**CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS - Noción – Elementos**

Un contrato o un convenio es, por definición, un acuerdo de voluntades entre dos o más partes, generador de obligaciones, sea de dar, hacer o no hacer algo. Lo allí estipulado es ley para los extremos de la relación contractual, por lo que solo podrá ser invalidado por su consentimiento mutuo o por causas legales.

[…]

Los contratos que celebren las entidades estatales en virtud de la Ley 80 de 1993 se rigen por las disposiciones civiles y comerciales salvo lo expresamente allí regulado, y en armonía con lo previsto en el Código Civil, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- define la noción de contrato estatal como “(…) todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (…)”. En otras palabras, un contrato estatal es cualquier acto jurídico generador de obligaciones que celebren las entidades estatales a las que dicha Ley se refiere, previstos en el derecho privado o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

**CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Diferencias – Similitudes**

[…] mientras el contrato es un verdadero acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, en el que los sujetos de derecho intervienen en la relación jurídico-negocial y acuden con intereses disímiles y contrapuestos, el contrato de la administración tiene el mismo contenido, pero tiene como especialidad que uno de los sujetos que interviene en el acuerdo de voluntades -la administración pública- goza de una calificación jurídica especial que hace que el régimen jurídico aplicable sea igualmente especial. Es así como a partir de ese ingrediente subjetivo que implica la presencia de la administración pública como sujeto jurídico cualificado, puede afirmarse que el convenio de la administración es también un negocio jurídico que involucra una expresión de voluntades y genera efectos jurídicos creadores, modificatorios y extintivos de una o varias obligaciones, pero que, por contraste, se da con el ánimo de obtener la realización de fines comunes a ambas partes involucradas. Esta tesis ha sido de recibo tanto en sede de la doctrina extranjera como en sede de la jurisprudencia nacional, llegándose a efectuar distinciones entre el negocio jurídico administrativo de colaboración (satisfacción de necesidades opuestas) y el negocio jurídico administrativo de cooperación (satisfacción de necesidades convergentes).

Hasta aquí, la diferencia entre contrato y convenio de la administración es evidente: en el primero, los intereses y finalidades de las partes que intervienen pueden verse como opuestos; en tanto que para el segundo, las necesidades que se buscan satisfacer por las partes son idénticas y coinciden con el interés general.

Bogotá D.C., 29 de agosto de 2024



Señor(a)

**LIGIA MILENA SUAREZ SANDOVAL**

[procesocontractual@alcaldiacota.gov.co](mailto:procesocontractual@alcaldiacota.gov.co);

Cota, Cundinamarca.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C-347 de 2024** |
| **Temas:** | CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Noción – Elementos -/ / CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Diferencias – Similitudes |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta con radicado No. P20240716007247 |

Estimada señor(a) Suarez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 16 de julio de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

*[…] Es posible suscribir contrato interadministrativo de cooperación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, teniendo en cuenta que la Registraduría Nacional es un organismo autónomo e independiente, en donde se estipule que la Alcaldía Municipal contrate personal para la prestación de actividades de apoyo de las actividades a cargo de la la oficina de la Registraduría Municipal? lo anterior teniendo en cuenta que la registraduría tiene funciones propias y personal contratado para tal fin. Es posible suscribir un convenio con estas características invocando como causal el principio de coordinación y colaboración? Es posible suscribir este tipo de convenio sin que la Alcaldía Municipal reciba Contraprestación alguna y si destine presupuesto propio para contratar personal para la Registraduría Nacional? […]”*

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el (los) siguiente(s) problemas jurídicos(s): ¿Puede una Alcaldía Municipal celebrar contratos y/o convenios interadministrativos con otra entidad pública*?*

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Como primera medida haciendo una extracción general de la consulta que nos atañe la Subdirección de Gestión Contractual entrará a establecer las diferencias entre un contrato y un convenio administrativo instituyendo que mientras el contrato es un verdadero acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, en el que los sujetos de derecho intervienen en la relación jurídico-negocial y acuden con intereses disímiles y contrapuestos, el contrato de la administración tiene el mismo contenido, pero tiene como especialidad que uno de los sujetos que interviene en el acuerdo de voluntades -la administración pública- goza de una calificación jurídica especial que hace que el régimen jurídico aplicable sea igualmente especial. Es así como a partir de ese ingrediente subjetivo que implica la presencia de la administración pública como sujeto jurídico cualificado, puede afirmarse que el convenio de la administración es también un negocio jurídico que involucra una expresión de voluntades y genera efectos jurídicos creadores, modificatorios y extintivos de una o varias obligaciones, pero que, por contraste, se da con el ánimo de obtener la realización de fines comunes a ambas partes involucradas. Esta tesis ha sido de recibo tanto en sede de la doctrina extranjera como en sede de la jurisprudencia nacional, llegándose a efectuar distinciones entre el negocio jurídico administrativo de colaboración (satisfacción de necesidades opuestas) y el negocio jurídico administrativo de cooperación (satisfacción de necesidades convergentes).  Hasta aquí, la diferencia entre contrato y convenio de la administración es evidente: en el primero, los intereses y finalidades de las partes que intervienen pueden verse como opuestos; en tanto que para el segundo, las necesidades que se buscan satisfacer por las partes son idénticas y coinciden con el interés general.  Sobre le el régimen y características de los contratos y convenios interadministrativos, Como primera medida, establecer que, el Estado en orden a alcanzar su misión recurre a la figura del contrato[[1]](#footnote-2), acto jurídico de colaboración mutua e intersubjetiva, en el que se entablan relaciones obligatorias con carácter patrimonial con particulares o con otras entidades estatales -cuando están en un mercado de forma similar a como lo hace el particular-, de la que emanan prestaciones recíprocas entre los sujetos partes del mismo, quienes son titulares de intereses disímiles o contrapuestos.  Por otro lado, las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general. Así, en la actividad contractual del Estado surgen dos tipos de negocios jurídicos: los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos, que pueden celebrarse entre entidades o administraciones públicas.  Empero, debe advertirse que, en contraste con legislaciones extranjeras (verbigracia en el derecho español), nuestro ordenamiento jurídico no hace una distinción expresa de los contratos y convenios interadministrativos y los regula dentro del régimen jurídico general en materia de celebración y ejecución de los contratos estales, no obstante lo cual es posible que la aplicación y la interpretación de las normas de dicho régimen puedan resultar disímiles debido a la particular naturaleza de tales acuerdos de voluntades.  En este sentido, debe partirse de la necesaria distinción conceptual entre contratos y convenios interadministrativos, que si bien son nociones jurídicas que tienen formalmente un tronco común -acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre dos entidades estatales o de carácter público-, no es menos cierto que su naturaleza, alcance, finalidades y características los hacen diferentes y determinan, en últimas, su régimen legal.  Dicho lo anterior, en aras de responder el objeto de la presente consulta, se establece a modo de ejemplo de que si la entidad quiere celebrar un contrato interadministrativo con la Registraduría, se deben establecer obligaciones de carácter patrimonial emanando contraprestaciones entre ellas para generar un fin mutuo dentro de la administración pública.  Ahora, en caso contrario, si lo que se busca es la celebración de un convenio interadministrativo, ente ellas, las partes deben realizar un acuerdo de voluntades para aunar esfuerzos de gestión administrativa y/o competitiva con el fin de dar cumplimiento a los fines estatales y constitucionales, mencionado que dentro acuerdo no existe intereses patrimoniales de las partes, sino lograr el fin común de satisfacción del interés general. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* Un contrato o un convenio es, por definición, un acuerdo de voluntades entre dos o más partes, generador de obligaciones, sea de dar, hacer o no hacer algo. Lo allí estipulado es ley para los extremos de la relación contractual, por lo que solo podrá ser invalidado por su consentimiento mutuo o por causas legales[[2]](#footnote-3).
* Los contratos que celebren las entidades estatales en virtud de la Ley 80 de 1993 se rigen por las disposiciones civiles y comerciales salvo lo expresamente allí regulado, y en armonía con lo previsto en el Código Civil, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- define la noción de contrato estatal como “(…) todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (…)”. En otras palabras, un contrato estatal es cualquier acto jurídico generador de obligaciones que celebren las entidades estatales a las que dicha Ley se refiere, previstos en el derecho privado o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.
* Pero además de lo anterior, la Ley 80 de 1993 también facultó de manera expresa a las entidades estatales para celebrar contratos y los demás acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales, así como la continua y eficiente prestación de servicios públicos[[3]](#footnote-4). Esto significa que las entidades estatales que se rigen por la Ley 80 de 1993, en virtud de la reseñada autonomía de la voluntad, pueden celebrar todos los acuerdos, indistintamente de su denominación como contratos o convenios, etc., que requieran para el cumplimiento de sus objetivos misionales y la consecuente realización de los fines estatales. No en vano, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y para ello las autoridades administrativas tienen la obligación de coordinar sus actuaciones con el objetivo de lograr el adecuado cumplimiento de los fines del Estado[[4]](#footnote-5).
* Ahora, es de relievar que la tipología contractual referente al contrato interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993 y, aunque en esta preceptiva no la definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”,* establece que los contratos o convenios interadministrativos hacen parte de la contratación entre entidades estatales[[5]](#footnote-6).

Como se puede apreciar, la disposición reglamentaria parece equiparar las nociones de contrato y convenio interadministrativo, bajo el concepto general de acuerdo en el que *concurre* la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público a fin de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines y cometidos del Estado.

* Para precisar el alcance que tiene cada una de estas figuras, resulta pertinente resaltar que, en consonancia con el artículo 209 de la Constitución Política[[6]](#footnote-7), del que se desprenden los deberes de coordinación y colaboración a cargo de todas las autoridades administrativas, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998[[7]](#footnote-8) 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** (…)”[[8]](#footnote-9) (Negrillas no originales). De suerte que si bien la Ley 80 de 1993 faculta a las entidades estatales para celebrar cualquier acto jurídico generador de obligaciones, la norma en cita regula en forma particular la figura del convenio interadministrativo y define los elementos que caracterizan a este tipo de negocio jurídico.
* Sobre el alcance de los convenios interadministrativos, el Consejo de Estado ha dejado en claro en su jurisprudencia que:

“(…) 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 por 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, expliquen y desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo, compraventa, arrendamiento, mandato, etc. v) La normativa 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 el 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”[[9]](#footnote-10).

* De otra parte, el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 dispone expresamente que la modalidad de selección para los convenios o contratos interadministrativos es la contratación directa, en función de la cual dicho reglamento determina para ambas tipologías una misma modalidad de selección.

A su turno, la doctrina especializada en la materia, a partir de la aplicación de un criterio material que envuelve la causa tenida en cuenta para contratar, ha dejado entrever que los convenios interadministrativos son una figura autónoma e independiente de la de los contratos interadministrativos[[10]](#footnote-11). Así “(…) es posible afirmar que el contrato es en efecto un acuerdo de voluntades que modifica las situaciones jurídicas subjetivas de las partes intervinientes, pero no se trata de cualquier clase de voluntades, sino únicamente de aquellas manifestadas por sujetos de derecho que tienen pretensiones o interés disímiles que se pueden ver como opuestos. En otras palabras, el contrato es un acuerdo de voluntades, en el cual cada uno de los participantes tiene finalidades opuestas”[[11]](#footnote-12). Con todo, según se advierte, “(…) basta agregar un ingrediente subjetivo para poder deducir la existencia del contrato de la administración, cual es la necesaria e imprescindible presencia de un sujeto especial de derecho llamado administración pública, lo cual implica que el contrato de la administración es un acuerdo de voluntades en el cual cada uno de los participantes pretende satisfacer necesidades o finalidades opuestas, donde necesariamente una de las partes tiene que ser una administración pública”[[12]](#footnote-13).

* En conclusión, lo hasta ahora apuntado permite delimitar el concepto de convenio interadministrativo e identificar sus principales similitudes y diferencias con la figura del contrato interadministrativo, sobre todo en cuanto hace a la naturaleza conmutativa de este último. Lo anterior, sin perjuicio de reconocer, tal y como lo hace la Sala de Consulta y Servicio Civil y la Sección Tercera del Consejo de Estado, que en los convenios interadministrativos pueden existir obligaciones con contenido patrimonial expreso o implícito, como sería el comprendido en las obligaciones de hacer, siempre que dicho contenido patrimonial no esté dirigido a pagar o remunerar las actividades realizadas por cada una de las partes.
* A lo anterior también debe agregarse que, dadas las particularidades de los convenios interadministrativos, derivadas de su regulación en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las normas contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- no les resultan aplicables en su integridad, comoquiera que están concebidas en función de contratos conmutativos y onerosos[[13]](#footnote-14), características ausentes en el caso de los convenios. Así acontece, por ejemplo, en los casos de las potestades excepcionales y de las facultades sancionatorias contractuales establecidas en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 del 2011, respectivamente.

1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Concepto 2257 del 26 de julio de 2016 Sala de Consulta del Servicio Civil. * Ley 80 de 1993 * artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 * artículo 209 de la Constitución Política * Jurisprudencia del Consejo de Estado. Disponible en: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias-consejo-de-estado/](about:blank) * Guías y manuales expedidos por la ANCP-CCE. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias](about:blank) |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- se ha referido previamente a la noción y características de los convenios y contratos interadministrativos en los conceptos 4201913000004536 del 27 de julio del 2019, C-023 del 13 de febrero del 2020, C-220 del 13 de abril del 2020, C-681 del 19 de noviembre del 2020, C-552 del 5 de octubre del 2021, C-387 del 15 de junio de 2022, C-562 del 7 de septiembre del 2022, C-727 del 28 de noviembre de 2022, C-932 del 30 de diciembre de 2022, C-088 del 29 de mayo de 2023 y C-114 del 4 de mayo de 2023.Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: HYPERLINK ""https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos.

También le invitamos a consultar las versiones I y II de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual, las cuales puede descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](about:blank)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Richard Andrés Montenegro Siefken  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Cárdenas Cabezas  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contratual ANCP – CCE |

1. La noción misma de contrato involucra la autonomía de la voluntad privada, cuyo alcance es la *“liberta y poder atribuido por el ordenamiento al sujeto iuris para celebrar el contrato, cuyo efecto cardina, primero o existencial es su vinculatoriedad, atadura u obligación legal de cumplirlo, sin que, en línea de principio, quienes lo celebran puedan sustraerse unilateralmente”*. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 30 de agosto de 2011, radicación 11001-3103-012-1999-01957-01. [↑](#footnote-ref-2)
2. Artículos 1495 y 1602 del Código Civil. [↑](#footnote-ref-3)
3. Artículos 3 y 40 de la Ley 80 de 1993. [↑](#footnote-ref-4)
4. Artículo 209 de la Constitución Política de 1991. [↑](#footnote-ref-5)
5. Artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-6)
6. *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”.* [↑](#footnote-ref-7)
7. “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-8)
8. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-671 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [↑](#footnote-ref-9)
9. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, exp.17860. [↑](#footnote-ref-10)
10. Santos Rodríguez, Jorge Enrique. *“Consideraciones sobre los convenios y contratos interadministrativos”*. Universidad Externado de Colombia, Revista Digital de Derecho Administrativo, Bogotá 2009. [↑](#footnote-ref-11)
11. Sobre el concepto causalista de contrato y sus efectos respecto de la actividad negocial de la administración, cfr. Augusto Ramón Chávez Marín Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad negocial, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008, pp. 41 y ss. [↑](#footnote-ref-12)
12. Expósito Vélez, Juan Carlos. *“La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español”*. Bogotá, universidad Externado de Colombia, 2003, p. 25. [↑](#footnote-ref-13)
13. En el concepto 2257 del 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló que *“[d]ada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a esos convenios. En tal virtud, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad de los convenios, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no”*. [↑](#footnote-ref-14)