas por la Cooperativa para viabilizar la suscripción del Convenio.**
- b. En caso de que la respuesta sea negativa, se solicita indicar el fundamento jurídico que ampare el concepto.**

**Respuesta:**

De conformidad con lo antes expuesto, se concluye que la designación de un representante legal suplente o ad hoc no garantiza la independencia e imparcialidad en las decisiones que se tomen frente a la ejecución del convenio, teniendo en cuenta que, conforme con lo previsto en los artículos 26, 27 y 37 de la Ley 79 de 1988, el gerente de la Cooperativa continuaría siendo parte de la asamblea general, máximo órgano de decisión, lo que mantiene su injerencia en las decisiones del contratista.

Por ende, no puede predicarse independencia entre las partes, pues el representante legal principal o gerente seguiría teniendo incidencia en los intereses de la Cooperativa, por lo tanto, la inhabilidad y el conflicto de interés persistirían, y la suscripción del convenio resultaría jurídicamente improcedente, incluso con la designación de un representante legal suplente o ad hoc y más aún si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución del convenio es de 15 años.

Del análisis normativo y jurisprudencial realizado, se concluye que la suscripción del Convenio de Cooperación entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Cooperativa de la Universidad Distrital (COUD) resulta jurídicamente improcedente. Ello por cuanto el representante legal de la Cooperativa, quien simultáneamente ostenta la calidad de docente de planta y miembro del Consejo Académico de la Universidad, se encuentra incurso en la causal de inhabilidad prevista en el literal f del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, además de que podría configurarse un claro conflicto de interés conforme al artículo 44 del Código General Disciplinario.

En consecuencia, la celebración del convenio en las condiciones planteadas comprometería los principios de transparencia, imparcialidad y prevalencia del interés general que rigen la contratación estatal, pudiendo acarrear la nulidad del contrato y responsabilidades disciplinarias y penales para los servidores públicos que intervengan en su suscripción.

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”. De otro lado, se aclara que, conforme a la Resolución de Rectoría 001 de 2024 y a la Circular de 2015, esta dependencia no analiza asuntos particulares y concretos, sino que desarrolla los temas desde el punto de vista jurídico, de forma general, en asuntos que circunscriban el quehacer de la Universidad, de tal



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

forma que el pronunciamiento se constituya en un criterio más para adoptar las decisiones que correspondan.

Atentamente,

  
**JAIME ANDRÉS RIASCOS IBARRA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

| FUNCIONARIO O ASESOR | NOMBRE  | FECHA   | FIRMA |
|----------------------|---|---------|-------|
| Proyectó             | Katherine Burgos Córdoba, Asesora OAJ (CPS 1691_25) | 15/9/25 | KABC  |