



**OJ - 00538 - 23**

Bogotá, D.C., 31 de mayo de 2022

Doctora

**MIRNA JIRON POPOVA**

Vicerrectoría Académica

**UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**

Ciudad

**Referencia: SOLICITUD DE CONCEPTO – VIABILIDAD PARA CELEBRAR CONVENIO MARCO INTERADMINISTRATIVO DE ASOCIACIÓN SED-UDFJC.**

Respetada Doctora Mirna, cordial saludo.

De conformidad con el oficio IE -1048-2023 del 2 de mayo de 2023, mediante el cual solicita concepto Jurídico respecto de la “(...) viabilidad de la propuesta de Convenio de la referencia, además de la revisión Jurídica de lo estipulado en el documento de Borrador de estudios previos anexo a esta comunicación.”, esta Oficina Asesora Jurídica, en virtud de la Resolución 1101 de 2002 de la Rectoría, procede a dar respuesta en los siguientes términos:

## **I. MARCO NORMATIVO**

- ✓ Constitución Política de 1991
- ✓ Ley 489 del 29 de diciembre 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."*
- ✓ Decreto 092 de 2017 *"Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política"*
- ✓ Acuerdo 03 del 11 de marzo de 2015 *"Por el cual se expide el Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"*
- ✓ Resolución 734 del 27 de diciembre de 2013 *"Por la cual se establecen medidas de control para Convenios Interadministrativos, Convenios de Asociación"*
- ✓ Resolución de Rectoría 262 de 2015 *"Por medio de la cual se reglamenta el Acuerdo 03 de 2015, Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones"*
- ✓ Resolución 048 del 13 de febrero de 2023 *"Por medio de la cual se crea el Comité Institucional de Ampliación de Cobertura y Fortalecimiento de la Educación Media-Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones"*
- ✓ Circular Interna Única Jurídica Oficina Asesora Jurídica Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Actualizada a 27 de enero de 2023).
- ✓ Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.



## II. COMPETENCIA DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

La Resolución de Rectoría No. 1101 de 2002, “*Por la cual se establece el Manual Descriptivo de Funciones Generales y específicas y los Requisitos Mínimos para los cargos de la Planta de Personal Administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”, le dio a la Oficina Asesora Jurídica funciones de “[p]lanear, dirigir, coordinar y supervisar la asesoría que en asuntos jurídicos requiera el Consejo Superior, la Rectoría y demás dependencias, Comités, Consejos y Juntas con relación a las actividades propias de la Universidad”.

Es por ello que, a través de la Circular Interna Única Jurídica (Actualizada a 27 de enero de 2023), la OAJ señaló que “[l]a naturaleza del ejercicio de la función de emitir conceptos por parte de la Oficina Asesora Jurídica, es la de unificar criterios jurídicos de manera institucional, por lo que los temas que se sometan a análisis deben ser de trascendencia e importancia para la toma de decisiones por parte de la Universidad Distrital, deben fijar una posición jurídica institucional, **por lo que un concepto no busca definir asuntos, actividades o funciones de trámite ordinario del desempeño de las labores técnicas de la Universidad, o particulares de sus funcionarios, docentes o contratistas**” (La subraya y la negrilla no corresponden al texto original).

## III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Con el propósito de establecer la viabilidad jurídica para la suscripción de un Convenio Marco Interadministrativo de Asociación a celebrarse con la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá (SED), y dados los múltiples interrogantes planteados por la Vicerrectoría Académica en Oficio No. IE-1048-2023, es necesario, en primer lugar, diferenciar los criterios normativos aplicables a cada tipo de convenio, así:

FIGURA CONTRACTUAL	NORMAS APLICABLES	PROCEDIMIENTO
Convenio interadministrativo	Artículos 18-4 del Acuerdo 003 de 2015, y 2º y 5º de la Resolución de Rectoría 734 de 2013	Artículos 74 a 80 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015
Convenios de asociación	Artículos 355 de la Constitución Política de 1991, 96 de la Ley 489 de 1998, 6º a 10º del Decreto 092 de 2017, así como 3º y 5º de la Resolución de Rectoría 734 de 2013	Artículo 5º del Decreto 092 de 2017
Convenios especiales de cooperación	Artículos 33 de la Ley 1286 de 2009; 1º, numeral 2º del Decreto Nacional 393 de 1991; y, 5º de la Resolución de Rectoría 734 e 2013	Artículos 74 a 80 de la Resolución de Rectoría 262 de 2015

Sea lo primero recordar que el 27 de diciembre de 2013, la Rectoría de la Universidad Distrital expidió la Resolución 734 de 2013, “*Por la cual se establecen medidas de control para Convenios Interadministrativos, Convenios de Asociación, Persona Jurídica con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro y Asociaciones Público Privadas*”. En referencia a los apartes pertinentes de este acto administrativo, es necesario indicar que, uno de sus fundamentos normativos es el artículo 355 Constitucional, así como las normas concordantes de la Ley 489 de 1998.

Así mismo, y en relación con el objeto de la mencionada Resolución, su artículo primero señala que se deben “[e]stablecer requisitos obligatorios para la suscripción de...:” 1) contratos interadministrativos entre entidades estatales, 2) convenios de asociación o de persona jurídica con entidades sin ánimo de lucro, y 3) las asociaciones públicos privadas de que trata la Ley 1508 de 2017; ahora, respecto del primer punto, el artículo segundo de la resolución (convenio interadministrativo) señala que “[l]as 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. Se exceptúan expresamente los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública”.



En relación con el segundo punto (convenios de asociación o personas jurídicas sin ánimo de lucro), el artículo tercero de la Resolución No. Resolución 734 de 2013, preveía que:

*“Artículo 3º.- Convenio de Asociación o Personería Jurídica Sin Ánimo de Lucro: La Universidad Distrital podrá celebrar Convenios de Asociación con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro o del establecimiento de Personería Jurídica con Entidades Privadas sin Ánimo de Lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público o para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas acordes con el Plan Nacional, los Planes Seccionales de Desarrollo y el Plan Estratégico de Desarrollo vigente en la Universidad.*

*“Parágrafo 1. Las Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro deben ser de reconocida idoneidad.*

*“Parágrafo 2. El Convenio de Asociación o Personería Jurídica Sin Ánimo de Lucro no podrán entregar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado...”.*

**Ahora, estas normas resultan derogadas por los artículos 96 de la 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”, por el artículo quinto del Decreto 092 de 2017, “Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”, y del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Acuerdo 003 de 2015) (contratación directa), conforme al cual “[l]a Universidad seleccionará, con base en los estudios previos, de manera directa al contratista siempre que se justifique por lo menos una de las condiciones especiales que se definen a continuación y se aplique en todo momento el principio de selección objetiva: (...) En Contratos y convenios interadministrativos con entidades públicas nacionales o internacionales”.

Así las cosas, se hace necesario nuevamente resaltar que los Convenios de Asociación hacen referencia a las Asociaciones entre Entidades Públicas y Entidades Privadas sin Ánimo de Lucro (ESALES), razón por la cual, los convenios que se pretendan realizar con Entidades Públicas, como en este caso, deben ser bajo la modalidad de Convenios de Cooperación, Colaboración, etc.

Adicional a lo anterior, es necesario mencionar que los convenios interadministrativos son un instrumento para que las entidades públicas puedan aunar esfuerzos de cualquier índole (técnicos-administrativos-financieros), encaminados a ejecutar actividades de manera armónica, cuando individualmente no se encuentran en capacidad de desarrollarlos por sí mismas, así mismo, lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública.

En este sentido, el numeral 4 del artículo 18 del Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas<sup>1</sup>, establece que: “La Universidad seleccionará, con base en los estudios previos, de manera directa al contratista siempre que se justifique por lo menos una de las condiciones especiales que se definen a continuación y se aplique en todo momento el principio de selección objetiva: (...) 4. En Contratos y convenios interadministrativos con instituciones públicas nacionales o internacionales”. Por lo tanto, la celebración de estos convenios interadministrativos, deberán agotar el procedimiento establecido en el Título VIII “Contratación Directa” de la Resolución de Rectoría 262 de 2015.

Expuesto lo anterior no cabe duda que, la Universidad Distrital ha regulado internamente la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos entre entidades públicas, con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo.

---

<sup>1</sup>Acuerdo 03 del 11 de marzo de 2015.



Se estima pertinente aclarar que los convenios marco y los convenios específicos se diferencian en los siguientes aspectos:

- **Convenio Marco:** La finalidad de este tipo de convenios es establecer vínculos o relaciones generales, que faciliten la concreción de acciones concretas, con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo mediante la suscripción de convenios específicos, por lo cual, no se asumen obligaciones de hacer, ni económicas en forma directa, sino, obligaciones generales, amplias, las cuales puedan ser desarrolladas posteriormente mediante convenios específicos.

- **Convenios Específicos:** Nos encontramos frente a este tipo de convenios, cuando estos tienen como finalidad ejecutar, desarrollar, implementar, imponer, una labor o actividad concreta, precisa y determinada, la cuál puede ser en desarrollo de un Convenio Marco o no. Por lo tanto, en esta clase de convenios, se asumen obligaciones específicas, claras, concretas.

Así pues, el convenio marco necesita de los convenios específicos para poder cumplir con su finalidad, contrario sensu, los Convenios Específicos cumplen su finalidad estableciendo acciones concretas y precisas dentro de su clausulado, por lo que, **lo discutido hasta este punto, le permite a la Oficina Asesora Jurídica recomendar respetuosamente que el tipo de convenios que se pretendan celebrar con la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá (SED), sean Convenios Marco Interadministrativos, dada la normatividad vigente y aplicable a la Universidad.**

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA VICERRECTORÍA ACADÉMICA

Pese a que, el aspecto académico, su alcance y consideraciones eminentemente académicas escapan a la órbita de competencia de esta oficina, la cual emite consideraciones de tipo jurídico y legal que se enmarquen en el quehacer de la Institución, se considera necesario precisar, desde su componente normativo, lo señalado por la Vicerrectoría Académica en el oficio IE-1048 del 2 de mayo de 2023, con el que se solicitó pronunciamiento de este Despacho.

Así, sea lo primero indicar que, en efecto, mediante Resolución de Rectoría 048 del 13 de febrero del 2023, se creó el Comité Institucional de Ampliación de Cobertura y Fortalecimiento de la Educación Media-Superior de la Universidad, el cual, entre otras, tiene las siguientes funciones establecidas en el artículo 3 ibidem:

**“ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DEL COMITÉ.** Las funciones del Comité Institucional de Ampliación de Cobertura y Fortalecimiento de la Educación Media - Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, serán:

- a. Generar y proponer estrategias de ampliación de cobertura para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- b. Generar propuestas de articulación con los lineamientos institucionales de flexibilidad curricular con el fin de promover la continuidad de la trayectoria formativa de los estudiantes.
- c. Construir estrategias de cooperación entre la Educación Media y Educación Superior en articulación con las disposiciones Nacionales y Distritales. Proyectar y proponer los aspectos técnicos y financieros para el desarrollo de los proyectos de ampliación de cobertura.
- d. Establecer alianzas estratégicas y promover la firma de convenios de cooperación académica para articular el nivel de pregrado, con otras Instituciones de Educación Superior, debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.  
(...)”



En consecuencia, se considera además de pertinente, necesario, que el citado comité conozca el contenido de los estudios previos y emita las consideraciones que sobre el particular tenga frente a una eventual suscripción del convenio, sobre todo por cuanto, como se evidencia en la descripción de la necesidad de los estudios previos remitidos, se establecen tres (3) componentes<sup>2</sup> que merecen el análisis de dicho comité y de ser del caso del Consejo académico, que, como máxima autoridad académica de la Universidad, podría analizar y emitir el aval que corresponda.

## **DEL OBJETO DEL CONVENIO**

Si bien la Vicerrectoría Académica considera que no se aclaran los alcances y límites que tendrían las partes en la suscripción, lo que generaría ambigüedad, esta oficina considera que, entendiendo que nos encontramos en el ámbito de un Convenio Marco, no es necesario que en el objeto se establezcan de manera concreta y específica cuales son las acciones a realizar por parte de ambas entidades, ya que esto, se desarrollara mediante convenios específicos.

Ahondando en lo anterior, no se requiere estipular acciones en concreto por parte de las entidades, sino, su interés en aunar esfuerzos entre las partes para obtener fines comunes, por lo que cada uno aporta lo necesario para su cumplimiento y ninguna de las partes se dirige a obtener un mayor beneficio que el de cumplir una misión conjunta.

Así las cosas, como se ha hecho referencia a lo largo del escrito, la finalidad de un convenio marco es establecer vínculos generales, que faciliten la concreción de acciones concretas mediante convenios específicos, por lo tanto, las obligaciones generales que se estipulan dentro del convenio marco deben ser desarrolladas por convenios específicos, con el fin de concretar obligaciones específicas y claras, que permitan cumplir con el fin del convenio marco.

## **DEL VALOR ESTIMADO DEL CONVENIO**

Es viable que dentro de los Estudios Previos y dentro del clausulado del convenio marco (por su naturaleza misma), se establezcan obligaciones generales cuyo desarrollo no implique “*per se*” algún valor o utilización de recursos, en el sentido de que el convenio no genera afectación presupuestal alguna, ya que dichas obligaciones, serán desarrolladas y realizadas mediante convenios específicos. No obstante lo anterior, el componente curricular descrito en la necesidad como aquel que “*Implica el trabajo curricular conjunto entre docentes de la UDFJC y docentes del nivel de educación media para elevar los contenidos y la enseñanza del núcleo común, así como de profundización y de especialización en Educación Media Académica y Técnica, respectivamente*” merece un análisis técnico y financiero que si bien, no afecta la erogación del convenio, sí debe ser tenido en cuenta como parte de análisis económico que tal situación puede tener en la Universidad.

En cuanto a gestionar los recursos administrativos, logísticos y técnicos para la ejecución de su objeto, no necesariamente conlleva a que el convenio tenga valor alguno, ya que, las entidades cuentan con el personal, equipamiento del giro ordinario de sus actividades, pero en todo caso el impacto presupuestal que el componente citado conlleve para la Universidad sí deberá ser analizado y desarrollado en los estudios previos, y previamente revisado por la instancia académica competente.

---

<sup>22</sup> (i) curricular; (ii) acceso directo a la Universidad y (iii)



## DEL ACCESO DIRECTO E INFRAESTRUCTURA

En igual sentido que lo analizado en líneas anteriores, los convenios marco como el acá estudiado, permiten la unión de esfuerzos de cada una de las entidades con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo; es con fundamento en ello que es viable establecer obligaciones generales que puedan, luego, ser establecidas de manera precisa en los convenios específicos, ya que es en ese momento en donde se determinarán las condiciones de las mismas.

Sin embargo, se insiste en que, aspectos como el relacionado con la infraestructura y/o la generación de espacios físicos, y por su puesto la posibilidad de permitir accesos directos para egresados de los colegios, son componentes que deben ser analizado desde su aspecto técnico y financiero dadas las implicaciones que esto puede generar a la Universidad.

### V. CONCLUSIONES

En consecuencia, y luego del análisis efectuado, esta oficina concluye que el tipo de convenio a suscribirse es un Convenio Marco Interadministrativo, dada la normatividad vigente y aplicable a la Universidad y en razón a que el objeto del convenio sería *“Aunar esfuerzos para que colegios oficiales del Distrito que, en el marco de su autonomía escolar, acuerden con la UDFJC avanzar en el fortalecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje para elevar el nivel académico de la Educación Media, promover el tránsito de los bachilleres a la educación superior, y el uso compartido de la infraestructura educativa”*.

Respecto del alcance del mismo, esto es, lo relacionado con los tres componentes que se señalan en la necesidad descrita en los estudios previos, esto, al igual que el convenio a suscribirse, debe ser revisado y analizado por el Comité Institucional de Ampliación de Cobertura y Fortalecimiento de la Educación Media-Superior, y de ser necesario por el alcance del mismo, por el Consejo Académico de la Universidad.

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual, *“[s]alvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

Atentamente,

**JOHANNA CAROLINA CASTAÑO GONZALÉZ**

Jefa Oficina Asesora Jurídica

CC Facultad de Ciencias y Educación

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FIRMA
Proyectado	Ian Sebastián Gómez Romero CPS OAJ	<i>ISGR</i>
Revisado:	Diana Paola Gutiérrez Preciado	<i>DPGP</i>