**CCE-DES-FM-17**

**LEY 80 DE 1993 − Contrato interadministrativo − Convenio interadministrativo**

Por otra parte, si bien actualmente el EGCAP hace referencia de manera expresa al contrato interadministrativo o en términos generales a los interadministrativos y no al convenio, no por esto puede concluirse que se trate de figuras totalmente diferentes, pues las entidades del Estado, en el marco de la Ley 80 de 1993, pueden acordar entre sí diferentes tipos de obligaciones, siempre que su objeto de creación les permita cumplirlas, con el objetivo común de materializar los fines del Estado. Por este motivo, cuando la Ley 80 de 1993 se refiere a contratos interadministrativos de la misma forma lo hace frente a los convenios, entre otras razones, porque este cuerpo normativo faculta a las entidades públicas a celebrar los demás acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

Es bueno destacar que el Decreto 1082 de 2015 dispone que los convenios o contratos interadministrativos, así denominados en su artículo 2.2.1.2.1.4.4, se contratan directamente, por lo que no hay lugar a dudas que representan lo mismo en la medida en que concurran entidades estatales en el acuerdo de voluntades. De este modo, es posible concluir que en la contratación estatal no existen mayores diferencias entre convenio y contrato y, aplicando la definición prevista en el Código Civil, puede afirmarse que se trata de figuras equivalentes.

**CONVENIO MARCO – Fundamento jurídico**

Los denominados «convenios marco» no tienen con una regulación propiamente dicha en la contratación estatal. Son comunes en la práctica administrativa de las entidades públicas cuando estas requieren celebrar acuerdos entre sí, con compromisos recíprocos e intenciones generales, con la finalidad de cumplir los fines estatales, que posteriormente podrán concretarse en convenios o acuerdos específicos y, tienen como característica principal que no generan erogación presupuestal por sí mismos. Aunque no cuentan con una nominación en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 ni en el Decreto 1082 de 2015, su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993.

**CONVENIO MARCO – Derecho privado – Doctrina – Justicia arbitral**

En efecto, la noción de «contrato marco o normativo» aunque no se encuentra consagrada en la legislación civil y comercial colombiana, es común en la práctica jurídica y ha sido estudiada principalmente por la doctrina y la justicia arbitral. Para algún sector de la doctrina, se denomina «contrato normativo» a aquel «destinado a regular una serie de contratos futuros, ya sean de obligatoria celebración, o de celebración eventual, pero en todo caso, con un contenido preestablecido y de forzoso acatamiento, sea entre las mismas partes, sea entre una de ellas y terceros, por ejemplo, el contrato entre el empresario y el distribuidor enderezado a puntualizar los términos de los contratos que habrán de celebrarse entre ellos. […] Por su parte, la justicia arbitral se ha referido indistintamente al «contrato marco o normativo» como aquel que consolida una relación entre las partes para simplificar la celebración de futuros negocios entre ellas, en el cual se fijan «unos términos generales y abstractos que vinculan a las partes, pero requieren, para la activación de sus cláusulas, de los contratos de aplicación o de ejecución que serán acuerdos ulteriores y detallados mediante los cuales se desarrolla el contrato marco». En cuanto a su naturaleza, en un posterior pronunciamiento, precisó que el «contrato marco o normativo» es una modalidad de contratación y no un tipo de contrato en particular.

**CONVENIO MARCO – Contratación estatal – Convenios interadministrativos**

Cuando las entidades públicas celebran entre sí acuerdos bajo la denominación de «convenio marco», se tratan de verdaderos convenios interadministrativos y, por consiguiente, el régimen jurídico revisado en el acápite anterior es plenamente aplicable a este. En efecto, la clasificación como «convenio marco» es indicativa de la modalidad de estructuración del convenio interadministrativo, esto es, que se pactan compromisos generales entre las partes para el cumplimiento de un fin común, que serán concretados en uno o más convenios específicos o derivados que se suscribirán a futuro. Sin embargo, su titulación de «convenio marco» no lo extrae de la naturaleza intrínseca de los convenios celebrados entre las entidades públicas, pues, como se explicó, estos están determinados por un criterio orgánico, en el que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

**DECRETO 092 DE 2017 – Artículo 355 Constitución política – Convenios de asociación – Artículo 96 Ley 489 de 1998**

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con ESAL con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. Por otra parte, la Ley 489 de 1998, en el artículo 96, permite a las entidades públicas en general, es decir, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas. Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

**CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN − Reglas − Régimen jurídico**

Las reglas para la celebración de este convenio están enlistadas en los artículos 7 y 8 del Decreto 393 de 1991: i) inexistencia de solidaridad entre sus partes, ii) regular la propiedad y los derechos sobre los resultados del convenio, iii) definir las obligaciones de las partes, iv) determinar la forma de administración de los aportes, v) el régimen jurídico es el derecho privado, vi) debe ser escrito, vii) señalar el objeto y el plazo e viii) incluir cláusulas de cesión y terminación.

De igual forma, el convenio especial de cooperación requiere su publicación en el Diario Oficial y trámites presupuestales propios de las entidades. La Corte Constitucional definió este convenio señalando que «constituyen modalidades especiales de asociación, según calificación que hace tanto la ley de facultades (ley 29 de 1992, art. 11) como el decreto del cual hacen parte las normas acusadas, y sometidos al régimen del derecho privado» [La norma señalada en esta cita es del año 1990]. Además, esa Corporación revisó la constitucionalidad del artículo 6 del Decreto 393 de 1991, que define el convenio especial de cooperación, puesto que el actor consideraba que se violaba la competencia del Congreso para expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Bogotá D.C., **08/09/2021 20:09:28**

****

Señor

**Peticionario anónimo**

San José del Guaviare, Guaviare

 **Concepto C ‒ 478 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | LEY 80 DE 1993 − Contrato interadministrativo − Convenio interadministrativo / CONVENIO MARCO – Fundamento jurídico / CONVENIO MARCO – Derecho privado – Doctrina – Justicia arbitral / CONVENIO MARCO – Contratación estatal – Convenios interadministrativos / DECRETO 092 DE 2017 – Artículo 355 Constitución política – Convenios de asociación – Artículo 96 Ley 489 de 1998 / CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN − Reglas − Régimen jurídico  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20210728006606 |

Estimado peticionario:

En ejercicio de la competencia o torgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, a través de la Subdirección de Gestión Contractual, responde su consulta del 27 de julio de 2021.

1. **Problema planteado**

Usted realiza las siguientes preguntas en relación con los convenios: i) «Existe el convenio Marco. De existir se solicita por favor informar en donde reposa el sustento jurídico», ii) «Existe en Colombia un convenio donde una de las partes es una entidad pública y la otra parte es privada, además de que una parte (la pública) aporta en recursos económicos y la otra (privada) en instalaciones, personal, etc. De existir se requiere porfavor se indique sustento jurídico», iii) «Al ser un convenio de las características descritas, se debe publicar en el Secop. Debe contar con todas las formalidades precontractuales (CDP, RP, Estudios Previos, etc).?», iv) «El convenio Marco es lo mismo que un Acuerdo» y v) «Los acuerdos que realiza una entidad pública y una privada que formalidades y requisitos debe cumplir».

1. **Consideraciones**

Para responder a sus interrogantes se estudiarán los siguientes temas: i) los convenios celebrados entre entidades estatales, dentro del cual se analizará el convenio marco y, ii) los convenios celebrados entre entidades públicas y particulares.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente estudió las figuras del contrato y el convenio interadministrativo en los conceptos: 4201913000004536 del 27 de julio de 2019, C−023 del 3 de febrero de 2020, C−702 del 11 de diciembre de 2020, C-097 de 23 de marzo de 2021, C-350 del 16 de julio de 2021 y C-355 del 27 de julio de 2021. Por otra parte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad –desde ahora ESAL–, en particular en los Conceptos 4201912000008310 del 26 de diciembre de 2019, 4201912000007899 del 27 de diciembre de 2019, 4201912000007901 del 27 de diciembre de 2019, C-070 04 de marzo de 2020, C-094 del 04 de marzo de 2020, C-086 del 16 de marzo de 2020, C-101 del 16 de marzo de 2020, C-228 del 17 de marzo de 2020, C-014 del 24 de marzo de 2020, C-215 de 31 de marzo de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-416 del 30 junio de 2020, C-447 del 27 de julio de 2020, C-513 del 30 de julio de 2020, C-483 del 06 de agosto de 2020, C-579 del 4 de septiembre de 2020, C-594 del 7 de septiembre de 2020, C-670 del 22 de noviembre de 2020, C-689 del 1 de diciembre de 2020, C-724 de 14 de diciembre de 2020, C-749 del 23 de diciembre de 2020, C-758 del 04 de enero de 2021 y C-806 de 8 de febrero de 2021. Así mismo, en el concepto C - 066 del 3 de marzo de 2020, reiterado y desarrollado en los conceptos No. C – 084 del 11 de marzo de 2020 y C – 236 del 29 de abril de 2020 estudió las actividades de ciencia, tecnología e innovación y los contratos y convenios para contratarlas. Las tesis desarrolladas en esos conceptos se reiteran a continuación en los acápites respectivos.

**2.1. Convenios celebrados entre entidades estatales: convenios o contratos interadministrativos**

La tipología de convenio interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993. Aunque esta ley no lo definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015 califica a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales[[1]](#footnote-2). De acuerdo con lo anterior, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Si bien los contratos o convenios interadministrativos están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto en el 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre entidades estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto, pues bien puede una entidad estatal sometida a la Ley 80 de 1993 celebrar esta clase de convenios con una entidad estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo.

Un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece que pueden celebrarse directamente, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, señalado en la ley o en sus reglamentos, a menos que, según las excepciones previstas en dicha ley, deba adelantarse un procedimiento con pluralidad de oferentes[[2]](#footnote-3). Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

La Corte Constitucional expresó en la Sentencia C–671 de 2015 que «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». Así las cosas, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico negocial concurran personas de derecho público. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha indicado, frente al convenio interadministrativo y sus características, que:

[…] se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes: (i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales[[3]](#footnote-4).

En ese sentido, los convenios interadministrativos se caracterizan por los sujetos que intervienen y por la modalidad de selección que la ley permite aplicar para su celebración, ya que comporta un grado de excepcionalidad frente a las demás tipologías contractuales, donde los sujetos no están restringidos a una cualificación particular y aplican otras modalidades de selección. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece la contratación directa como la modalidad de selección aplicable, por regla general, a la celebración de los contratos interadministrativos.

Así las cosas, la ley no limitó la celebración de contratos interadministrativos a la modalidad de selección de contratación directa, pues solo estableció, excepcionalmente, su celebración de manera directa cuando dos o más entidades del Estado, con el fin de materializar funciones administrativas de interés común para ambas partes, celebran un negocio jurídico. No obstante, es posible que se celebren contratos interadministrativos en el marco de un proceso donde sea posible la participación de los interesados en ofertar, es decir, a través de las otras modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007 diferentes a la de contratación directa, pues, como se indicó, la existencia de un contrato interadministrativo no está determinada por la modalidad de selección sino, entre otras cosas, de la calidad de las partes que lo suscriben, es decir, debe tratarse de entidades estatales.

Además, es necesario tener en cuenta que para que un contrato o convenio interadministrativo exista, debe cumplir con los siguientes elementos: acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, y que se eleve a escrito. Por otra parte, si bien actualmente el EGCAP hace referencia de manera expresa al contrato interadministrativo o en términos generales a los interadministrativos y no al convenio, no por esto puede concluirse que se trate de figuras totalmente diferentes, pues las entidades del Estado, en el marco de la Ley 80 de 1993, pueden acordar entre sí diferentes tipos de obligaciones, siempre que su objeto de creación les permita cumplirlas, con el objetivo común de materializar los fines del Estado. Por este motivo, cuando la Ley 80 de 1993 se refiere a contratos interadministrativos de la misma forma lo hace frente a los convenios, entre otras razones, porque este cuerpo normativo faculta a las entidades públicas a celebrar los demás acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

Es bueno destacar que el Decreto 1082 de 2015 dispone que los convenios o contratos interadministrativos, así denominados en su artículo 2.2.1.2.1.4.4, se contratan directamente, por lo que no hay lugar a dudas que representan lo mismo en la medida en que concurran entidades estatales en el acuerdo de voluntades. De este modo, es posible concluir que en la contratación estatal no existen mayores diferencias entre convenio y contrato y, aplicando la definición prevista en el Código Civil, puede afirmarse que se trata de figuras equivalentes.

Por tanto, aunque el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 dispone que «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 […]», esto no significa que dichos acuerdos estén exceptuados del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública por no tener carácter contractual. Por ello, la jurisprudencia considera que «Estos convenios cuentan con las características propias de los contratos, cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales, y las entidades estatales que los conforman están sujetas tanto a la normativa contractual pública, como a las normas del derecho civil […]»[[4]](#footnote-5).

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena tener en cuenta que cierto sector de la doctrina y la jurisprudencia han establecido algunas diferencias o caracterización de los contratos interadministrativos frente a los convenios interadministrativos de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Por ejemplo, el Consejo de Estado sentencia del 14 de junio de 2019 expresó:

La Sala de Consulta y Servicio Civil[[5]](#footnote-6) de esta Corporación se ha referido a los *“convenios interadministrativos”* a los cuales alude el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, calificándolos de *“puros”* y entendiendo que estos, además de perseguir la finalidad de cooperación antes indicada, no implican intereses contrapuestos ni tampoco se circunscriben a un *“intercambio patrimonial”*. Sin perjuicio de lo anterior, en otra oportunidad, la misma Sala[[6]](#footnote-7) había indicado que, si bien en dichos convenios no se daba un *“verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo)”*, ello no impedía que se conviniera una remuneración a cargo de alguna(s) entidad(es).

Lo expuesto evidencia que, en general, las interpretaciones en torno a los *“convenios interadministrativos”* previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en el propósito de encasillarlos dentro de una categoría normativa delimitada en su estructura, elementos y régimen jurídico, han sido dubitativas al vincular o no las obligaciones propias de dichos convenios con las de los contratos estatales sometidos al EGCAP, las cuales tienen por objeto prestaciones patrimoniales[[7]](#footnote-8)[[8]](#footnote-9).

 Sin perjuicio de lo indicado, vale la pena reiterar que el legislador y el ordenamiento jurídico, en general, en distintas ocasiones utiliza de forma indistinta los conceptos de contrato o convenio para referirse a la misma institución jurídica[[9]](#footnote-10). Incluso vale la pena tener en cuenta como la Corte Constitucional fundamenta la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos de forma directa, con fundamento en la causal establecida en la Ley 1150 de 2007 respecto a los contratos interadministrativos[[10]](#footnote-11).

 En desarrollo de lo anterior, vale la pena destacar que la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente, pese a reconocer que se han realizado algunas distinciones jurisprudenciales en torno a los contratos y convenios interadministrativos, relacionados con el alcance de las obligaciones que los caracterizan, señala que no existe una definición legal que diferencie los conceptos de convenio o de contrato. En tal sentido, de acuerdo con las consideraciones expuestas en este numeral los asimila para efectos de aplicar las disposiciones que tangencialmente se refieren a uno u otro vocablo, por ejemplo, para la aplicación de la Ley de Garantías. En este sentido, la Circular, refiriéndose al parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, expresa:

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.

No obstante, por vía jurisprudencial se ha establecido que en los contratos interadministrativos existe una contraprestación directa a favor de la entidad que ha entregado el bien o prestado el servicio a la Entidad contratante, habilitado para ello por su objeto legal como entidad ejecutora, como quiera que las obligaciones asignadas legalmente a aquella entidad pública están directamente relacionadas con el objeto contractual. Por su parte, en los convenios interadministrativos las entidades se asocian con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, sin que exista una contraprestación para ninguna de las entidades ni la prestación de un servicio a cargo de alguna de ellas y en favor de la otra parte del convenio.

En el contexto de la Ley de Garantías, las restricciones además de propender por la igualdad de los candidatos están encaminadas a evitar que por medio de la contratación se altere la voluntad popular, lo cual se puede lograr a través de contratos o convenios. 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.

 Teniendo en cuenta lo anterior, se reitera la conclusión en el sentido de que lo que define los contratos o convenios interadministrativos es la naturaleza de las partes, de manera que están determinados por un criterio orgánico, en el sentido de que lo serán aquellos celebrados entre entidades estatales. Además, como se indicó en la Circular citada, no existe una definición legal que diferencie los conceptos de contrato y convenio. En tal sentido, las referencias realizadas por el legislador a estos términos deben asimilarse, salvo que de su contenido se logre inferir que se le quiere otorgar un contenido en particular, pues como se expresó, el legislador utiliza estos conceptos de forma indistinta.

Las consideraciones expuestas, resultan relevantes para efectos de la consulta planteada, puesto que, los convenios marcos, cuando se celebran entre entidades públicas, se tratan de verdaderos convenios interadministrativos. Por tanto, el régimen jurídico de estos y los requisitos para su celebración es extensivo a dichos convenios marcos, como se expondrá a continuación.

**2.1.1. Convenios marco en la contratación estatal**

Los denominados «convenios marco» no tienen con una regulación propiamente dicha en la contratación estatal. Son comunes en la práctica administrativa de las entidades públicas cuando estas requieren celebrar acuerdos entre sí, con compromisos recíprocos e intenciones generales, con la finalidad de cumplir los fines estatales, que posteriormente podrán concretarse en convenios o acuerdos específicos y, tienen como característica principal que no generan erogación presupuestal por sí mismos[[11]](#footnote-12).

Aunque no cuentan con una nominación en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 ni en el Decreto 1082 de 2015, su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. El artículo 13 determina que los contratos que celebren las entidades a las que se les aplica el estatuto se «regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley». Seguidamente, el artículo 32 define los contratos estatales como los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales o derivados de la autonomía de la voluntad. Por su parte, el artículo 40, sobre el contenido del contrato, prescribe que las estipulaciones de los contratos estatales serán aquellas que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en dicha ley correspondan a su esencia y naturaleza. Además, esa norma establece que en dichos contratos se podrán pactar las cláusulas que permitan la autonomía de la voluntad y se requieran para el cumplimiento de los fines estatales, y que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público, a los principios y finalidades de dicha ley y a los de buena administración.

De las disposiciones transcritas se desprende que las entidades estatales pueden celebrar los contratos necesarios para la consecución de sus fines, ya sean estos nominados y típicos en la legislación civil y comercial de derecho privado o en el Estatuto General de Contratación Pública o bien pueden acudir a los contratos atípicos, donde –siempre que no contraríen normas de orden público– sus estipulaciones pueden ser puramente de creación de la voluntad de las partes o mixtas, haciendo uso de estipulaciones que responden a diferentes combinaciones de objetos contractuales.

La autonomía de la voluntad consagrada en los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, constituye un principio rector en la celebración de los contratos estatales a partir del cual las entidades podrán pactar todas las modalidades, condiciones y estipulaciones que consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución y la ley. Sobre este principio la Corte Constitucional ha señalado que la configuración en materia de contratación estatal se traduce en un margen de libertad a la administración para regular sus contratos:

Particularmente, en cuanto atañe al postulado de la autonomía de la libertad entiende la Corte que su objetivo consiste en otorgarle un amplio margen de libertad a la administración para que, dentro de los límites que impone el interés público, regule sus relaciones contractuales con base en la consensualidad del acuerdo de voluntades, como regla general. La consecuencia obvia de este principio es la abolición de los tipos contractuales, para acoger en su lugar una sola categoría contractual: la del contrato estatal, a la cual son aplicables las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias reguladas particularmente en dicha ley[[12]](#footnote-13)

De esta forma, la autonomía de la voluntad tiene como eje la libertad de las entidades en celebrar el contrato, fijar sus condiciones, y requisitos de ejecución, lo cual «comprende el derecho de escoger el contrato que mejor se adapte a sus necesidades y a introducirle todas las cláusulas necesarias para lograr la expresión optima de sus intereses»[[13]](#footnote-14). Además, constituye fuente generadora de obligaciones y derechos que vinculan a los contratantes conforme lo estipulado, pues es el contrato es ley para las partes[[14]](#footnote-15). Así, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, nada impide que las entidades puedan celebrar negocios jurídicos que no son nominados o típicos para el cumplimiento de sus fines estatales y acudir a las normas civiles y comerciales, sin que ello signifique el desconocimiento de las restricciones que impone la normativa en materia de contratación estatal.

Bajo este contexto, la celebración de «convenios marco» por parte de las entidades estatales se deriva de la libertad de configuración de las relaciones contractuales permitida por el principio de la autonomía de la voluntad, consagrado en los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. Adicionalmente, estos convenios existen en el derecho privado bajo la figura de «contrato marco o normativo», disposiciones que, como se expuso, son aplicables al contrato estatal, siempre que no haya restricciones o limitaciones para su aplicación en el derecho público.

En efecto, la noción de «contrato marco o normativo» aunque no se encuentra consagrada en la legislación civil y comercial colombiana, es común en la práctica jurídica[[15]](#footnote-16) y ha sido estudiada principalmente por la doctrina y la justicia arbitral. Para algún sector de la doctrina, se denomina «contrato normativo» a aquel «destinado a regular una serie de contratos futuros, ya sean de obligatoria celebración, o de celebración eventual, pero en todo caso, con un contenido preestablecido y de forzoso acatamiento, sea entre las mismas partes, sea entre una de ellas y terceros, por ejemplo, el contrato entre el empresario y el distribuidor enderezado a puntualizar los términos de los contratos que habrán de celebrarse entre ellos en desarrollo de aquel o los contratos que el distribuidor habrá de celebrar con sus clientes»[[16]](#footnote-17). Otros autores, determinan «al contrato marco» como una clase de contrato normativo, definiéndolo como aquellos que están destinados a regular una relación jurídica determinada y concreta: fijar por anticipado el contenido de un contrato si las partes deciden celebrarlo[[17]](#footnote-18). Pese a la distinción nominal que realiza la doctrina y las discusiones en torno al tema, tanto el contrato normativo como el contrato marco regulan las condiciones que deberán regir a los futuros contratos que se lleguen a celebrar.

Por su parte, la justicia arbitral se ha referido indistintamente al «contrato marco o normativo» como aquel que consolida una relación entre las partes para simplificar la celebración de futuros negocios entre ellas, en el cual se fijan «unos términos generales y abstractos que vinculan a las partes, pero requieren, para la activación de sus cláusulas, de los contratos de aplicación o de ejecución que serán acuerdos ulteriores y detallados mediante los cuales se desarrolla el contrato marco»[[18]](#footnote-19). En cuanto a su naturaleza, en un posterior pronunciamiento, precisó que el «contrato marco o normativo» es una modalidad de contratación y no un tipo de contrato en particular:

Anota en primer lugar el Tribunal que no existe en el régimen jurídico colombiano una definición legal del denominado "contrato marco" ni este corresponde, estrictamente, a un tipo o clase de contrato, sino a una modalidad de contratación conforme a la cual las partes convienen ab initio las condiciones generales que gobernarán sus relaciones jurídicas futuras, dejando para posterior oportunidad la concreción económica y el alcance de las actividades que habrán de ejecutarse.

Se trata de un convenio "patrón" o "modelo" en el que formalmente quedan acordados de manera preliminar y abstracta los elementos del contrato, los cuales quedan subordinados a su específica determinación una vez se precise el alcance y valoración de las actividades, bienes o servicios que se requieran en el curso de su vigencia[[19]](#footnote-20).

Además, la jurisprudencia arbitral ha señalado como características del «contrato marco o normativo» que i) son de larga duración, ii) los contratos que se deriven del mismo quedan subordinados al principal, iii) el contenido y alcance del contrato es indeterminado y su concreción se efectúa con la suscripción de los acuerdos específicos futuros. Además, ha indicado que no es una promesa de contrato ni un negocio preparatorio, sino que se trata de contratos perfectos del cual emanan obligaciones, es vinculante desde su existencia y los acuerdos posteriores son de naturaleza contractual.

Dentro de este marco conceptual, la doctrina y la justicia arbitral[[20]](#footnote-21) han clasificado como «contrato marco o normativo», a los contratos de distribución de bienes, agencia comercial, fiducia mercantil y concesión mercantil, «en la medida en que las partes establecen inicialmente unos parámetros generales para regir su relación —que planean como de larga duración— y luego concretan una serie de acuerdos sucesivos mediante los cuales desarrollan su relación económica»[[21]](#footnote-22). De lo expuesto se sigue que, para la justicia arbitral, el «contrato marco o normativo», es una modalidad de contrato empleado en la práctica jurídica del derecho privado para regular el contenido mínimo de las relaciones contractuales de las partes bajo un esquema general, que luego se concretarán en futuros acuerdo o contratos en los cuales es obligatorio el contenido preestablecido.

Así las cosas, considerando que en el derecho privado es permitido el «contrato marco o normativo», también resulta viable la celebración de convenios marcos entre entidades estatales. Además, debe indicarse que no están prohibidos por las normas del derecho público, pues ni la Ley 80 de 1993 ni la Ley 1150 de 2007 y las normas complementarias prohíben su celebración. Por ello, a partir del enfoque *iusprivatista* de la contratación estatal que se perfiló claramente en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, los «convenios marco» entre entidades públicas serían válidos porque: i) el EGCAP vigente no los prohíbe de forma expresa y ii) el ordenamiento civil y comercial los permiten al amparo de la autonomía de la voluntad.

Bajo estas consideraciones, cuando las entidades públicas celebran entre sí acuerdos bajo la denominación de «convenio marco», se tratan de verdaderos convenios interadministrativos y, por consiguiente, el régimen jurídico revisado en el acápite anterior es plenamente aplicable a este. En efecto, la clasificación como «convenio marco» es indicativa de la modalidad de estructuración del convenio interadministrativo, esto es, que se pactan compromisos generales entre las partes para el cumplimiento de un fin común, que serán concretados en uno o más convenios específicos o derivados que se suscribirán a futuro. Sin embargo, su titulación de «convenio marco» no lo extrae de la naturaleza intrínseca de los convenios celebrados entre las entidades públicas, pues, como se explicó, estos están determinados por un criterio orgánico, en el que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos destacar los siguientes aspectos de los convenios marco, sin limitarnos a estos:

i) Pueden definirse como acuerdos de voluntades entre las entidades públicas que fijan compromisos generales para el cumplimiento de los fines estatales, que serán concretados en uno o más convenios específicos o derivados en los que se determinan condiciones especiales de ejecución atendiendo a las actividades a desarrollar.

ii) No corresponde a una tipología especial de contrato, sino que se trata de un convenio patrón que determina una modalidad específica de estructuración de las condiciones del contrato. En tal sentido, cuando son celebrados entre entidades públicas son de verdaderos convenios interadministrativos y, por tanto, el régimen jurídico aplicable es el inherente a estos convenios, pues su denominación como «convenios marco», no le extrae de su naturaleza jurídica.

iii) Su fundamento jurídico se construye a partir de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 y en el ordenamiento civil y comercial, en el que se conocen bajo la denominación de «contrato marco o normativo».

iv) Por lo general no generan erogación presupuestal.

v) Son vinculantes para las partes y producen los efectos jurídicos de cualquier convenio interadministrativo. Así mismo, los convenios o contratos específicos o derivados deberán cumplir las normas aplicables en la materia.

Finalmente, debe precisarse que el convenio marco antes estudiado es distinto de la figura del Acuerdo Marco de Precios. Este último es un instrumento de agregación de demanda que permite que las entidades estatales puedan adquirir los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización con los proveedores seleccionados por Colombia Compra Eficiente y se rigen por el artículo 2.2.1.2.1.2.7***.*** y siguientes del Decreto 1082 de 2015. Están definidos por el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 como un «contrato celebrado entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en este».

De conformidad con el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, los acuerdos marcos de precios permiten a las entidades fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, durante un periodo de tiempo determinado, al igual que establecer en forma anticipada unas condiciones de entrega, calidad y garantía, evitando con ello la necesidad de celebrar nuevos contratos para realizar adquisiciones frecuentes. La definición de estas condiciones posibilita que la selección de proveedores a través de este mecanismo sea ágil y eficiente, en la medida en que permite que las entidades cobijadas por el acuerdo adquieran los bienes y servicios ofrecidos a través de órdenes de compra directa, las cuales complementan las condiciones establecidas en el acuerdo dando lugar a un contrato entre el proveedor y la entidad que realiza la compra.

**2.2.** **Convenios celebrados entre entidades públicas y particulares**

En atención a que en la consulta planteada se indaga sobre los convenios celebrados entre entidades públicas y particulares, a continuación, se expondrá el marco jurídico de los convenios que pueden celebrarse entre estos sujetos. Para tales efectos, sin perjuicio de otras formas de vinculación entre el capital público y privado como por ejemplo los contratos de APP, haremos referencia a i) las contrataciones que realicen las entidades estatales con las entidades sin ánimo de lucro de las que trata el Decreto 092 de 2017, ii) posteriormente a los convenios especiales de cooperación y iii) por último, a los convenios que pueden suscribirse por autorización legal.

i) El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con ESAL con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo[[22]](#footnote-23). Por otra parte, la Ley 489 de 1998, en el artículo 96, permite a las entidades públicas en general, es decir, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas[[23]](#footnote-24). Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

En desarrollo del artículo 355 de la Constitución, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 092 de 2017, que dispone las reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. El Decreto regula dos eventos: i) los contratos de colaboración o de interés público con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017[[24]](#footnote-25).

Los *contratos de colaboración* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio real y directo lo reciben, en últimas, los terceros beneficiarios de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 3 del Decreto 092 de 2017, por regla general, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista. En particular, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que el objeto del contrato corresponda a programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo; y ii) que no haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal, es decir, que el programa o actividad a desarrollar esté dirigido al beneficio de la población en general, ya que cuando se adquieren bienes o servicios o se ejecutan obras, en una relación conmutativa, las normas aplicables son las del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–. Solo cuando se reúnan estas condiciones, y se cuente con la autorización previa y escrita del representante legal de la entidad estatal, es procedente celebrar contratos de colaboración.

De otro lado, los *convenios de asociación* «[t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley»[[25]](#footnote-26). En estos convenios no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos, exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio y no a remunerar la actividad o actuaciones del asociado. De todos modos, la entidad debe adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en estos convenios debe determinarse «con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes», elementos dentro de los que resalta la exigencia de aportes, que debe interpretarse en el sentido de que las ESAL deben realizar aportes a los convenios que suscriban, los cuales pueden ser en dinero, en porcentajes inferiores o superiores al 30%, o en especie, los cuales deben servir al desarrollo de los objetivos comunes de la asociación.

La normativa vigente no impide que varias entidades suscriban conjuntamente el convenio de asociación ni tampoco que dos o más ESAL pueden hacerlo a través de las figuras asociativas autorizadas por la ley, por ejemplo, la unión temporal o el consorcio[[26]](#footnote-27). Sin embargo, como el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 determina que el convenio busca el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que la ley les asigna a las entidades estatales, lo cierto es que las funciones legales de las entidades estatales que suscriben conjuntamente el convenio deben coincidir.

Igualmente, considerando que los convenios de asociación «no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio», las entidades deben asegurarse de que su contratista, es decir, una o varias ESAL, aporten al menos el treinta por ciento del valor del convenio para celebrarlo directamente, ya que de lo contrario deberá adelantarse un proceso competitivo. Además, en atención al inciso 2 del artículo 5 del Decreto 092 de 2017, deben «asegurarse que no haya otras ESAL que ofrezcan su compromiso de recursos en dinero en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. En caso de que la entidad encuentre que más de una ESAL le ofrece al menos el 30% de recursos en dinero para el convenio de asociación, debe seleccionar objetivamente con cual asociarse»[[27]](#footnote-28).

La noción «seleccionar de forma objetiva», contenida en la disposición *sub examine* no puede ser entendida como una remisión a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. A lo que se refiere la norma es a que la entidad estatal debe diseñar herramientas que permitan una comparación objetiva de las entidades sin ánimo de lucro para seleccionar objetivamente a aquella que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el proyecto de cooperación, por lo que los criterios que permitan una selección objetiva deben definirse en términos de la obtención de los objetivos del convenio de asociación. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad puede decidir acudir a los procesos de selección de contratistas que establece el EGCAP o, incluso, al trámite que regula el inciso 2 del artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

En suma, las entidades estatales son autónomas en la configuración del proceso competitivo en desarrollo del artículo 5 del Decreto 092 de 2017. En todo caso, el proceso competitivo que definan las entidades estatales para sus convenios de asociación debe garantizar la libre concurrencia y la pluralidad de interesados y la comparación objetiva de las ofertas. Este procedimiento puede ser análogo a otros donde existe competencia, como la licitación pública.

Ahora bien, el Consejo de Estado, en el Auto del 6 de agosto de 2019 de la Sección Tercera, Subsección A –Exp. 62.003–, estudió la solicitud de suspensión provisional[[28]](#footnote-29) del inciso 2 del artículo 1, literales a y c del artículo 2, inciso 5 del artículo 2, inciso 2 del artículo 3, inciso final del artículo 4 y artículo 5 del Decreto 092 de 2017. No obstante, sobre esta última norma concluyó que el análisis de esta disposición debe realizarse a profundidad para establecer si efectivamente existe una contradicción normativa que implique que se afectó la competencia del legislador. En consecuencia, negó la solicitud de suspensión provisional, reservando el análisis sobre la legalidad de dicho artículo a la sentencia de fondo. Por tanto, si se pretende realizar un *convenio de asociación* con ESAL de reconocida idoneidad para el cumplimiento de las funciones que la ley les asigna a las entidades públicas, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017.

Para los convenios de asociación, como se explicó *ut supra*, el artículo 5 del citado Decreto establece que el proceso para la selección de la ESAL, por regla general, debe estar sujeto a competencia; salvo en aquellos casos en que una entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero por un valor igual o superior al 30% del valor total del convenio[[29]](#footnote-30), y siempre que la entidad estatal verifique previamente que no existe ninguna otra entidad sin ánimo de lucro que ofrezca aportes iguales o superiores al 30%. De hecho, en relación con la naturaleza y cuantía de los convenios, la norma anteriormente citada no prohíbe la celebración de convenios en que la ESAL aporte menos del 30% o cuando aporte recursos en especie: sólo indica que en esos casos la entidad estatal debe acudir al proceso competitivo para seleccionar a la entidad sin ánimo de lucro con la cual celebrará el respectivo convenio

Con respecto a la suspensión provisional del Decreto 092 de 2017, debe tomarse en consideración que no todas sus disposiciones se encuentran afectadas por la medida cautelar decretada por el Consejo de Estado. Para tal efecto, es procedente remitirse a lo indicado por esta Agencia en diversas oportunidades[[30]](#footnote-31) por lo que «se aclara que la solicitud de suspensión provisional no se realizó sobre el Decreto 092 de 2017 en su totalidad, sino solo sobre unas normas específicas»[[31]](#footnote-32).

Así, se precisa que la medida cautelar de suspensión provisional recae únicamente sobre el último inciso del artículo primero, los literales a, c y e y el inciso primero del artículo segundo, el último inciso del artículo tercero y el inciso tercero del artículo cuarto del Decreto 092 de 2017. Por este motivo es posible concluir que, aunque el referido decreto se encuentra demandado integralmente, sus artículos séptimo y noveno, referentes a la obligación de registro y tramitación en el Sistema Electrónico Para la Contratación Pública – SECOP, se encuentran vigentes y son plenamente aplicables.

En cuanto al mencionado sistema, cabe resaltar que a través del artículo tercero de la Ley 1150 de 2007 se autorizó la creación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, cuya finalidad, entre otras, es la de ofrecer publicidad y transparencia a todos los contratos en los que participe una entidad estatal. Por su parte, la Ley 1150 ha sido desarrollada por la Ley 1712 de 2014, el Decreto 4170 de 2011, el Decreto 1082 de 2015 y el Decreto 1083 de 2015, normas que determinan que, entre otros, cualquier entidad que maneje recursos públicos, incluidos contratistas, deben registrar su información en el referido sistema.

Teniendo en cuenta que, en virtud de la normativa citada, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente tiene a su cargo la administración del SECOP, esta entidad ha desarrollado dos módulos, a saber: SECOP I y SECOP II, determinando, como ha sido expuesto por la doctrina de la entidad, que

[…] El SECOP II es una plataforma transaccional, que permite gestionar en línea todos los procedimientos de contratación, con cuentas y usuarios asociados a estas, para las entidades y los proveedores, y vista pública para cualquier interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Desde sus cuentas, las entidades crean, evalúan y adjudican procedimientos de contratación, y gestionan la fase de ejecución del contrato. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del procedimiento, presentar ofertas y seguir el procedimiento de selección en línea[[32]](#footnote-33).

Ahora bien, el Decreto 092 de 2017 prevé expresamente que «las entidades sin ánimo de lucro deberán estar registradas en el SECOP, el cual será el medio para acreditar los indicadores de idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del Riesgo definidos por las Entidades Estatales»[[33]](#footnote-34). De conformidad con lo indicado, cabe resaltar que en la actualidad el SECOP I es un módulo meramente informativo, que no permite el registro de proveedores de manera virtual, mientras que el SECOP II constituye el módulo correspondiente a ingreso de la información prevista en la generalidad de normativa referente a contratación estatal.

Por tal razón, se puede inferir que el Decreto 092 de 2017 obliga al registro de información de las ESAL en el SECOP II. Sin embargo, es necesario destacar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en su calidad de administradora del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, indicó en su Circular Externa No. 1 de 2019 el alcance de la obligatoriedad del SECOP II para el año 2020, previendo expresamente que «Todas las entidades del Estado colombiano deberán gestionar en SECOP II los procesos de contratación con ESALES (Decreto 092 de 2017) para lo cual encontrarán habilitado el módulo de régimen especial del SECOP II»[[34]](#footnote-35).

En resumen, las entidades públicas pueden celebrar convenios con entidades sin ánimo de lucro -ESAL- en los términos del Decreto 092 de 2017, siempre que cumplan los requisitos señalados en dicha norma para su celebración. A estos convenios les aplica las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 2011, y en normas que modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan. Además, la contratación está sujeta a los principios la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables y los documentos del proceso deberán publicarse en el SECOP II. En tal sentido, les aplica ley 80 de 1993, salvo en lo regulado por ese Decreto.

ii) Por otro lado, los Decretos Leyes 393 de 1991 y 591 de 1991 regulan los convenios especiales de cooperación para la ejecución de actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías. Se trata de un tipo de convenio que pueden celebrar la nación y sus entidades descentralizadas, con particulares y otras entidades estatales, cuyos aportes pueden ser diferentes para cumplir los propósitos del artículo 2 del Decreto 393 de 1991[[35]](#footnote-36).

 Las reglas para la celebración de este convenio están enlistadas en los artículos 7 y 8 del Decreto 393 de 1991: i) inexistencia de solidaridad entre sus partes, ii) regular la propiedad y los derechos sobre los resultados del convenio, iii) definir las obligaciones de las partes, iv) determinar la forma de administración de los aportes, v) el régimen jurídico es el derecho privado, vi) debe ser escrito, vii) señalar el objeto y el plazo e viii) incluir cláusulas de cesión y terminación.

 De igual forma, el convenio especial de cooperación requiere su publicación en el Diario Oficial y trámites presupuestales propios de las entidades. La Corte Constitucional definió este convenio señalando que «constituyen modalidades especiales de asociación, según calificación que hace tanto la ley de facultades (ley 29 de 1992, art. 11) como el decreto del cual hacen parte las normas acusadas, y sometidos al régimen del derecho privado»[[36]](#footnote-37) [La norma señalada en esta cita es del año 1990]. Además, esa Corporación revisó la constitucionalidad del artículo 6 del Decreto 393 de 1991, que define el convenio especial de cooperación, puesto que el actor consideraba que se violaba la competencia del Congreso para expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

El inciso final del art. 150 de la Constitución si bien faculta al Congreso para "expedir el estatuto general de la contratación pública y en especial de la administración nacional", no alude a un estatuto único; pero además el decreto 393 no constituye propiamente un estatuto de contratación. Simplemente prevé entre los mecanismos de asociación para el fomento de la investigación uno especial consistente en la celebración de convenios de cooperación; de ahí la razón por la cual la ley 80 de 1993 no se ocupó de derogar tal reglamentación[[37]](#footnote-38).

 En este sentido, es claro que se trata de un régimen excepcional a la aplicación de la Ley 80 de 1993, el cual tiene origen en la especialidad de la materia, debido a que la Constitución Política otorga un carácter especial a las actividades de ciencia, tecnología e innovación, y el decreto citado desarrolla esto admitiendo un régimen jurídico diferente, es decir, el derecho privado. Lo anterior se corrobora en la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente que hace referencia a que este convenio puede incluir temas relativos a administración o financiamiento, que también tendrían el régimen privado del convenio[[38]](#footnote-39).

Así las cosas, aunque los convenios especiales de cooperación se rigen por el derecho privado, están sujeto a los principios que rigen la contratación pública y a las normas presupuestales aplicables. Por consiguiente, en caso de que el convenio genere erogación presupuestal deberá expedirse el correspondiente certificado de disponibilidad y registro presupuestal y deberá atender las demás normas presupuestales que correspondan de acuerdo con el marco normativo respectivo. Así mismo, la publicación en el SECOP de estos convenios con régimen especial es obligatoria[[39]](#footnote-40). En cuanto a los aportes de las partes, el artículo 17 del Decreto 591 de 1991 señala que «[…] En virtud de estos convenios, las personas que los celebran aportan recursos en dinero, en especie o de industria, para facilitar, fomentar o desarrollar alguna de las actividades científicas o tecnológicas previstas en el artículo 2° de este Decreto».

iii) Además de lo expuesto, hay otros convenios que pueden suscribirse por autorización legal. Por ejemplo, el caso del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012, sobre contratación con cuerpos de bomberos; el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, en materia de convenios solidarios; o el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, que regula los convenios para el manejo de los denominados *Centros Vida*, entre otros.

Algunas de estas normas remiten directamente al estatuto aplicable, como sucede con el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, cuyo numeral 16 remite al artículo 355 de la Constitución, esto es, al Decreto 092 de 2017 (*supra* 2.3), habida consideración de que este decreto reguló aquel artículo constitucional. Sin embargo, hay otras que no se refieren ni directa ni indirectamente al régimen contractual aplicable, como el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009.

En relación con este tipo de normas, podría pensarse *prima facie* que establecen un régimen de contratación autónomo. Sin embargo, Colombia Compra Eficiente considera que esas normas no contienen regímenes de contratación diferentes a los que dispuso la Constitución Política, lo que implica que los contratos o convenios a los que dichas normas se refieren tendrán que tramitarse teniendo en cuenta las disposiciones de alguno de los tres regímenes de contratación: el que contiene el EGAP, el que regula el Decreto 092 de 2017, o el régimen exceptuado que corresponde por la naturaleza de la entidad contratante –por ejemplo las empresas sociales del Estado o las instituciones educativas–. La aplicación de uno y otro no es facultativa, pues, en todo caso, dependerá de la remisión que hacen estas normas a un estatuto en particular –si lo hacen–, así como también de las particularidades del proceso de contratación y de la naturaleza jurídica de la entidad contratante o la de la persona jurídica con la que las entidades pretenden contratar.

**3. Respuesta**

i) «Existe el convenio Marco. De existir se solicita por favor informar en donde reposa el sustento jurídico»

iv) «El convenio Marco es lo mismo que un Acuerdo»

De acuerdo con las consideraciones anteriores, los denominados «convenios marco», aunque no cuentan con una nominación en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 ni en el Decreto 1082 de 2015, se fundamentan en los artículos 13, 32 y 40 del Estatuto General de Contratación. La hermenéutica de las disposiciones transcritas dispone que las entidades estatales pueden celebrar los contratos necesarios para la consecución de sus fines, ya sean estos nominados y típicos en la legislación civil y comercial de derecho privado o en el Estatuto General de Contratación Pública o bien pueden acudir a los contratos atípicos, donde –siempre que no contraríen normas de orden público– sus estipulaciones pueden provenir de la creación de la voluntad de las partes o mixtas, haciendo uso de estipulaciones que responden a diferentes combinaciones de objetos contractuales.

Bajo este contexto, la celebración de «convenios marco» por parte de las entidades estatales se deriva de la libertad de configuración de las relaciones contractuales permitida por el principio de la autonomía de la voluntad, consagrado en los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. Adicionalmente, estos convenios existen en el derecho privado bajo la figura del «contrato marco o normativo», disposiciones que, como se expuso, son aplicables al contrato estatal, siempre que no haya restricciones o limitaciones para su aplicación en el derecho público. Se precisa que no están prohibidos por las normas del derecho público, pues ni la Ley 80 de 1993 ni la Ley 1150 de 2007 ni las normas complementarias prohíben su celebración.

En este contexto, dichos convenios pueden definirse como acuerdos de voluntades entre las entidades públicas que fijan compromisos generales para el cumplimiento de los fines estatales, que serán concretados en uno o más convenios específicos o derivados en los que se determinan condiciones especiales de ejecución atendiendo a las actividades a desarrollar. En este contexto la acepción de «acuerdo» es igual a la de «convenio», pues ambas expresiones se refieren al pacto entre las partes.

De esta manera, cuando las entidades públicas celebran entre sí acuerdos bajo la denominación de «convenios marco», se tratan de verdaderos convenios interadministrativos y, por consiguiente, el régimen jurídico revisado en el acápite 2.1 de este concepto es plenamente aplicable a este. En efecto, la clasificación como «convenio marco» es indicativa de la modalidad de estructuración del convenio interadministrativo, esto es, se refiere al acuerdo en el que se pactan compromisos generales entre las partes, que serán concretados en uno o más convenios específicos o derivados que se suscribirán a futuro. Sin embargo, su titulación de «convenio marco» no lo extrae de la naturaleza intrínseca de los convenios celebrados entre las entidades públicas, pues, como se explicó, estos están determinados por un criterio orgánico, en el que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Finalmente, debe precisarse que el «convenio marco», es distinto de la figura de Acuerdo Marco de Precios. Este último es un instrumento de agregación de demanda que permite que las entidades estatales puedan adquirir los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización con los proveedores seleccionados por Colombia Compra Eficiente y se rigen por el artículo 2.2.1.2.1.2.7***.*** y siguientes del Decreto 1082 de 2015.

ii) «Existe en Colombia un convenio donde una de las partes es una entidad pública y la otra parte es privada, además de que una parte (la pública) aporta en recursos económicos y la otra (privada) en instalaciones, personal, etc. De existir se requiere porfavor se indique sustento jurídico»

iii) «Al ser un convenio de las características descritas, se debe publicar en el Secop. Debe contar con todas las formalidades precontractuales (CDP, RP, Estudios Previos, etc).?»

v) «Los acuerdos que realiza una entidad pública y una privada que formalidades y requisitos debe cumplir».

Bajo la competencia para interpretar normas generales del sistema de compras públicas, es preciso señalar que las entidades públicas pueden celebrar convenios con entidades sin ánimo de lucro –ESAL– en los términos del Decreto 092 de 2017, siempre que cumplan los requisitos y formalidades señaladas en dicha norma para su celebración. A estos convenios les aplica las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las Leyes 80 1 1150 de 2007 y 1474 2011, y en normas que modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan. Además, la contratación está sujeta a los principios la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables y los documentos del proceso deberán ser objeto de publicación en el SECOP II. En tal sentido, les aplica Ley 80 de 1993, salvo en lo regulado por ese Decreto. Los aportes están sujetos a las disposiciones de las partes y pueden ser en especie y en dinero atendiendo a cada caso en concreto y al estudio de planeación que debe realizar la entidad.

Por otro lado, los Decretos Leyes 393 de 1991 y 591 de 1991 regulan los convenios especiales de cooperación para la ejecución de actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías. Se trata de un tipo de convenio que pueden celebrar la nación y sus entidades descentralizadas, con particulares y otras entidades estatales, cuyos aportes pueden ser diferentes para cumplir los propósitos del artículo 2 del Decreto 393 de 1991. Se trata de un régimen excepcional a la aplicación de la Ley 80 de 1993, el cual tiene origen en la especialidad de la materia, debido a que la Constitución Política otorga un carácter especial a las actividades de ciencia, tecnología e innovación, y el decreto citado desarrolla esto admitiendo un régimen jurídico diferente, es decir, el derecho privado.

Aunque los convenios especiales de cooperación se rigen por el derecho privado, están sujeto a los principios que rigen la contratación pública y a las normas presupuestales aplicables. Por consiguiente, en caso de que el convenio genere erogación presupuestal deberá expedirse el correspondiente certificado de disponibilidad y registro presupuestal y deberá atender las demás normas presupuestales que correspondan de acuerdo al marco normativo respectivo. Así mismo, la publicación en el SECOP de estos convenios con régimen especial es obligatoria. En cuanto a los aportes de las partes, el artículo 17 del Decreto 591 de 1991 señala que «[…] En virtud de estos convenios, las personas que los celebran aportan recursos en dinero, en especie o de industria, para facilitar, fomentar o desarrollar alguna de las actividades científicas o tecnológicas previstas en el artículo 2° de este Decreto».

Además de lo expuesto, hay otros convenios que pueden suscribirse por autorización legal. Por ejemplo, el caso del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012, sobre contratación con cuerpos de bomberos; el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, en materia de convenios solidarios; o el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, que regula los convenios para el manejo de los denominados *Centros Vida*, entre otros. La aplicación de las formalidades contractuales dependerá de la remisión que hacen estas normas a un estatuto en particular –si lo hacen–, así como también de las particularidades del proceso de contratación y de la naturaleza jurídica de la entidad contratante o la de la persona jurídica con la que las entidades pretenden contratar.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Tatiana Baquero IguaránContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Montoya PenagosGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. 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.

»Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales». [↑](#footnote-ref-2)
2. Ley 1150 de 2007: «Artículo 2, numeral 4, literal c. […] Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo». [↑](#footnote-ref-3)
3. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. Radicación No. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17.860). Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-4)
4. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 11 de diciembre de 2019. Exp. 46.986. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. [↑](#footnote-ref-5)
5. [Referencia propia de la cita] «CE. SCSC. Concepto de 1 de noviembre de 2016 [Rad. 11001-03-06-000-2016-00125-00(2305)]. MP. Germán Alberto Bula Escobar». [↑](#footnote-ref-6)
6. [Referencia propia de la cita] «CE. SCSC. Concepto de 30 de abril de 2008 [Rad. 11001-03-06-000-2008-00013-00(1881)]. MP. Enrique José Arboleda Perdomo. En esta oportunidad, la Sala indicó que el contenido *“obligacional”* de los convenios se estructura definiendo el resultado querido por las partes y los medios que cada entidad despliega para la obtención del respectivo objeto». [↑](#footnote-ref-7)
7. [Referencia propia de la cita] «La normativa vigente del EGCAP *[literal c) del numeral 4. del artículo 2 de la Ley 1150/07]* se refiere a *“contratos interadministrativos”* en los que sí existe dicha contraposición de intereses, lo cual obedece a que las relaciones obligatorias que estos plantean, a diferencia de los regulados por el artículo 95 de la Ley 489/98, carecen de la finalidad asociativa, en la medida en que persiguen preponderantemente la satisfacción de necesidades contractuales de las entidades estatales, sin perjuicio de los fines que motivan la contratación en los términos del artículo 3 de la Ley 80/93». [↑](#footnote-ref-8)
8. En línea con lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó lo siguiente: «La noción convenio interadministrativo es diferente a la de contrato interadministrativo. Los contratos interadministrativos se distinguen de los convenios interadministrativos en que en los primeros existe entre las entidades estatales partes intereses opuestos y se persigue una contraprestación o precio por la adquisición de bienes o la prestación de servicios o la realización de una obra, mientras que en los segundos las entidades partes se encuentran en pie de igualdad, tienen intereses comunes para lograr una finalidad estatal impuesta por la Constitución o la ley a las mismas, sin que tengan un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia)». (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 26 de julio de 2016. Exp. 2.257. M.P. Álvaro Namén Vargas). [↑](#footnote-ref-9)
9. Es lo que sucede, por ejemplo, con el Decreto 092 de 2017, que en su desarrollo hace referencia tanto a los «contratos» como a los «convenios». [↑](#footnote-ref-10)
10. «A pesar de que la norma se refiere únicamente a los contratos interadministrativos, esto no implica que la excepción a la licitación pública sólo se aplique a éstos y no a los convenios interadministrativos, puesto que ello conduciría a una interpretación irrazonable según la cual esta modalidad contractual, cuyo objeto y finalidad sólo interesa a la administración, deba ser celebrado siguiendo el procedimiento de selección objetiva y en la cual únicamente será proponente aquélla. En tal sentido, la causal de contratación directa es aplicable a los convenios y a los contratos interadministrativos». (Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos). [↑](#footnote-ref-11)
11. Es pertinente señalar que, aunque son más comunes en la contratación entre entidadespúblicas, no se descarta esta noción como aplicable a otros convenios que realice la entidad en el marco de sus atribuciones legales y de conformidad con lo establecido en la Ley. [↑](#footnote-ref-12)
12. Corte Constitucional. Sentencia del 5 de septiembre del 2001. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-13)
13. BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 98. [↑](#footnote-ref-14)
14. Código Civil. «Artículo 1602.<Los Contratos son Ley para las Partes> Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales». [↑](#footnote-ref-15)
15. «No hay plena certeza y mucho menos unanimidad en cuanto a su definición y su régimen, pero paradójicamente se trata de un instrumento bien conocido y ampliamente utilizado en la práctica jurídica. Es el producto de las necesidades empíricas de los empresarios que ven en esta forma de contratación ciertas ventajas para relaciones negociales duraderas entre las mismas partes. La adopción de dicha tipología es común en contratos de distribución, joint ventures y otros acuerdos de colaboración porque permiten establecer un esquema general que permanece estable pero introduce un factor de flexibilidad a través de los contratos de aplicación que pueden celebrarse de tiempo en tiempo, mientras el contrato marco se encuentre vigente». (Laudo arbitral del 14 de septiembre de 2015. Obras civiles y Construcciones para la Industria Petrolera S.A. Occipetrol contra Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia). [↑](#footnote-ref-16)
16. HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: El negocio jurídico Vo. II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 424-423. [↑](#footnote-ref-17)
17. Castro de Cifuentes, M. (2019). Los contratos normativos y los contratos marco en el derecho privado contemporáneo. Estudios Socio-Jurídicos, 21(1), 121-150. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6977>. [↑](#footnote-ref-18)
18. Laudo arbitral del 14 de septiembre de 2015. Obras civiles y Construcciones para la Industria Petrolera S.A. Occipetrol contra Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia [↑](#footnote-ref-19)
19. Laudo arbitral del 8 de febrero de 2016. A.S. Ingenieria Puntual S.A.S. Vs. Perenco Oil And Gas Colombia Limited. [↑](#footnote-ref-20)
20. Al respecto se ha señalado que «El contrato marco, matriz o normativo previene la celebración y ejecución de otros contratos, que habrán de regirse por las pautas generales señaladas por aquel. El rasgo principal del contrato normativo consiste en determinar el contenido mínimo o pleno de otros contratos ulteriores, que se celebrarán entre las mismas partes o entre una de ellas y uno o varios terceros. Así las cosas, son contratos marco, entre otros, los de agencia, distribución y suministro». Laudo arbitral del 25 de marzo de 2009. Megaenlace Net vs. Telefónica Móviles Colombia. [↑](#footnote-ref-21)
21. Castro de Cifuentes, M. (2019). Los contratos normativos y los contratos marco en el derecho privado contemporáneo. Estudios Socio-Jurídicos, 21(1), 121-150. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6977> [↑](#footnote-ref-22)
22. Sobre esta norma consultar los conceptos del 8 de octubre de 2019, con radicado 2201913000007532, y del 20 de diciembre de 2019, cuyo radicado es el No. 4201913000008240. [↑](#footnote-ref-23)
23. «Articulo 96. Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

» Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes». [↑](#footnote-ref-24)
24. En el concepto emitido el 5 de febrero de 2019, dentro del radicado No. 2201913000000663, se dijo: «[l]os convenios de asociación del artículo 5 son distintos a los contratos de colaboración del artículo 2 del Decreto 092 de 2017». [↑](#footnote-ref-25)
25. Concepto del 3 de septiembre de 2019, emitido en el radicado No. 2201913000006512. [↑](#footnote-ref-26)
26. El numeral 16.9 de la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente determina:

«16.9 Uniones temporales y consorcios conformados por entidades sin ánimo de lucro.

»El Decreto 092 de 2017 no restringe ninguna forma de asociación entre las entidades privadas sin ánimo de lucro, y prevé que los contratos y convenios que regula se sujetarán a las normas generales aplicables al Sistema de Compra Pública, es decir Ley 80 de 1993, salvo lo que de manera expresa esté regulado en dicho Decreto. La Ley 80 de 1993 establece las diferentes formas asociativas que pueden utilizar los proponentes para participar en los Procesos de Contratación. De esta forma, entidades privadas sin ánimo de lucro pueden constituirse como unión temporal o consorcio para efectos de la celebración de contratos de colaboración o convenios de asociación». [↑](#footnote-ref-27)
27. Concepto del 19 de noviembre de 2019, emitido en el radicado No. 2201913000008611. [↑](#footnote-ref-28)
28. Se precisa que la suspensión provisional, de acuerdo con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, es una medida cautelar que busca proteger y garantizar, de forma provisional, que la norma demandada no genere actos contrarios al ordenamiento jurídico, razón por la cual, para decretarla es necesario que la transgresión de las normas superiores invocadas surja de la comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud. [↑](#footnote-ref-29)
29. Decreto 1082, artículo 5: «[…] no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional». [↑](#footnote-ref-30)
30. Para tal efecto, es posible remitirse, entre otros, a los conceptos números 2201913000005381 del 09 de agosto de 2019; 4201913000005551 del 15 agosto de 2019; 2201912000005823 del 27 de agosto de 2019 y 4201912000007050 del 12 de diciembre de 2019. [↑](#footnote-ref-31)
31. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Concepto de 12 de diciembre de 2019, proferido en el marco de la consulta radicada con el número 4201912000007050. [↑](#footnote-ref-32)
32. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Concepto C – 575 de 2020. [↑](#footnote-ref-33)
33. Decreto 092 de 2017, Artículo noveno. [↑](#footnote-ref-34)
34. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Circular Externa No. 1 de 2019. [↑](#footnote-ref-35)
35. Decreto 393 de 1991: «Artículo 2. Propósitos de la Asociación. Bajo cualquiera de las modalidades previstas en el artículo anterior, la asociación podrá tener entre otros, los siguientes propósitos.

»a) Adelantar proyectos de investigación científica.

»b) Apoyar la creación, el fomento, el desarrollo y el financiamiento de empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales.

»c) Organizar centros científicos y tecnológicos, parques tecnológicos, e incubadoras de empresas.

»d) Formar y capacitar recursos humanos para el avance y la gestión de la ciencia y la tecnología.

»e) Establecer redes de información científica y tecnológica.

»f) Crear, fomentar, difundir e implementar sistemas de gestión de calidad.

»g) Negociar, aplicar y adaptar tecnologías nacionales o extranjeras.

»h) Asesorar la negociación, aplicación y adaptación de tecnologías nacionales y extranjeras.

»i) Realizar actividades de normalización y metrología.

»j) Crear fondos de desarrollo científico y tecnológico a nivel nacional y regional, fondos especiales de garantías, y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos.

»k) Realizar seminarios, cursos y eventos nacionales o internacionales de ciencia y tecnología.

»I) Financiar publicaciones y el otorgamiento de premios y distinciones a investigadores, grupos de investigación e investigaciones». [↑](#footnote-ref-36)
36. Corte Constitucional. Sentencia C-316 de 19 de julio de 1995. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell [↑](#footnote-ref-37)
37. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-38)
38. Colombia Compra Eficiente, Circular Externa Única: «El convenio especial de cooperación está sujeto a las normas de derecho privado, de acuerdo con lo previsto en el Decreto–Ley 393 de 1991. Si el convenio respectivo introduce líneas de acción relativas a la administración de proyectos o financiamiento, se somete al mismo régimen privado del convenio». [↑](#footnote-ref-39)
39. Debe recordarse que el Decreto 1082 de 2015. Señala lo siguiente en el **Artículo 2.2.1.1.1.7.1.**«Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP». [↑](#footnote-ref-40)