

Contraloría General de la República :: SGD 16-12-2025 14:35  
Al Contestar Cite Este No.: 2025IE0151157 Fol:0 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80112 OFICINA JURÍDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ  
DESTINO 821121 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL POSCONFLICTO / FABIO ALBERTO ALZATE CARREÑO  
ASUNTO CONCEPTO RESPUESTA A SU OFICIO RADICADO SIGEDOC 2025IE0142906 DEL 27 DE OBS

80112 --

CGR - OJ - 212 de 2025 2025IE0151157

Bogotá D.C.,

Referencia: Respuesta a su oficio radicado SIGEDOC 2025IE0142906 del 27 de noviembre de 2025.

Tema: LEY DE GARANTÍAS – Convenios.

Respetados señores:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia<sup>1</sup>, la cual procede a responder en los siguientes términos:

### 1. Antecedentes

Los peticionarios plantean lo siguiente:

*"(...) Como ha sido puesto en conocimiento del nivel directivo, la Contraloría General de la República prepara el **Congreso Internacional "10 años de la Implementación del Acuerdo Final de Paz: Entre la firma y la realidad"**, previsto para el año 2026.*

*En este marco, la Contraloría Delegada para el Posconflicto ha adelantado gestiones con diversas universidades interesadas en participar como coorganizadoras. Para formalizar esta cooperación, se elaboró una minuta de Convenio Marco de Colaboración entre la Contraloría General de la República y las universidades, con el propósito de aunar esfuerzos académicos, técnicos y logísticos, sin que exista transferencia de recursos entre las partes. Los compromisos específicos de cada universidad se detallan en un documento anexo. Esta minuta fue trabajada con el Centro de Estudios Fiscales y revisada por su Oficina.*

*Considerando la próxima entrada en vigencia de la Ley de Garantías Electorales, y con el fin de avanzar con seguridad jurídica en la suscripción de estos convenios,*

<sup>1</sup>Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción".

*solicito muy respetuosamente su confirmación sobre la viabilidad de suscribir un convenio con cada universidad coorganizadora. Lo anterior, bajo el entendido de que no existe impedimento legal, dado que no habrá erogación ni transferencia de recursos.*

*Para su análisis se remiten la minuta del Convenio, el Anexo de los compromisos de las universidades y el documento guía con los lineamientos generales del Congreso (...).*

## **2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica**

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>2</sup> ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *“sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General”*<sup>3</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales *“respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General”*<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de *“las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”*<sup>5</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca *“orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal”*<sup>6</sup> y *“asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten”*<sup>7</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, acorde con lo dispuesto en el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>8</sup>, esta calidad

<sup>2</sup> Art. 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>8</sup> Art. 43 Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### 3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Esta Oficina se ha pronunciado sobre algunos aspectos relacionados con el tema objeto de estudio. En cuanto a la Ley de Garantías Electorales - Convenios, a través de los conceptos: CGR-OJ-005-2025 con SIGEDOC 2025EE0007895 de fecha 24 de enero de 2025, CGR-OJ-056-2022 con SIGEDOC 2021EE0059546 de fecha 06 de mayo de 2022. Los fundamentos de los citados conceptos se retoman en lo pertinente en la presente respuesta. De igual manera, se le informa que los mismos pueden ser consultados en el aplicativo SINOR (Normatividad y Relatoria), a través de la página web institucional: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) en el micrositio "Normatividad".

### 4. Consideraciones Jurídicas

#### 4.1. Problemas jurídicos:

- ¿En el marco de la Ley de garantías electorales la Contraloría General de la Republica Puede suscribir Convenios?

#### 4.2. Marco Normativo Ley de Garantías – Convenios.

La 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.* Estableció las restricciones en materia de contratación, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición.

En el artículo 33 de la ley materia de consulta, se regularon las restricciones a la contratación pública, donde se dispuso que durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta queda prohibida la contratación directa a todos los entes del estado, en ella exceptuó lo referente a *la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.*

El Consejo de Estado, Sala de Consulta de Servicio Civil, realizó pronunciamiento sobre las restricciones del Artículo 33 de la Ley 996 de 2005, en ella manifestó:

*(...) Adicionalmente, las restricciones del artículo 33 a la contratación directa comprenden a "todos los entes del Estado", con lo cual quedan incluidas las entidades territoriales.*

*Precisamente, sobre este tema, la Sala en el Concepto No. 1727 del 20 de febrero de 2006 sostuvo:*

*"Siguiendo la doctrina expuesta por esta Sala de Consulta y Servicio Civil, se tiene que la expresión todos los entes del Estado hace referencia a los sujetos o destinatarios de la prohibición, que son los organismos o entidades autorizados por la ley para suscribir contratos, y en consecuencia, comprende a la totalidad de los entes del Estado, sin que resulten relevantes su régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, su pertenencia a una u otra rama del poder público o su autonomía. Dada la finalidad de la ley 996 de 2005, es claro que esta locución debe ser entendida dentro de su propio contexto, que consiste en evitar que mediante la contratación directa, cualquier ente público pueda romper el equilibrio entre los partidos y los candidatos a elecciones. (...) Reitera la Sala que la locución en comento, debe entenderse dentro del contexto de la ley de garantías y de la especial finalidad que ella busca, la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia, de suerte que si el legislador no utilizó la expresión "rama ejecutiva" en el artículo 33 de esta ley, como sí lo hizo en la prohibición del artículo 32, y enunció como obligados por la prohibición a todos los entes del Estado, es claro que no fue su intención excepcionar aquellas que no encajaran dentro de la noción de rama ejecutiva, desarrollada por el artículo 38 de la ley 489 de 1998. La frase que se interpreta coincide con la definición legal de 'administración pública' del artículo 39 de la misma ley 489, según la cual 'se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.' (...)*

En concepto CGR-OJ-056-2022 con SIGEDOC 2021EE0059546 de fecha 06 de mayo de 2022, la CGR se pronunció frente al Parágrafo del Artículo 38 de la Ley 996 de 2005, en los siguientes términos:

*El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 dispone lo siguiente:*

*"Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos." Los convenios o contratos interadministrativos que se restringen en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, son únicamente aquellos en que se dispone la*

*ejecución de recursos públicos, para evitar que mediante la suscripción de estos se comprometa el erario con fines políticos o partidistas<sup>9</sup>.*

*Así las cosas y para establecer el alcance de la prohibición consagrada por la Ley de Garantías Electorales, es preciso determinar que tipo de relaciones contractuales pueden considerarse convenios o contratos interadministrativos. La Ley no contiene una definición expresa de las figuras; no obstante, el Decreto 1082 de 2015 califica a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales.<sup>10</sup>*

El 25 de septiembre de 2025, La Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, expidió la circular 006 de 2025, dirigida a todas las entidades estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, con el fin de dar alcance de la aplicación de las prohibiciones establecidas en el artículo 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 Ley de Garantías Electorales.

El objetivo de la circular externa fue dar lineamientos respecto a la aplicación de las prohibiciones establecidas en el artículo 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, en ejercicio de sus funciones como ente rector de la compra y la contratación pública; conferidas por los numerales 2o y 5o del artículo 3o del Decreto 4170 de 2011<sup>11</sup>, los cuales le otorgan la competencia para expedir circulares externas en la misma materia, que coadyuven en la correcta implementación de la normativa del Sistema de Compras y Contratación Pública.

Con respecto al desarrollo del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, la circular se expuso frente a las restricciones para celebrar convenios interadministrativos. Dispuso lo siguiente:

*El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos. Para la aplicación de esta prohibición se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:*

*i) Sujetos que tienen prohibido celebrar convenios interadministrativos*

*La norma señala expresamente los sujetos a quienes aplica la prohibición, es decir: a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital. En consecuencia, no se extiende a sujetos adicionales o distintos a los referidos, de modo que no cubra a*

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 20 de febrero de 2006. Radicación 11001-03-06-000-2006-00023-00(1724). Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

<sup>10</sup> Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

<sup>11</sup> Decreto 4170 de 2011, Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.

*todos los entes públicos que tienen la facultad de contratar, como ocurre con la prohibición del artículo 33.*

*ii) **Ámbito material de aplicación** La prohibición señalada en el parágrafo del artículo 38 cubre expresamente a los convenios interadministrativos en los que se contemple la ejecución de recursos públicos. De acuerdo con la interpretación realizada por el Consejo de Estado, la norma prohíbe a los alcaldes, gobernadores, secretarios, gerentes y directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos<sup>12</sup>.*

*iii) **Periodo electoral frente al cual aplica la prohibición** El parágrafo del artículo 38 prohíbe la celebración de convenios durante los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley, incluido el de Presidente de la República. De esta manera, las prohibiciones del artículo 33 y del parágrafo del artículo 38 no se excluyen, sino que se integran parcialmente, por lo que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones del artículo 33 con sus excepciones, así como las del parágrafo del artículo 38.*

*iv) **Convenios interadministrativos a título gratuito** El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 no estableció ningún supuesto que exceptúe la aplicación de esta prohibición. En consecuencia, la restricción referida a la celebración de convenios interadministrativos aplicará a los sujetos allí señalados, aunque se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el ámbito de aplicación de la restricción prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 solo se extiende a los convenios interadministrativos en los que se contemple la ejecución de recursos públicos. Esto significa que la prohibición no resulta aplicable a convenios interadministrativos a título gratuito, los cuales pueden celebrarse válidamente durante la vigencia de la mencionada restricción.*

<sup>12</sup> Mediante auto de 4 de octubre del 2024, expediente 70.313, la Sección Tercera del Consejo de Estado decretó medida de suspensión provisional parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, concretamente, respecto de los siguientes apartes normativos: i) el inciso segundo 2 que dispone: "Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas" y, ii) la expresión y el siguiente párrafo contenidos en el inciso cuarto "contratos" y "En este sentido, la prohibición que establece el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos y/o convenios, que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito". Dicha providencia parte de la distinción entre los conceptos de "convenio" y "contrato" interadministrativos, para diferenciarlos en su naturaleza, contenido y alcance, lo cual ha servido de fundamento para que tanto la Sección Tercera como también la Sala de Consulta y Servicio Civil de esa Corporación hayan realizado la distinción entre uno y otro negocio jurídico. Bajo este contexto, esta Agencia debe manifestar que, si bien respeta y acata las decisiones proferidas por el Consejo de Estado, como es el caso del auto de suspensión provisional parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única, no comparte los argumentos expuestos por dicha Corporación. Esto, en la medida que, a juicio de esta Entidad, señalar que la Ley de Garantías Electorales no aplica para el caso de los contratos interadministrativos deja sin efecto el propósito buscado por la norma, que no es otro que evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas políticas, o que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos y/o convenios, que para efectos de la Ley de Garantías tienen la misma connotación y propósitos. Por esta razón, esta Agencia recomienda que los sujetos señalados en la norma se abstengan de celebrar tanto convenios como contratos interadministrativos durante el periodo previo a esas elecciones.

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y servicio Civil, el 26 de julio de 2016 emitido concepto bajo el radicado interno 2257, en el que realizó un análisis de las diferencias que existen entre el contrato administrativo y convenio interadministrativo, en el se manifestó:

*(...)1.3. Los contratos interadministrativos en la Ley 80 de 1993*

*En el régimen original de la Ley 80 de 1993 no se definen los contratos interadministrativos; sin embargo, la locución "interadministrativos" se menciona en diferentes disposiciones y a propósito de varias materias, a saber:*

*En primer lugar, en desarrollo del principio de transparencia, en el artículo 24, núm. 1 literal c, ordenó que "[L]a escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: c) Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro."<sup>13</sup> (Resalta la Sala)*

*En segundo lugar, en lo atinente a la garantía única para avalar el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, señaló en el artículo 25, núm. 19, que "[l]as garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, interadministrativos y en los de seguros" (subrogado por el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007).*

*En tercer lugar, en relación con la inclusión o no de las cláusulas excepcionales al derecho común, de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos, como medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual y los fines de la contratación, en el artículo 14, numeral 2, parágrafo, indicó que "[e]n los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; (...) se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales" (todas las negrillas son de la Sala).*

*Como puede apreciarse, la Ley 80 de 1993, en sus disposiciones originales, utilizó aisladamente la locución "interadministrativos" para indicar que la modalidad o proceso de selección es el de contratación directa, eximiéndolos de la obligación de constituir las garantías para cubrir los riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones y prohibiendo en ellos la utilización de las cláusulas excepcionales al derecho común. En ninguna de tales disposiciones, sin embargo, se definieron en realidad los contratos y convenios interadministrativos, lo cual no es óbice para que pueda ser deducida esta distinción mediante la interpretación de las normas respectivas, con el fin de perfilar las características de cada una de estas figuras.*

*En efecto, ya se mencionó que, de acuerdo con los artículos 1494 del Código Civil y 864 del Código de Comercio, el contrato está dirigido a crear una relación jurídica obligacional, la cual incide en la esfera patrimonial de las partes que la conforman,*

<sup>13</sup> Numeral subrogado por el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

*aspecto que lleva a la doctrina a relieves el carácter patrimonial y económico del contrato estatal, dada su conmutatividad y onerosidad.<sup>14</sup>*

*Sin embargo, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en armonía con el artículo 40 ibidem<sup>15</sup>, permite a las entidades celebrar los "contratos" y "acuerdos" derivados de la "autonomía de la voluntad"<sup>24</sup> para el cumplimiento de los fines estatales, de donde se colige que, además de los "contratos" (en el alcance genuino de acuerdos de voluntades de contenido patrimonial) que pueden celebrar las entidades estatales, también es viable la realización de otros "acuerdos" de voluntades necesarios para el cumplimiento de los fines estatales como serían los "convenios interadministrativos", los cuales no tendrían el alcance de una relación jurídica patrimonial.*

*En consecuencia, los convenios y los contratos interadministrativos, se distinguen por su naturaleza y finalidad. Ambas figuras son especies del género contrato estatal que como nota común tienen la de ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre dos entidades estatales (artículo 2, numeral 1, de la Ley 80 de 1993) y de ahí la locución formal "interadministrativos". De esos acuerdos unos tienen por objeto y finalidad "constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial", en los términos del artículo 864 del Código de Comercio y, por lo mismo, son contratos, y otros, son "acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad" celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) que no involucran una interlocución negocial fundada en un carácter patrimonial, los cuales conformarían la especie convenios.*

*(...) De este modo los contratos interadministrativos comportan el pago de una remuneración, dentro del cumplimiento de un fin estatal que para el caso está radicado en la entidad estatal contratante, en tanto que la entidad estatal contratista actúa en su propio interés, bajo el amparo de una relación jurídica de carácter patrimonial que, en definitiva, incide sobre los derechos subjetivos de las partes, a diferencia de los convenios interadministrativos que, como se puntualizará más adelante, son acuerdos que permite la autonomía de la voluntad celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) y que no involucran una relación negocial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses.*

Igualmente se definió y se dio alcance a los contratos interadministrativos celebrados bajo el marco normativo de las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, se dispuso:

<sup>14</sup> "El contrato del Estado es así mismo una fuente de obligaciones conforme los parámetros del artículo 1494 del Código Civil. En este sentido, su contenido, tal como se desprende de los artículos 1495 del Código Civil y 864 del Código de Comercio, es estrictamente obligacional y está dirigido inevitablemente a construir, regular o extinguir relaciones jurídicas obligacionales que inciden en la esfera patrimonial de las partes relacionadas, es decir, que son de contenido y carácter indiscutiblemente económico intersubjetivo y, por lo tanto, cumple una función sustentada en este elemento fundamental, de conformidad con las características de cada negocio que se considere conveniente y adecuado a los fines, propósitos y necesidades públicos o generales". SANTOFIMIO, Jaime Orlando. "El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal". Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 1, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2009, pág. 15. (Se subraya).

<sup>15</sup> "Artículo 40. Del Contenido del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.// Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.// En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no se aparten contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración...". (Se resalta).

*En consecuencia, una interpretación sistemática de las leyes 80, 1150 y 1474 permite sostener que la noción “contrato interadministrativo” involucra necesariamente una relación jurídica patrimonial, en la cual la Administración (entidad contratante) pretende satisfacer los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos (art. 3 Ley 80), en la medida en que estos son de su competencia exclusiva (o están a su cargo), y para el efecto se relaciona con una “entidad ejecutora” (contratista estatal) que colabora voluntariamente con la Administración contratante y, en tal sentido, ocupa la misma posición jurídica de un particular.*

*En la relación descrita, el contratista estatal está en una posición de subordinación jurídica y patrimonial frente a la Administración contratante, toda vez que existe una “desigualdad de propósitos perseguidos por las partes”, según lo afirma Berçaitz: “El cocontratante de la Administración persigue un fin económico privado: busca una colocación productiva de su capital. La Administración en cambio, vela por el interés público, por las necesidades colectivas: trata de que se satisfagan o que no se creen obstáculos para su satisfacción”<sup>16</sup>.*

*El hecho de que el contratista sea una entidad estatal y que por la calidad de las partes el contrato sea interadministrativo, en manera alguna puede cambiar la naturaleza, objeto y finalidad de la relación jurídica patrimonial celebrada para, entre otros fines, la construcción o concesión de una obra pública, suministro de bienes o prestación de servicios requeridos por la Administración contratante con el objeto de cumplir con las funciones o competencias constitucional o legalmente asignadas. De esta manera se estará al frente de un contrato interadministrativo de obra pública, concesión o suministro, entre otros, que se sujetará a la regulación que el Estatuto General de Contratación Pública trae para estos, en condiciones similares a las de una relación entre la Administración y un contratista particular como colaborador de ella.<sup>17</sup>*

*Es preciso indicar que la incidencia en la esfera patrimonial de las partes relacionadas en el contrato interadministrativo, reitera el carácter oneroso<sup>18</sup> de tales contratos. En efecto, “esto genera utilidad para ellas, es decir, (...) se genera una especie de gravamen de cada parte en beneficio de otra”<sup>19</sup>.*

*Por consiguiente, con la “ejecutora” (entidad estatal contratista) que se vincula de manera libre y voluntaria como colaborador de la entidad estatal contratante existirá una relación negocial de contenido patrimonial bajo la figura de un contrato y no de un convenio. Así las cosas, con posterioridad a la vigencia de la Ley 1150 de 2007, se vislumbra con mayor claridad que la locución contrato interadministrativo tiene una*

<sup>16</sup> BERÇAITZ, Miguel A, Teoría General de los Contratos Administrativos, Ed. de Palma, 1980, pág. 229.

<sup>17</sup> “Cuando una entidad estatal acuerda con otra la prestación de un servicio, la construcción de una obra, la entrega de bienes, etc., en similares condiciones a aquellas en que podría un particular cumplir la prestación, celebra un contrato no un convenio. En los contratos interadministrativos existirán, necesariamente, intereses opuestos regulados (...)”. PINO Ricci, Jorge. Los convenios interadministrativos, en primeras jornadas de derecho constitucional y administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, págs. 656 - 657

<sup>18</sup> El contrato es oneroso “...cuando tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno en beneficio del otro” (Código Civil, artículo 1497).

<sup>19</sup> SANTOFIMIO, op. cit. pág. 16.

*naturaleza, alcance y finalidad diferentes a la de los convenios interadministrativos y, por ende, no pueden ser considerados sinónimos.*

*En consecuencia, la Sala concluye que en el ámbito normativo de la contratación estatal no se puede seguir utilizando la expresión "contratos o convenios interadministrativos" bajo el entendido de equiparar dos relaciones jurídicas; así que, cuando dichas normas aludan a los contratos interadministrativos, no es posible que automáticamente tales negocios jurídicos se asimilen a los convenios interadministrativos dado que estos tienen una naturaleza jurídica diferente.*

*Para finalizar, si bien no es objeto de este concepto el análisis de los procedimientos de selección en los contratos interadministrativos ni las reglas que en esa materia deben seguir las entidades estatales que por ley se someten a un régimen de contratación especial, la Sala debe puntualizar que en la interpretación sistemática de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, la noción "contrato interadministrativo" no es sinónima de contratación directa, toda vez que, como se explicó (ut supra literal b) de este numeral), la celebración de determinados contratos (obra, suministro, fiducia pública, etc.), deberá estar precedida de licitación pública o selección abreviada y solo en los demás casos podrá acudir a la contratación directa.*

*En otras palabras, la noción contrato interadministrativo en manera alguna está supeditada a los procedimientos de selección empleados para su celebración, específicamente el de contratación directa, pues la naturaleza jurídica de tales contratos corresponde a la calidad pública de las partes contrayentes y los elementos analizados en precedencia, es decir, un acuerdo de voluntades celebrado entre dos entidades de carácter estatal, productor de efectos jurídicos dentro del marco de una relación jurídica patrimonial para el cumplimiento de los fines estatales, sin que para deducir esa naturaleza sea relevante el medio previsto por el legislador para seleccionar al contratista.*

Así mismo el Consejo de Estado en este mismo pronunciamiento analizó el alcance de los convenios interadministrativos, en los siguientes términos:

*La Sala en múltiples oportunidades ha aludido a la noción de convenios interadministrativos, recientemente en los Conceptos 2238 y 2269 de 2015. A juicio de la Sala, que sigue para el efecto la jurisprudencia de la Sección Tercera citada en el numeral anterior, es posible sostener la existencia de convenios interadministrativos en virtud del deber de colaboración entre entidades estatales, siempre y cuando su objeto no lo constituyan obligaciones de contenido patrimonial.*

*En efecto, la Constitución Política consagra un principio de colaboración interinstitucional como eje articulador de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades del Estado cuando señala que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines" (artículo 113) y que "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado" (artículo 209). De esta manera se evitan actuaciones desorganizadas y aisladas y se garantiza una mejor utilización de los bienes y recursos públicos.*

*Por lo tanto, el hecho de que cada entidad u organismo tenga sus propias funciones (regla de no duplicidad) y que para su ejercicio la ley les confiera determinados grados de autonomía, no justifica actuaciones aisladas, contradictorias o económicamente ineficientes entre las diversas organizaciones estatales, pues en cualquier caso sus competencias están regidas por los mandatos de colaboración y coordinación interinstitucional que permiten el logro mancomunado del interés general y la satisfacción de los derechos de las personas (artículos 4º, 113 y 209 C.P.).*

*Sobre este particular, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece que en virtud de los principios de coordinación y colaboración las entidades garantizarán "la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales", por lo que, en consecuencia, "prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones" (ibídem).*

*De igual manera, el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, "[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", establece que "[e]n virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares"*

*Precisamente, una de las formas de concretar el mandato constitucional de colaboración interinstitucional es la celebración de convenios interadministrativos<sup>20</sup>, tal como lo establece el artículo 95 de la propia Ley 489 de 1998 que señala lo siguiente:*

*"Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro." (Subraya la Sala).*

*Como se observa, la nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales<sup>21</sup>. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias. Como se ha indicado, se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio "cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas."<sup>22</sup> Esa finalidad común y ánimo*

<sup>20</sup> La Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección C, del Consejo de Estado acoge este criterio en la sentencia de 23 de mayo de 2012, Exp. No. 22828.

<sup>21</sup> "El objeto de los convenios de la administración implica siempre la conjunción de voluntades en torno a intereses que son mutuos compartidos por ambos contratantes. Se trata de lograr la realización de objetivos o fines que son comunes a todas las partes que celebran el negocio jurídico. Lo anterior significa excluir de esta clase de acuerdos aquellos compromisos que implican una contradicción de intereses, en los cuales las partes buscan la satisfacción de objetivos que no les son comunes". CHAVES Marín, Augusto Ramón. Los Convenios de la Administración. Entre la Gestión Pública y la Actividad Contractual. Editorial Temis, Bogotá. D.C., Tercera Edición. 2015. Pág. 76.

<sup>22</sup> Vid. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1982 de 2010.

de cooperación, agrega en esta oportunidad la Sala, se da en el ámbito de un "paralelismo de intereses"<sup>23</sup>, por lo que no existe preeminencia del contratante respecto del contratista, sino más bien las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, esto es, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.

(...) En el criterio que la Sala sostiene en este concepto, los contratos interadministrativos corresponderían a los "de colaboración" y los convenios interadministrativos estarían enmarcados en los negocios jurídicos de "cooperación", si se siguiera la clasificación que propone el citado jurista español.

Por su parte, Sayagues Lasso afirma que "los entes públicos pueden vincularse convencionalmente, es decir, por mutuo acuerdo de partes. Cuando el fin que persiguen los entes públicos es coincidente estamos en presencia de convenciones, que una parte de la doctrina denomina acuerdos, mientras que si los fines perseguidos son opuestos se configuran los contratos interadministrativos"<sup>24</sup>. (Ibídem)

En la doctrina italiana, Messineo advierte que una de las distinciones entre los acuerdos y los contratos se da desde el punto de vista de la estructura, toda vez que en aquel el consentimiento o "consenso" es una especie de "peculiar combinación de voluntades". En el acuerdo, las voluntades no se combinan; "están paralelamente dirigidas a un idéntico y único resultado"<sup>25</sup>

Finalmente, Menéndez Rexach afirma que la "singularidad de los convenios interadministrativos de naturaleza contractual radica en que en ellos se mantiene plenamente la igualdad jurídica y la coordinación entre las partes, justamente porque esas relaciones no se insertan en el marco de la relación general de subordinación administración - administrado sino que se producen entre dos sujetos jurídicos que están en plano de igualdad porque ambos actúan en ejercicio del poder público (competencias)"<sup>26</sup> (Subraya la Sala, paréntesis textual).

En síntesis, los convenios interadministrativos son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas.<sup>27</sup> Como lo sostuvo la Sala en el Concepto 1881

<sup>23</sup> "El paralelismo de los intereses, del que nace el mencionado paralelismo de voluntades (y de las correspondientes declaraciones), debe considerarse, desde el punto de vista de la estructura, como el carácter diferencial básico del acuerdo con respecto al contrato, donde los intereses en conflicto reciben composición". MESSINEO, Op. Cit. p. 63.

<sup>24</sup> SAYAGUES Lasso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1963, págs. 590 y 591

<sup>25</sup> Cfr. MESSINEO, F. Op. cit. p. 63.

<sup>26</sup> MENÉNDEZ Rexach, Ángel. Los convenios entre comunidades autónomas IEAL, Madrid, 1982, págs. 78 y 79.

<sup>27</sup> "Los convenios se reservan en forma exclusiva para regular mediante acuerdo el cumplimiento de los fines impuestos en la Constitución y la ley. Son convenios interadministrativos los que se celebran entre entidades estatales para aunar esfuerzos que le permitan a cada una de ellas cumplir con su misión u objetivos. Cuando las entidades estatales concurren en un acuerdo de voluntades desprovisto de todo interés particular y egoísta, cuando la pretensión fundamental es dar cumplimiento a obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico, la inexistencia de intereses opuestos genera la celebración de convenios. Los convenios celebrados de esta forma deben tener un régimen especial y, por consiguiente, distinto al de los contratos". PINO Ricci, Jorge. El Régimen Jurídico de los Contratos Estatales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, Pág. 463.

de 2008, es de la esencia del convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, “[p]ues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios.”<sup>28</sup>

Para que pueda hablarse de convenios interadministrativos, a más de la voluntad de las partes dirigidas a un resultado, debe tenerse en cuenta la finalidad pública de interés común que las entidades estatales buscan cumplir con el convenio, pues, en el derecho público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la “mera liberalidad no puede ser ni causa ni fin”<sup>29</sup> de la actividad contractual de la Administración.

De este modo los convenios interadministrativos puros o genuinos no tienen por objeto prestaciones patrimoniales propias de los contratos o intereses puramente económicos<sup>30</sup> (es decir, destinados a obtener una ganancia). Por eso, según la jurisprudencia de la Corporación:

“De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica.”<sup>31</sup>

Así, es viable distinguir entre “convenios interadministrativos” (denominación dada por las partes) de contenido patrimonial, los cuales se someterán al régimen de los contratos interadministrativos, y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia), al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.

Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible que cada entidad incurra en costos y gastos<sup>32</sup>, y en ejecución de su propio

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 30 de abril de 2008, Radicación Número: 1881, Actor: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Ídem.

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo de 2012, Exp. 1998-01471.

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en el derecho español, la Ley 40 de 2015, “Régimen jurídico del sector público”, dispone en el artículo 48 - “Requisitos de validez y eficacia de los convenios”, lo siguiente: “(...) 4. La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o

*presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos, tal y como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado:*

*“En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, ‘convenios interadministrativos’, para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos –como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica.”<sup>33</sup> (Subraya la Sala).*

*De otra parte, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 CP (moralidad, economía, celeridad, entre otros)<sup>34</sup>, en virtud del carácter vinculante de los mismos, dentro del contexto de un ánimo de cooperación que se refleja en el plano de igualdad o equivalencia en que se celebran y ejecutan, lo que significa ausencia de prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.*

*Ahora, dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenidas en la actualidad en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso<sup>35</sup>. En tal sentido, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no.*

---

cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria”// 5. Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio// 6. Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio (...). (Resalta la Sala).

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de junio de 2010, Exp. 1998-00261.

<sup>34</sup> C.P. “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”.

<sup>35</sup> “En el convenio nadie tiene interés patrimonial, en el contrato sí, quien hace las veces de contratista quiere ganar. De ahí que podamos decir que mientras que en el convenio los dos intereses son públicos, en el contrato uno de ellos es privado, como que la motivación para contratar es el lucro (...) en el contrato siempre el interés patrimonial es su motor...” HERRERA Benjamín, citado por EXPÓSITO Vélez, Op. Cit. pág. 363.

*Finalmente, cabe entender que la excepción a la licitación pública prevista en el literal c. del numeral 4 del artículo 2 la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, también cubre a los convenios interadministrativos<sup>36</sup>, máxime cuando en su objeto solo están interesadas siempre dos entidades de naturaleza pública, debiéndose en todo caso cumplir los demás requisitos establecidos en la citada disposición.<sup>37</sup>*

La Sala de Consulta y Servicio Civil concluyó, que el objeto de los contratos lo constituyen obligaciones patrimoniales, por lo tanto, son onerosos, lo que conlleva a que las partes se obligan entre sí. Adicionalmente a ello el contrato es un acuerdo de voluntades que produce efectos jurídicos.

Frente a los convenios concluyó que los mismo no tienen un interés económico, que su objeto es "ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio; es decir, las partes tienen intereses convergentes, coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación;

## 5. Conclusiones.

**5.1.** En los términos del párrafo del artículo 38 de ley 996 de 2005, la norma ha sido clara y taxativa que los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, no podrán realizar convenios interadministrativos dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones. Sin embargo, la circular ha dejado claro que la figura opera siempre y cuando se contemple la ejecución de recursos públicos, por lo anterior se podrán realizar los convenios que se desarrollen a título gratuito.

**5.2.** El artículo 33 contempla que todas las entidades del Estado no podrán realizar contratación directa, por lo que el vocablo todos comprende en consecuencia, sin distinción del régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, su pertenencia a una o otra rama del poder público o a su autonomía. La prohibición lo que pretende es evitar que se pueda perder el equilibrio entre los candidatos que se presenten en las elecciones presidenciales.

<sup>36</sup> "A pesar de que la norma se refiera a los "contratos interadministrativos" de forma expresa, ello no quiere decir que la excepción a la licitación pública sólo se aplique a los contratos y no a los convenios, pues ello llevaría al absurdo de pensar que un convenio, cuyo objeto y finalidad sólo interesa a la administración, deba ser celebrado siguiendo el procedimiento de licitación pública, en el cual sólo será proponente la administración interesada." SANTOS Rodríguez, Jorge Enrique, op. cit., pág. 16.

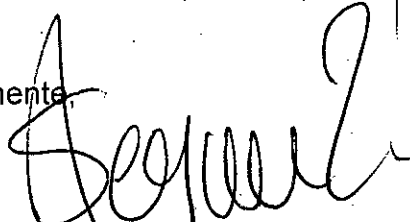
<sup>37</sup> En armonía con lo anterior el Decreto 1082 de 26 de mayo de 2015, "[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional, en el artículo 2.2.1.2.1.4.4.", bajo el título de "convenios o contratos interadministrativos" señala que la modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa, norma reglamentaria que obviamente debe entenderse sin perjuicio de los supuestos legales consagrados en el literal c. del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, según los cuales los contratos interadministrativos con ciertos tipos contractuales no son susceptibles de ser contratados directamente con determinadas entidades públicas sino por licitación pública o selección abreviada, según fue ya analizado.

**5.3.** Los convenios interadministrativos, tal como lo ha manifestado el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no tienen un fin económico, lo que se busca es ejecutar actividades encaminadas al cumplimiento de sus funciones.

Tal circunstancia lleva a que los convenios como los que son materia de consulta, al carecer de contenido patrimonial como esencia del acuerdo, no se encontrarían incluidos en la prohibición del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, razón por la cual podrían seguirse tramitando durante los términos señalados por el artículo citado.

Teniendo en cuenta lo estipulado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil, la Contraloría General no tendría ningún impedimento Legal para realizar la suscripción del convenio motivo de la consulta.

Cordialmente,



**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Gustavo Andrés Hernández Aguilar  
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya  
Radicado: 20251E0142906  
TRD. 80112-033 Conceptos Jurídicos