

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00053124
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 23 de julio de 2024

Doctora

Sandra Milena Rodríguez Díaz

Directora Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP
Municipio de Bucaramanga

Asunto: Solicitud de concepto jurídico.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

i. El objeto de la solicitud.

Refiere en su solicitud los hechos que a continuación se relatan:

Manifiesta que en la actualidad existe un predio denominado "*centralidad norte club tiburones etapa I y II*", (adjunta certificados de libertad y tradición) de propiedad del Municipio de Bucaramanga, el cual se desarrolló en las antiguas instalaciones del Club Tiburones.

Hace mención, que existe un deterioro del equipamiento urbano en la centralidad norte club etapa I y II. Se hace precisión que el proyecto centralidad norte club tiburones en las etapas referidas, está enfocado en el bienestar de la población del sector norte de la ciudad, en la cual se desarrollaron espacios multifamiliares ideales para la ejecución de varias actividades y disfrute de la comunidad. En este proyecto se habilitaron las zonas húmedas como piscinas y saunas, de igual manera los salones existentes para la ejecución de talleres, capacitaciones, charlas y reuniones de la comunidad. Sin embargo, en la actualidad la centralidad norte club etapas I y II, no se encuentra en funcionamiento, debido a que en vigencias anteriores no se garantizaron los derechos de las comunidades con la puesta en funcionamiento del predio, dado que el mismo tiene una destinación específica de uso recreativo.

Se precisa que, con fundamento en el Decreto 0038 de 2005 el Municipio entregó bajo Resolución No.0382 del 12 de diciembre de 2022, al Instituto de la juventud, el deporte y la recreación de Bucaramanga – INDERBU, la administración, manejo y conservación del bien. No obstante, a la fecha no se ha formalizado la entrega del predio al INDERBU, debido a que este instituto ha manifestado no recibirlo hasta tanto no se entregue el inmueble con las condiciones de infraestructura idóneas para la administración, como lo es el *cerramiento del mismo* con el fin de tener un mayor control y gestión del espacio en mención.

Señala que, el no contar espacios como el de la centralidad norte club tiburones etapas I y II en correcta administración y mantenimiento, conlleva el bajo interés de la población en realizar actividad física, a que exista un inadecuado uso del tiempo libre y de esparcimiento individual y en familia y al aumento de niveles de sedentarismo en la entidad territorial.

Ante esta situación, menciona que el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga – INVISBU, cuenta con un proyecto de inversión denominado "*Adecuación de obras para el cerramiento de la centralidad norte Club Tiburones etapas I y II Bucaramanga*", que apunta a adecuar 1000 metros cuadrados de equipamientos comunitarios para los programas y/o proyectos de soluciones de vivienda en espacio público del Municipio, para lo cual el INVISBU cuenta con los recursos para su ejecución.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00053124
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Con base a ello, expresa la necesidad de aunar esfuerzos entre el Instituto de Vivienda Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga – INVISBU, el Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación – INDERBU, y el Municipio de Bucaramanga por intermedio del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, para llevar acabo la ejecución y realización de las obras preliminares para el cerramiento de la centralidad norte club tiburones etapas I y II, en obras de limpieza, mantenimiento y puesta en funcionamiento de las instalaciones de la centralidad; mediante la celebración de un convenio interadministrativo tripartito donde las entidades e instituciones puedan desde sus competencias funcionales y misionales el mejoramiento del mismo a la comunidad del sector donde se encuentra ubicado el bien inmueble de propiedad del Municipio de Bucaramanga.

Si bien dentro de la solicitud de consulta jurídica no se planteó un problema jurídico a resolver, se considera que, por los hechos expuestos en el documento de solicitud, se está consultando lo siguiente:

¿Es viable la suscripción de un convenio interadministrativo entre el Municipio de Bucaramanga – Sector Central - , el Instituto de Vivienda Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga – INVISBU, y el Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación – INDERBU, con miras aunar esfuerzos administrativos y financieros necesarios para llevar a cabo la ejecución y realización de las obras preliminares limpieza, mantenimiento, cerramiento y puesta en funcionamiento de la centralidad norte club tiburones etapas I y II?-

ii. Análisis de la situación propuesta.

Se considera que, a efectos de resolver la inquietud planteada, es necesario abordar los siguientes temas: (i) los convenios interadministrativos y su finalidad; (ii) régimen jurídico de los convenios interadministrativos; (iii) condiciones y requisitos para la procedencia de los convenios interadministrativos como instrumento de asociación, cooperación o colaboración entre entidades estatales; (iv) valoración del caso en concreto y conclusiones.

ii.i. Los convenios interadministrativos y su finalidad.

Las entidades públicas, para el cumplimiento de los fines del Estado, la satisfacción de los intereses y necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades administrativas e incluso industriales y comerciales, requieren el aprovisionamiento de bienes y servicios y la realización de obras, lo cual consiguen con la colaboración de particulares o de otras entidades que integran la administración pública, mediante la celebración de contratos por lo que regularmente, deben pagar un precio o remuneración. Es decir, por un lado el Estado en orden a alcanzar su misión y objetivos recurre a la figura del contrato, 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 las que emanan prestaciones recíprocas entre los sujetos partes del mismo, quienes son titulares de intereses disímiles o contrapuestos¹.

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

¹Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016, radicado No. 11001-03-06-000-2015-00102-00.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00053124
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

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 estos dos tipos de negocios jurídicos: los contratos y los convenios interadministrativos, que pueden celebrarse entre entidades o administraciones públicas.

En lo que respecta a la figura de los convenios interadministrativos su existencia se sostiene en virtud del deber de *colaboración* entre entidades estatales, siempre y cuando su objeto no lo constituyan obligaciones en las que se involucren conceptos de una verdadera contraprestación de servicios de una Entidad a otra, como normalmente el Estado lo hiciere con cualquier particular.

Los convenios interadministrativos parten entonces de un principio de *colaboración, coordinación y asociación*, sustentando como lo dispone los artículos Constitucionales 113° cuando señala que: *"los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines"*, y el artículo 209° que indica *"las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado"*. Lo anterior, permite que se eviten actuaciones desorganizadas y aisladas y se garantiza una mejor utilización de los bienes y recursos públicos².

A su turno, desde la orbita legal, el artículo 6° de la Ley 489 de 1998, establece que en virtud de los principios de coordinación y colaboración las entidades garantizarán *"la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr sus fines y cometidos estatales"*, por lo que, en consecuencia, *"prestarán colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones"*.

De esta forma, los convenios interadministrativos es una de las maneras como las entidades públicas concretan el mandato constitucional de colaboración, asociación y coordinación entre sí, tal como lo establece el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 que señala lo siguiente:

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

En ese sentido, se tiene que la razón de ser o finalidad de los convenios interadministrativos, la constituye la concurrencia de dos o más entidades públicas para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias. Como se ha indicado, se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas³.

² Idem.

³ Idem.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00053124
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Para el profesor CHÁVEZ⁴, los convenios interadministrativos tienen por fin garantizar el eficiente y eficaz ejercicio de las funciones públicas y especialmente administrativas y, específicamente, el logro adecuado de los fines atribuidos a las entidades estatales que los celebran, por medio de la coordinación, la cooperación o la colaboración entre sus diferentes dependencias. En efecto distintas circunstancias se pueden presentar en la celebración y ejecución de convenios interadministrativos, pero en todas existe un interés compartido por las instituciones que concurren al convenio; las entidades celebran convenios porque tienen la capacidad jurídico- administrativa de intervenir junto con otra institución en procura de la obtención de unos fines concordantes con el marco de la competencia que les atribuye el ordenamiento jurídico.

La entidad pública celebra convenio cuando aporta algo desde su ámbito funcional, ya por que se obliga a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común a los sujetos contratantes (cooperación), bien porque dirige sus funciones a apoyar a la otra entidad que está llamada a obtener primariamente el objeto propuesto que también le interesa (colaboración) o porque simplemente cada una de las instituciones que intervienen van a realizar separadamente sus funciones, pero en cuanto a estas son concordantes debe llevarse a cabo una tarea de coordinación entre ellas, con el fin de garantizar logros que interesan a ambas partes (coordinación)⁵.

Ahora, en lo que respecta a los tipos de cooperación que pueden patrocinarse o establecerse con la celebración de un convenio interadministrativo, el Consejo de Estado⁶ ha señalado lo siguiente:

"(...) Más allá de las dificultades en torno a la categorización de los "convenios interadministrativos" previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, materialmente la cooperación que ellos patrocinan puede ser económica, técnica o administrativa, modalidades que no se contraponen a la finalidad asociativa de las entidades que suscriben dichos convenios para el cumplimiento conjunto de sus funciones administrativas o la prestación de servicios públicos a su cargo". (Subrayado nuestro)

"Asimismo, esta Corporación también ha sido enfática en señalar que, aunque la finalidad de la asociación de los convenios interadministrativos "[...] excluye la contraposición de intereses entre las entidades que los suscriben, esa circunstancia no deviene en que las prestaciones que son objeto de sus obligaciones escapen a un carácter patrimonial, con mayor razón cuando no se está en presencia de una cooperación exclusivamente administrativa sino además económica y/o técnica".

En síntesis, los convenios interadministrativos, son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios, siendo importante igualmente, además de la voluntad de las partes dirigidas a un resultado, tener la finalidad pública de interés común que las entidades estatales buscan cumplir con el convenio, pues, en el derecho

⁴Chávez Marín, A. (2015). *Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual*. Editorial Temis. p.115- 116.

⁵ Idem.

⁶Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 22 de mayo de 2024, radicado No. 08001-23-33-000-2019-00226-01 (67.460).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00053124
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la mera liberalidad no puede ser ni causa ni fin de la actividad contractual de la Administración⁷.

ii.ii. Régimen jurídico de los convenios interadministrativos.

Dada la naturaleza y finalidad de los convenios interadministrativos tal como se explicó en el punto anterior, en la que se someten a unos principios constitucionales de colaboración, cooperación y coordinación, así como a los principios de la función administrativa (Art. 209 C.P), las reglas jurídicas de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 no resultan de aplicación automática a estos convenios, ya que lo el Estatuto General de la Contratación Pública regula es esencia la relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso (*los contratos*). Por lo que, en cada caso, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir y desarrollar con el respectivo convenio, se debe determinar o no si las disposiciones de la Ley 80 y 1150 son o no compatibles⁸.

Sin embargo, aspectos como el acuerdo de voluntades para su formación, la capacidad o competencia de las entidades estatales para celebrar los acuerdos, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de intereses, la solemnidad y forma del acuerdo, son aspectos que sin duda alguna deben observarse en los convenios interadministrativos. Entre tanto, no serán compatibles con este tipo de acuerdos o bilaterales, las normas del estatuto general de la contratación pública que ponen a la administración contratante en una posición de autoridad de superioridad sobre el contratista, como son, por ejemplo, las cláusulas excepcionales de derecho común (modificación, interpretación y terminación unilateral, caducidad), lo anterior, por expresa prohibición del artículo 14 de la Ley 80 de 1993. Tampoco serán del resorte de este tipo de acuerdos, aquellas disposiciones mediante las cuales se establezcan la imposición de multas de forma unilateral o la declaratoria de incumplimiento con miras hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria de manera unilateral.

ii.iii. Condiciones y requisitos para la procedencia de los convenios interadministrativos como instrumento de asociación, cooperación o colaboración entre entidades estatales.

Dada la finalidad de los convenios interadministrativos, así como su régimen jurídico, se puede señalar que existen una serie de condiciones y requisitos propios de este tipo de acuerdos que los hacen distinguirse de otro tipo de relaciones jurídicas, especialmente de los contratos.

En ese sentido, pasaremos a relacionar de manera ilustrativa una seria de condiciones y requisitos propios que permiten distinguir la procedencia de este tipo de instrumentos de asociación, cooperación o colaboración:

- Partes o entidades que lo suscriben: Dado que en los convenios interadministrativos se distinguen por un criterio orgánico, necesariamente su suscripción debe estar precedida por el acuerdo de voluntades de dos o más entidades públicas.
- Objeto: Los convenios interadministrativos deben tener como objeto la ejecución de actividades que contribuyan directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio, es decir, las partes, tienen intereses convergentes, comunes y coincidentes para el cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general. En esta clase de acuerdos,

⁷Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016, radicado No. 11001-03-06-000-2015-00102-00.

⁸Idem.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00053124
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

- las partes ninguna tiene superioridad sobre la otra, ni están destinados en búsqueda de obtener una ganancia por parte de una entidad, es decir, no pueden existir concepto de pagos por remuneración o comisión de servicios prestados.
- Competencia: Las partes que concurren a su celebración y sus representantes deben contar con competencias plenas para su suscripción. No deben estar inmersas en alguna causal de inhabilidad e incompatibilidad ni conflicto de interés.
 - Intereses comunes: El objetivo de la colaboración, cooperación o coordinación debe estar encaminado a garantizar la eficiente y eficaz ejercicio de las funciones públicas y administrativas, pero específicamente, al logro adecuado de los fines atribuidos a las entidades estatales que los celebran. Esto quiere decir, que si no existe un interés común entre alguna las entidades que concurren a su celebración, no es posible su suscripción.
 - Aportes: Deben existir aportes de las entidades que concurren a su celebración, los cuales como bien se indicaron pueden ser: administrativos, técnicos y financieros entre otros.
 - Forma: El convenio requiere de solemnidad, la cual debe elevarse a escrito.
 - Cláusulas incompatibles: No es posible establecer dentro de su contenido cláusulas excepcionales al derecho común, ni la posibilidad de poder pactar la imposición de multas y cláusula penal de manera unilateral, ni la efectividad de las garantías de forma unilateral.
 - Principios a los que se sujeta: Se someten a los principios constitucionales y legales, de buena fe, transparencia, deber de planeación, así como al principio de publicidad, entre otros.
 - Se requiere de la elaboración de estudios y documentos previos y documentos técnicos que sustenten su celebración.

ii.iv. Valoración del caso en concreto y conclusiones.

Según lo expuesto en el documento de consulta que se allegó a la Secretaría Jurídica, se hace mención de la posible intención que existe entre la Entidad Territorial – Municipio de Bucaramanga y dos de sus entidades descentralizadas, el Instituto de Vivienda Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga – INVISBU, y el Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación – INDERBU, con miras aunar esfuerzos administrativos y financieros necesarios para llevar a cabo la ejecución y realización de las obras preliminares limpieza, mantenimiento, cerramiento y puesta en funcionamiento de la centralidad norte club tiburones etapas I y II, un predio de propiedad del Municipio de Bucaramanga.

Se tiene entonces que un primer aspecto en cuanto a las partes que participarían en su suscripción y ejecución cumpliría el criterio orgánico que distingue este tipo de acuerdos, pues todas tienen la condición de ser entidades públicas.⁹

Ahora, en cuanto al objeto del convenio, se plantea aunar esfuerzos administrativos y financieros entre las entidades con miras a llevar a cabo un proyecto que consiste en la realización de obras preliminares, para realizar el cerramiento de la centralidad norte club tiburones etapas I y II, con la finalidad que la comunidad pueda disfrutar de este tipo de espacios. La adecuación de estos espacios públicos se indica - garantizaría el esparcimiento familiar y el bienestar social, adicionalmente permite garantizar darle un uso adecuado a los equipamientos y mobiliario urbano de este predio de propiedad del Municipio. Sobre este

⁹Para el profesor CHÁVEZ, los convenios interadministrativos son vínculos de naturaleza contractual establecidos entre dos entidades que ostentan cada una personalidad jurídica, o entre órganos de dos personas jurídicas públicas que actúan acudiendo a la condición de sujeto jurídico que se atribuye a los organismos del cual forman parte. En Chávez Marín, A. (2015). *Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual*. Editorial Temis.p.112.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00053124
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

punto como puede apreciarse de la finalidad que se plantea, se reuniría uno de los elementos distintivos que caracteriza a los convenios en cuanto, a la realización de actividades conjuntas en procura de la obtención de unos fines con el marco de las competencias que se le atribuye a cada uno de sus participantes, es decir, no se observa una contraprestación o intercambio de bienes y servicios en favor de una entidad a otra. No obstante, será necesario que previo a la suscripción, las partes puedan identificar y tener claridad cuales son las actividades y aportes con las que cada una contribuye y participa desde su ámbito funcional y de competencia, que permitiría lograr los fines adecuados atribuidos a todos sus partícipes y de esta forma poder participar con un ánimo de colaboración o cooperación.

No se observa de lo que se plantea, un contenido oneroso, ni una remuneración o precio a título de contraprestación por el objeto del convenio, por lo que todas las partes en ese sentido estarían en un plano de igualdad o equivalencia, aspecto que también se cumpliría como propio de los convenios interadministrativos.

En cuanto a los demás aspectos o elementos distintivos que se enunciaron en el acápite ii.iii, será necesario que sobre los mismos se haga una valoración por parte de quienes quieren concurrir a su celebración, en el entendido que, si los mismos se encuentran satisfechos y se cumplen, sería viable la suscripción del convenio interadministrativo objeto de consulta.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.

Atentamente,


Paola Andrea Mateus Pachón
Secretaria Jurídica

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho
Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 1815 de 2024