

**Análisis jurídico de los convenios en el régimen estatal: marco normativo elementos  
esenciales y tipologías <sup>1</sup>**

**Legal analysis of agreements in the state regime: regulatory framework, essential  
elements, and typologies**

Gustavo Alejandro Berrío Moncada<sup>2</sup>.

Álvaro Alberto Arango Piedrahíta<sup>3</sup>.

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

Especialización en Responsabilidad contractual y extracontractual del Estado

**Año**

2025

## **Resumen**

---

<sup>1</sup> Artículo de los procesos académicos en el seminario de investigación de la especialización en responsabilidad contractual y extracontractual del estado de la corporación universitaria Remington.

<sup>2</sup> Abogado de la Universidad de Medellín, especialista en derecho administrativo, especialista en contratación estatal, especialista en derecho laboral y magister en contratación Estatal de la Universidad de Medellín. Correo: alejandrobemon@hotmail.com

<sup>3</sup> Abogado de la Corporación Universitaria Remington Correo: aaapiedrahita@gmail.com

Esta investigación analiza los convenios estatales en Colombia, destacando su rol para cumplir fines estatales y aunar esfuerzos. El problema central es la falta de claridad normativa sobre su naturaleza jurídica y elementos esenciales. El objetivo general es analizar la naturaleza jurídica, tipologías y elementos esenciales de los convenios en el régimen de contratación estatal colombiano, basándose en legislación, doctrina y jurisprudencia. La metodología utilizada fue la cualitativa y jurídico-descriptiva, centrada en la interpretación y análisis de normas, doctrina y jurisprudencia.

El principal resultado es la diferenciación entre convenios y contratos estatales, resaltando que los convenios se basan en la cooperación mutua sin contraprestación económica directa, mientras que los contratos buscan un beneficio económico. En conclusión, se identifican diversas tipologías de convenios (interadministrativos, asociativos, especiales), cada una con su marco normativo, y se proponen recomendaciones para una mayor claridad y coherencia en su regulación para garantizar su adecuada estructuración y ejecución.

**Palabras claves:** contratos, transparencia y convenios interadministrativos

### **Abstract**

This research analyzes state agreements in Colombia, highlighting their role in fulfilling state objectives and unifying efforts. The central problem is the lack of normative clarity regarding their legal nature and essential elements. The general objective is to analyze the legal nature, typologies, and essential elements of agreements within the Colombian state contracting regime, based on legislation, doctrine, and jurisprudence. The methodology used was qualitative and juridical-descriptive, focusing on the interpretation and analysis of norms, doctrine, and jurisprudence.

The main result is the differentiation between agreements and state contracts, emphasizing that agreements are based on mutual cooperation without direct economic compensation, while contracts seek economic benefits. In conclusion, various typologies of agreements (inter-administrative, associative, special) are identified, each with its regulatory framework, and recommendations are proposed for greater clarity and coherence in their regulation to ensure proper structuring and execution.

**Keywords:** contracts, transparency, and inter-administrative agreements

## 1. Introducción

La presente investigación se centra en el análisis conceptual y normativo de los convenios que se suscriben con las entidades estatales en el régimen de contratación estatal vigente en Colombia, buscando desentrañar la importancia de estos como herramientas jurídicas para aunar esfuerzos entre el Estado y las entidades privadas, así como entre diferentes entidades públicas, con el fin de cumplir los fines estatales y garantizar el interés general.

El principal problema abordado radica en la falta de claridad normativa y doctrinal sobre la naturaleza jurídica y los elementos esenciales de los convenios estatales, ambigüedad que ha generado confusiones en su celebración y ejecución, lo que puede llevar a riesgos legales y administrativos para las entidades públicas, sumado al escaso análisis integral de esta figura jurídica que han limitado su comprensión y aplicación adecuada, razón por lo cual se procede a plantear la siguiente **pregunta de investigación**: ¿Cuáles son los elementos esenciales y la naturaleza jurídica de los convenios suscritos por entidades estatales en Colombia, según el régimen de contratación pública vigente?

Pero para dar respuesta de fondo a la pregunta trazada, se hace necesario plantearse el siguiente **objetivo general** el cual va consistir, en analizar la naturaleza jurídica, tipologías y elementos esenciales de los convenios en el régimen de contratación estatal colombiano, con base en la legislación, doctrina y jurisprudencia aplicable; lo cual se logrará a través del desarrollo de los siguientes objetivos específicos: **1)** Diferenciar los convenios del contrato estatal, a partir de sus finalidades, estructura jurídica y consecuencias normativas; **2)** Clasificar las tipologías de convenios (interadministrativos, asociativos, especiales y solidarios) según su marco normativo y características esenciales; y **3)** Determinar los principios jurídicos aplicables a los convenios desde una perspectiva de responsabilidad estatal.

Esta investigación se **justifica** por cuatro criterios fundamentales: en primer lugar, desde el punto de vista jurídico, la regulación de los convenios estatales en Colombia es dispersa y compleja, generando ambigüedad en su aplicación práctica, como en el caso de los convenios especiales de cooperación, sujetos al derecho privado salvo en aspectos específicos regulados

por el Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP) y los Decretos Ley 393 y 591 de 1991, lo que dificulta la delimitación clara de los conceptos y principios aplicable.

En segundo lugar, desde el punto de vista práctico, los errores en la celebración y ejecución de convenios pueden tener consecuencias graves tanto desde el punto de vista jurídico como institucional, generando conflictos contractuales que requieran intervención judicial o afectando la eficiencia en la consecución de los fines estatales y generando desvíos en la utilización de recursos públicos;

En tercer lugar, desde el punto de vista académico, el escaso análisis integral de los convenios estatales ha limitado su comprensión y aplicación adecuada, faltando un análisis global que aborde su naturaleza jurídica, elementos esenciales y marco normativo desde una perspectiva integral.

En cuarto lugar, desde el punto de vista institucional, la gestión contractual del sector público es un aspecto clave para garantizar la eficiencia y transparencia en la administración pública, siendo los convenios herramientas esenciales para aunar esfuerzos entre entidades públicas y privadas, así como entre diferentes entidades estatales, con el fin de cumplir los fines estatales y garantizar el interés general.

Se juzgó pertinente a raíz de los planteamientos expuestos, que la investigación adoptara una metodología con un enfoque cualitativo y jurídico-descriptivo, centrándose en la interpretación y análisis de normas, doctrina y jurisprudencia, necesarios para comprender la naturaleza jurídica y los elementos esenciales de los convenios estatales, las diferentes tipologías y los principios aplicables a estos acuerdos (Córdoba, 2016, pp. 17-20), permitiendo con esto, establecer las diferencias entre ambos conceptos y comprender las particularidades normativas que los rigen.

Este enfoque implica una revisión exhaustiva de fuentes primarias y secundarias relevantes para el estudio de los convenios estatales. El análisis normativo se centra en interpretar las disposiciones legales que regulan los convenios, identificando sus elementos esenciales y su relación con otras figuras contractuales. Por su parte, el análisis doctrinal se basa en la revisión de literatura especializada sobre convenios estatales, incluyendo libros, artículos y tesis de grado. El análisis jurisprudencial se enfoca principalmente en las sentencias del Consejo de Estado.

**Las fuentes primarias incluyen** la Constitución Política de Colombia, la Ley 80 de 1993, la Ley 489 de 1998, el Decreto 092 de 2017, el Decreto 1082 de 2015 y jurisprudencia relevante sobre convenios estatales. Las fuentes secundarias abarcan doctrina nacional (libros, artículos y tesis), así como publicaciones especializadas en revistas académicas.

La investigación se limita al estudio de la normativa vigente a 2025, centrándose en los convenios del régimen estatal y geográficamente en Colombia. Este enfoque cualitativo y jurídico-descriptivo garantiza rigurosidad y validez en los resultados.

**La estructura del trabajo** se organiza en los siguientes capítulos: introducción, marco teórico (naturaleza jurídica del convenio y del contrato estatal, principios aplicables a los convenios estatales y elementos esenciales del convenio estatal), clasificación de los convenios estatales: un análisis por tipologías y marco normativo y conclusiones.

En cierre, esta investigación busca contribuir al fortalecimiento del marco normativo y doctrinal sobre los convenios estatales, promoviendo su adecuada estructuración y ejecución para garantizar su eficacia en la gestión pública.

## **2. Marco teórico**

El marco teórico desarrollado en este capítulo aborda la naturaleza jurídica del convenio y del contrato estatal, así como los principios aplicables y los elementos esenciales a estos acuerdos.

Además, se analizan las diferencias entre contrato y convenio dentro del régimen estatal, destacando que mientras los contratos están orientados a la concreción de intereses meramente económicos o gananciales, los convenios tienen como objetivo la complementación y articulación de las funciones de las partes involucradas sin necesariamente implicar una contraprestación económica.

## **2.1 Naturaleza jurídica del convenio y del contrato estatal**

El convenio es una figura jurídica que se encuentra regulada en un primer momento dentro del derecho civil colombiano en su artículo 1.495, el cual establece que: "Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas" (Código Civil Colombiano, 1873).

De acuerdo con la definición dada, vemos que el legislador referencia indistintamente a contrato o convención (convenio), lo que evidencia que ambos términos pueden ser utilizados para describir un acuerdo de voluntades entre dos o más partes. Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia en el sector público han desarrollado una distinción entre estos conceptos que se hacen imperativo exponer, pero antes de precisar en esta diferenciación, se hace necesario definir el contrato estatal para poder entender la diferenciación con el convenio.

### **2.1.1. Definición del contrato y convenio estatal**

El contrato estatal es una herramienta jurídica fundamental para la consecución de los objetivos constitucionales del Estado, ya que es figura que permite relaciones jurídicas entre las entidades públicas y los particulares para realización de proyectos, la adquisición de bienes y la prestación de servicios entre otros. (Castro Jiménez, 2016)

Ahora bien, revisando el artículo 32 del Estatuto General de Contratación, vemos que define el contrato estatal como "todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades mencionadas en este estatuto" (Ley 80 de 1993, artículo 32). A partir de esta premisa, se deduce que cualquier acuerdo que involucre a una entidad pública y que produzca derechos y obligaciones se clasifica como un contrato estatal; esto significa que, para determinar si un contrato tiene carácter estatal, es suficiente que uno de los participantes sea una de las entidades estatales enumeradas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; a lo que la doctrina a denominado a *prima facie* como criterio orgánico (Rico, 2017).

La Procuraduría Quinta delegada ante el consejo de Estado, en su concepto 13-94 del 4 de junio de 2013, conceptúa que en el contrato estatal existe contraposición de intereses, debido a que existen prestaciones recíprocas, pues cada una de las partes asume una obligación a favor de la otra. Para una será la prestación de un servicio, la transferencia de un bien, entre otros; y para la otra será el pago de una remuneración, lo que además implica que existe un precio como elemento esencial del contrato. Es decir que, en el contrato estatal, el Estado garantiza las utilidades al contratista (Contraloría de Medellín, 2024).

En esa misma línea expuesta, la doctrinante Bahamón, describe al contrato estatal como una acción voluntaria y consciente realizada por una entidad pública con el propósito de establecer vínculos jurídicos con otra parte, con el fin de materializar un objetivo que responde a una necesidad institucional. (Bahamón, 2018)

Según esta perspectiva, los contratos estatales presentan características específicas: son bilaterales (generan obligaciones recíprocas para ambas partes), onerosos (incluyen beneficios económicos recíprocos), solemnes (requieren cumplir ciertos requisitos legales para su perfeccionamiento), principales (subsisten por sí mismos) y nominados (están identificados en la ley). (Bahamón, 2018)

En resumen, los contratos estatales son instrumentos esenciales para garantizar la eficiencia administrativa y el cumplimiento de las funciones públicas, siempre bajo el marco normativo establecido por la Ley 80 de 1993 y sus principios rectores.

Por otro lado, el convenio estatal se puede definir como aquel acuerdo celebrado entre dos o más partes con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que correspondan a su competencia o su objeto social. Este tipo de acuerdo tiene como finalidad la gestión conjunta de competencias administrativas, estatutarias o la prestación de servicios públicos entre otros. En sí, podemos decir que el objetivo principal del convenio es lograr la materialización de objetivos comunes relacionados con los fines para los cuales fueron creadas las partes firmantes, fundamentándose en el principio de colaboración. (Colombia Compra Eficiente, 2022)

### **2.1.2. Diferencias entre contrato y convenio dentro del régimen estatal**

Una vez identificadas las definiciones anteriores, es necesario referenciar al doctrinante Augusto Ramón Chávez Marín, quien en su obra *Los convenios de la Administración: Entre la Gestión Pública y la Actividad Contractual* (Chávez Marín, 2012) sugiere diferenciar los contratos administrativos de los convenios de la administración. Según este autor, si bien en el ordenamiento jurídico colombiano los convenios de la administración se han tratado como una expresión del contrato administrativo (o estatal), en los últimos tiempos han ido cobrando autonomía. De ahí que, para Chávez Marín, "los convenios de la administración constituyen una categoría jurídica distinta del contrato administrativo o estatal" (Chávez Marín, 2012).

En la misma línea de pensamiento expuesta, el texto jurídico *Los Convenios de Interés Público y de Asociación en el Régimen de Contratación Pública Colombiana* (Gómez & Díaz, 2019) evidencia que la principal diferencia entre contrato y convenio radica en la finalidad y las características del acuerdo. Debido a que, en un primer lugar, los contratos están orientados a la concreción de intereses meramente económicos o gananciales, donde las partes buscan obtener una remuneración por las prestaciones realizadas (Gómez & Díaz, 2019).

Por otro lado, los convenios tienen como objetivo la complementación y articulación de las funciones de las partes involucradas, sin necesariamente implicar una contraprestación económica (Colombia Compra Eficiente, 2022); lo anterior lo podemos deducir del literal b del artículo 2° del Decreto 092 de 2017, donde se expresa que no puede haber una relación conmutativa en la cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal en los convenios.

Circunstancia que ha sido ratificada por el consejo de estado, el cual ha señalado que: "los convenios se caracterizan porque ambas partes cooperan mutuamente en el cumplimiento del objeto pactado. No existe, en consecuencia, un intercambio ni una relación conmutativa en la que las partes asuman obligaciones equivalentes y (iii) los convenios deben establecer con precisión su objeto, término de duración, obligaciones de las partes, los aportes que cada uno debe hacer y la forma en que coordinaran sus esfuerzos" (Consejo de Estado, 2024)

Igualmente, la contraloría general de la nación expuso que en los convenios ninguna de las partes presta un servicio o ejecuta un objeto para la otra, puesto que lo que motiva a las partes es un propósito común, para el cual las dos aportan, bien sea en dinero o en especie

(Contraloría, 2024). Concluyendo de esta manera que los convenios estatales no están necesariamente vinculados a intereses económicos, sino a la cooperación entre las partes para alcanzar un fin común y esta su principal diferencia con el contrato estatal pues este si persigue una contra prestación económica directa.

### 2.1.3. Interacción del convenio con las leyes 80 y 1150

Aunque las Leyes 80 y 1150 no regulan específicamente los convenios como figura contractual autónoma, estas normas si establecen principios generales y procedimientos que pueden aplicarse a estos acuerdos a saber:

- **Ley 80 de 1993:**
  - Artículo 23: establece que los contratos estatales deben cumplir con los principios generales del derecho privado y comercial. (Ley 80 de 1993).
  - Artículo 32: enumera las diferentes modalidades de contratación estatal, que pueden incluir convenios como modalidades especiales (Ley 80 de 1993).
- **Ley 1150 de 2007:**
  - Artículo 12: promueve la inclusión social en los procesos de contratación pública, fomentando la participación de Mipymes y población vulnerable (Ley 1150 de 2007).
  - Parágrafo 4 del Artículo 12: establece criterios adicionales para procesos competitivos (Ley 1150 de 2007).

Con esto vemos otros ejemplos normativos, donde queda claro que la regulación específica sobre los convenios estatales en Colombia es diversa y dispersa, y va a depender del tipo específico en principio de las partes involucradas y el fin perseguido por las mismas.

## 2.2 Principios aplicables a los convenios estatales

Los convenios estatales, al ser una herramienta jurídica que facilita la consecución de los fines del estado y que además materializa ejecución de recursos públicos, deben adherirse a los principios de la contratación estatal y a las regulaciones presupuestales pertinentes, incluyendo el Decreto Ley 111 de 1996. Esto implica que deben seguir tanto los principios constitucionales como los legales. Entre los principios constitucionales se destacan la legalidad y el debido proceso, así como los establecidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. En cuanto a los principios legales, es crucial observar la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, eficiencia, equidad y publicidad (Gómez & Díaz, 2019).

Además de lo expuesto, los demás principios generales del derecho aplicables a los convenios se hacen fundamentales para garantizar su adecuada estructuración y ejecución. Estos principios no solo reflejan los valores esenciales del derecho privado, sino que también se adaptan a las particularidades del ámbito estatal.

Como primer principio general, tenemos la autonomía de la voluntad que permite a las partes involucradas en un convenio establecer las condiciones del acuerdo, siempre que estas no contravengan las normas legales vigentes. (Osorio Moreno, 2013, p. 95)

La autonomía de la voluntad es un pilar fundamental del derecho contractual, ya que otorga a las partes la libertad de pactar los términos del acuerdo, siempre respetando los límites impuestos por la ley. En el contexto de los convenios, este principio ha sido reconocido por la jurisprudencia colombiana como una herramienta esencial para permitir a las entidades estatales y privadas ajustar sus acuerdos a las necesidades específicas del caso, siempre que se cumplan con los requisitos legales y presupuestales correspondientes. (Consejo de Estado, 2022)

Como segundo principio tenemos la buena fe contractual que exige que los acuerdos sean interpretados no solo considerando lo expresado literalmente en el texto, sino también lo que emana de su naturaleza y contexto. (Schopf Olea, 2018).

Según el artículo 1603 del Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873), la buena fe contractual implica respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo y desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato. En el ámbito estatal, este principio adquiere especial relevancia al exigir que las

partes actúen con lealtad y corrección en la ejecución del convenio, garantizando así el cumplimiento efectivo de los fines perseguidos (Consejo de Estado, 2024).

Como tercero y último principio tenemos el de especialidad, que hace alusión a que los convenios deben ajustarse estrictamente a las disposiciones legales aplicables. Esto incluye tanto las normas generales del derecho privado como las específicas que regulan los convenios en el ámbito estatal.

Nuevamente, para hablar de este principio debemos hacer mención al artículo 1602 del Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873), establece que los contratos deben cumplir con las normas legales imperativas, lo que implica que cualquier cláusula que contravenga estas disposiciones será nula. En el caso de los convenios estatales, este principio se complementa con las normas específicas contenidas en leyes como la Ley 80 de 1993, la Ley 489 de 1998, el Decreto 092 de 2017, el Decreto 1082 de 2015, que imponen requisitos adicionales para garantizar la transparencia y responsabilidad en la gestión pública al momento.

Por lo que deducimos, que estos principios no solo aseguran la validez y eficacia de los convenios, sino que también promueven una gestión pública responsable y transparente, alineada con los intereses generales de la sociedad y en desarrollo a los fines del estado.

### **2.3 Elementos esenciales del convenio estatal**

En el contexto del régimen Estatal colombiano, los convenios se erigen como instrumentos esenciales para la colaboración, que puede darse entre entidades estatales, entre entidades estatales y personas jurídicas particulares. Estos últimos pueden hacer mediante convenios de asociación, los cuales son acuerdos de voluntades, buscan el desarrollo conjunto de actividades que estén intrínsecamente relacionadas con los objetivos y funciones que la ley asigna a las entidades públicas (Ley 489 de 1998, art. 96). Este enfoque colaborativo permite a las entidades públicas cumplir con sus cometidos de manera más eficiente y efectiva, aprovechando la experiencia y los recursos del sector privado (López Beltrán, 2020).

Pero para comprender a fondo la naturaleza de estos convenios, es crucial analizar sus características fundamentales, las cuales delinean su propósito y alcance dentro del marco legal colombiano; notamos que los elementos esenciales del convenio incluyen: 1) Acuerdo

de voluntades: el convenio implica un acuerdo entre las partes para desarrollar actividades o cumplir funciones comunes. 2) Ausencia de contraprestación económica: A diferencia de los contratos, los convenios no requieren una remuneración directa entre las partes. 3) Cooperación mutua: las partes aúnan esfuerzos financieros, técnicos o administrativos para lograr un fin común. 4) Cumplimiento de fines estatales: en el caso de los convenios suscritos con entidades estatales, estos deben estar orientados al cumplimiento de los fines impuestos por la constitución o la ley (López Beltrán, 2020).

Por lo que el convenio como figura jurídica tiene su origen en el derecho civil colombiano y ha sido desarrollado normativa y doctrinalmente para diferenciarse claramente del contrato. Ya que su naturaleza se caracteriza por la ausencia de contraprestación económica y por su orientación hacia la cooperación entre las partes para alcanzar un fin común (López Beltrán, 2020).

En concordancia con lo anterior, la sentencia del Consejo de Estado (Sección tercera, subsección A, 23 de abril de 2021) expresa que los convenios, buscan aunar esfuerzos para materializar intereses comunes o ejecutar funciones complementarias con una misma finalidad; en este precedente, también se enfatiza que los convenios en especial los interadministrativos se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia entre las partes, sin prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra (Consejo de Estado, 2021).

### **3. Clasificación de los convenios estatales: un análisis por tipologías y marco normativo**

En este capítulo se aborda la clasificación de los convenios estatales en Colombia, identificando las diferentes tipologías que existen dentro del ordenamiento jurídico nacional. Los convenios estatales son figuras contractuales que permiten a las entidades públicas colaborar con otras entidades estatales o particulares para cumplir fines estatales. Sin embargo, cada tipo de convenio tiene características específicas que lo diferencian del resto, tanto en su finalidad como en su marco normativo.

Se analizan cuatro tipos principales de convenios: interadministrativos, asociativos, especiales y solidarios. Cada uno está regulado por normas específicas que reflejan sus particularidades y objetivos. Por lo que este análisis busca desentrañar las implicaciones legales y administrativas de cada tipo de convenio, así como las disposiciones normativas que

los regulan, con el fin de garantizar su adecuada estructuración y ejecución en el ámbito estatal.

### **3.1. Convenios interadministrativos**

En este orden de ideas, tenemos que los convenios interadministrativos son acuerdos celebrados entre entidades estatales con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que les corresponden.

Su regulación principal se encuentra en la Ley 489 de 1998, artículo 95, que permite a las entidades públicas asociarse para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar servicios conjuntos. Este artículo establece que los convenios interadministrativos deben estar orientados al cumplimiento de fines estatales y no deben generar contraprestaciones económicas entre las partes (Ley 489 de 1998).

A su vez, el Decreto 1082 de 2015, establece que la modalidad de selección para estos convenios es la contratación directa, siempre que exista relación directa entre las obligaciones del negocio y el objeto de la entidad ejecutora. (Decreto 1082 de 2015)

Revisando la jurisprudencia, evidenciamos que, en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección A, del 14 de junio de 2019, se establece que los convenios interadministrativos no están sujetos al Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP), salvo que las partes lo acuerden expresamente. Es importante aclarar en este sentido, que la sentencia enfatiza en que los convenios interadministrativos deben autorregularse por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicha finalidad (Consejo de Estado, 2019).

### **3.2 Convenios asociativos**

En relación con los convenios asociativos, estos permiten a las entidades estatales asociarse con particulares para desarrollar actividades conjuntas relacionadas con sus cometidos y funciones. Su regulación se encuentra en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998,

que establece que las entidades estatales pueden asociarse con personas jurídicas particulares mediante convenios de asociación o la creación de personas jurídicas (Ley 489 de 1998). Este tipo de convenios busca fomentar la colaboración entre el sector público y privado para lograr objetivos comunes, sin necesidad de una contraprestación económica directa.

Adicionalmente, el Decreto 092 de 2017 regula específicamente los convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro, estableciendo requisitos adicionales para su celebración, como la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política. (Decreto 092 de 2017)

Es claro que el decreto en mención busca garantizar que estas asociaciones se realicen bajo estándares éticos y transparentes, alineados con los intereses generales de la sociedad y los fines del estado. Pero ante la ausencia de una regulación específica en el Decreto 092, los principios generales del derecho privado y comercial podrían ser aplicables de manera supletoria a los convenios asociativos, siempre y cuando no contradigan los principios rectores de la contratación pública (Consejo de Estado, 2024, Radicación número 18001233300020170008501)

### **3.3 Convenios especiales**

Haciendo alusión a los convenios especiales, estos incluyen tipos específicos como los convenios especiales de cooperación (regulados por el Decreto Ley 393 de 1991) y los convenios solidarios (regulados por la Ley 1551 de 2012). Estos tienen características particulares que los diferencian del régimen general a saber:

#### **3.3.1 Convenios especiales de cooperación**

Los convenios especiales de cooperación están gobernados por las normas especiales previstas en los Decretos Ley 393 y 591 de 1991, en combinación con el estatuto general de contratación administrativa y, subsidiariamente, por las normas de derecho privado. Según el Decreto Ley 393 de 1991, artículo 6, estos convenios tienen como propósito adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.

En estos convenios, las partes aportan recursos de distinto tipo (en dinero, en especie o en industria) para facilitar, fomentar, desarrollar y alcanzar en común los propósitos contemplados en las normas de ciencia y tecnología. (Decreto Ley 393 de 1991)

La sentencia de sección segunda del 11 de julio de 2019 (Consejo de Estado, 2019, Radicación número 11001-03-25-000-2012-00395-00) ha precisado que el convenio especial de cooperación es una modalidad permitida para la asociación entre el Estado y los particulares, con el fin de desarrollar actividades científicas y tecnológicas, regulada por los Decretos Ley 393 y 591 de 1991. Además, el Consejo de Estado (2024) recordó que el régimen contractual se estructura sobre el mutuo consentimiento de las partes, lo que da lugar a obligaciones recíprocas como expresión de la autonomía de la voluntad. Esto implica que el convenio suscrito debe ser ejecutado en los términos pactados, en concordancia con el artículo 1602 del Código Civil que establecen la fuerza vinculante de los contratos.

### 3.3.2 Convenios especiales solidarios

Por otro lado, los convenios solidarios están regulados por la Ley 1551 de 2012, que busca modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. Estos convenios permiten a las juntas de acción comunal y entes territoriales ejecutar obras hasta por la mínima cuantía establecida por la ley, que establece que estos acuerdos deben cumplir con los principios constitucionales y legales aplicables. (Ley 1551 de 2012)

### 3.4 Cuadro comparativo de las tipologías de convenios reglados en el ordenamiento jurídico colombiano

Tipo de convenio	Definición y finalidad	Regulación principal	Características específicas
<b>Convenios interadministrativos</b>	Acuerdos entre entidades estatales para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar servicios conjuntos. No generan contraprestaciones económicas entre las partes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 489 de 1998, artículo 95.</li> <li>- Decreto 1082 de 2015.</li> <li>- No están sujetos al Estatuto General de Contratación Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modalidad de selección:</li> <li>- Contratación directa.</li> <li>- Autorregulación por sus propias estipulaciones.</li> <li>- Principio de autonomía de la voluntad.</li> </ul>

		(EGCAP), salvo acuerdo expreso.	
<b>Convenios asociativos</b>	Acuerdos entre entidades estatales y particulares para desarrollar actividades conjuntas relacionadas con los cometidos y funciones públicas. No implican contraprestación económica directa.	- Ley 489 de 1998, artículo 96. - Decreto 092 de 2017 (para entidades sin ánimo de lucro).	- Principios rectores: Ética, transparencia y alineación con los intereses generales. - Aplicación supletoria del derecho privado si no contradice los principios del derecho público.
<b>Convenios especiales</b>	Incluyen tipos específicos como los convenios especiales de cooperación y los convenios solidarios. Cada tipo tiene características particulares que los diferencian del régimen general.	- Convenios Especiales de Cooperación: Decreto Ley 393 y 591 de 1991. - Convenios Solidarios: Ley 1551 de 2012.	- Convenios Especiales de Cooperación: Fomentan actividades científicas y tecnológicas. - Convenios Solidarios: Permiten a juntas de acción comunal y entes territoriales ejecutar obras hasta por la mínima cuantía establecida por la ley.

Fuente: elaboración propia.

### 3.5 Posibles implicaciones jurídicas de usar mal una figura contractual

El uso indebido de una figura contractual o de convenio en el ámbito estatal en Colombia puede tener graves implicaciones jurídicas y administrativas. Por ejemplo, si se utiliza un convenio donde debería haberse realizado una licitación, se incurre en una violación a los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva establecidos en el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993). Esto puede dar lugar a sanciones administrativas, como multas o inhabilitaciones para contratar, así como responsabilidades disciplinarias para los funcionarios involucrados.

En términos penales, la omisión de requisitos legales en la contratación estatal puede ser considerada como un delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, según lo dispuesto en el Código Penal Colombiano; radicando acá la principal importancia en reconocer las diferentes tipologías y sus elementos.

#### **4. Conclusiones**

Como primera conclusión, se ha evidenciado que los convenios y los contratos estatales son figuras jurídicas distintas, aunque ambas comparten el objetivo de servir a los fines del Estado. La diferenciación esencial radica en la naturaleza de las obligaciones y la finalidad perseguida.

Mientras que los contratos estatales están intrínsecamente ligados a una contraprestación económica directa, donde las partes buscan obtener un beneficio económico o una remuneración por las prestaciones realizadas, los convenios se caracterizan por la cooperación mutua entre las partes para alcanzar un objetivo común, sin que exista una contraprestación económica directa.

La finalidad principal de los convenios es la complementación y articulación de las funciones de las partes involucradas. Asimismo, el análisis del Decreto 092 de 2017, aclara que no puede haber una relación conmutativa en la cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara al señalar que los convenios se distinguen por la ausencia de un intercambio o una relación conmutativa, donde las partes asumen obligaciones equivalentes. En cambio, ambas partes cooperan mutuamente en el cumplimiento del objeto pactado (Consejo de Estado, 2021).

Como segunda gran conclusión, tenemos que el ordenamiento jurídico colombiano regula diversas tipologías de convenios, cada una con su propio marco normativo y características esenciales. Los convenios interadministrativos son acuerdos celebrados entre entidades estatales para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios.

Su regulación principal se encuentra en el Artículo 95 de la Ley 489 de 1998. El Decreto 1082 de 2015 establece que la modalidad de selección para estos convenios es la contratación directa, siempre que exista relación directa entre las obligaciones del negocio y el objeto de la entidad ejecutora.

Por otro lado, los convenios asociativos permiten a las entidades estatales asociarse con particulares para desarrollar actividades conjuntas relacionadas con sus cometidos y funciones. El Artículo 96 de la Ley 489 de 1998 establece que las entidades estatales pueden asociarse con personas jurídicas particulares mediante convenios de asociación o la creación de personas jurídicas. El Decreto 092 de 2017 regula específicamente los convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro, estableciendo requisitos adicionales para su celebración.

Los convenios especiales incluyen tipos específicos como los convenios especiales de cooperación (regulados por el Decreto Ley 393 de 1991) y los convenios solidarios (regulados por la Ley 1551 de 2012). Estos tienen características particulares que los diferencian del régimen general.

Por último, observamos que los principios jurídicos aplicables a los convenios son fundamentales para garantizar su adecuada estructuración y ejecución. Estos principios no solo reflejan los valores esenciales del derecho privado, sino que también se adaptan a las particularidades del ámbito estatal.

La autonomía de la voluntad permite a las partes establecer las condiciones del acuerdo, siempre que no contravengan las normas legales vigentes. La buena fe contractual exige que los acuerdos sean interpretados no solo considerando lo expresado literalmente en el texto, sino también lo que emana de su naturaleza y contexto. Finalmente, el principio de especialidad establece que los convenios deben ajustarse estrictamente a las disposiciones

legales aplicables, tanto las normas generales del derecho privado como las específicas que regulan los convenios en el ámbito estatal.

A pesar de que los convenios son instrumentos jurídicos fundamentales para la gestión pública en Colombia, su regulación dispersa y compleja requiere un análisis integral para garantizar su adecuada estructuración y ejecución. La jurisprudencia ha sido clave para clarificar aspectos normativos y garantizar su alineación con los principios constitucionales y legales aplicables.

En vista de la complejidad actual y la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica en la gestión de convenios estatales, se sugiere la creación de una Ley Marco que compile, ordene y armonice las diversas disposiciones que regulan los convenios estatales en Colombia. Esta ley unificada facilitaría la interpretación y aplicación de las normas, reduciendo la ambigüedad y promoviendo una gestión más transparente y eficaz de estos instrumentos.

Este cambio busca promover una mayor eficiencia, transparencia y seguridad jurídica en la gestión de los convenios estatales, facilitando su uso como herramientas efectivas para el desarrollo del país.

## Referencias

### Normas jurídicas

Congreso de la República de Colombia. (1873). Código civil de los estados unidos de Colombia. Diario Oficial 2.867.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)

Congreso de Colombia de Colombia. (2007). Ley 1150 de julio 16 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Diario Oficial 46.691.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html).

Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 de octubre 28 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública. Diario Oficial 41.094.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html).

Congreso de la República de Colombia (1998). La Ley 489 de diciembre 29 por el cual se establecen normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, con el objetivo de regular la función administrativa. Diario Oficial 43.464.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1551 de julio 6 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Diario Oficial 48483.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 92 de 2017. (23 de enero). Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Diario Oficial

No.50.125.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78935>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1082 de mayo 26 por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario Oficial 49.523.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Presidencia de la República de Colombia (1991). Decreto Ley 393 de febrero 8 por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos

de investigación y creación de tecnologías.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67131>

Presidencia de la República de Colombia (1996). Decreto Ley 111 de enero 15. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

### **Jurisprudencia**

Consejo de Estado. (2019). Sentencia de Sección Segunda del 11 de julio de 2019 (Radicación número 11001-03-25-000-2012-00395-00).

Consejo de Estado. (2024). Sentencia de Sección Tercera del 24 de enero de 2024 (Radicación número 25000233600020120056802).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2024, 13 de agosto). *Sentencia* (Sentencia). Radicación 52001-23-33-000-2017-00470-01 (70.405). Fernando Alexei Pardo Flórez. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/25000233600020160246901.pdf>

### **Doctrina**

Bahamón, M. L. (2018). Elementos y presupuestos de la contratación Estatal. Universidad Católica de Colombia.

Colombia Compra Eficiente. (2022). Concepto C-270 de 2022. Colombia Compra Eficiente. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/05/1657814334629-C-270.pdf>

Córdoba, J. (2016). *La objeción de conciencia en Colombia*. [Tesis inédita de Maestría]. Universidad de Medellín.

Contraloría de Medellín (2024) Memorando OAJ-012-2024 1900 – 20248009954. <https://www.cdm.gov.co/cgm/Paginaweb/N/Conceptos%202024/Concepto%20Publicaciones%20de%20Alianzas%20Estrat%C3%A9gicas.pdf>

- Castro Jiménez, E. P. (2016). *Importancia de los principios de la contratación estatal*. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/server/api/core/bitstreams/978549de-4da9-4264-87e4-5b86ef504e29/content#:~:text=La%20contrataci%C3%B3n%20estatal%20se%20realiza,bienes%2C%20prestaci%C3%B3n%20temporal%20de%20servicios>.
- Chávez Marín, A. R. (2012). *Los convenios de la administración. Entre la gestión pública y la actividad contractual* (2ª ed.). Editorial Universidad del Rosario. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1b347f6>
- Gómez, A. & Díaz, C. (2019) Los convenios de interés público y de asociación en el régimen de contratación pública colombiana. *Revista Derecho del Estado*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6151/8606#info>
- López, Y.C. (2020). Análisis crítico del régimen aplicable de los contratos para impulsar programas de interés público y convenios de asociación. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/79505/1032364335.2020.pdf?sequence=1>
- Rico Bautista, M. P. (2017). *El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana*. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14358/4/EL%20PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf>.
- Osorio Moreno, Néstor David (2013). “Las cláusulas excepcionales en la actividad contractual de la administración pública: ¿autonomía de la voluntad o imposición del legislador?”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo* n° 10. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 95-108. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/download/3687/3869?inline=1>
- Schopf Olea, A. (2018). LA BUENA FE CONTRACTUAL COMO NORMA JURÍDICA. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 31,109-141. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-80722018000200109>

