

CIRCULAR

11100-2022-038

Bogotá D.C., 21 de diciembre de 2022

PARA: ORDENADORES DE GASTO, GERENTES DE ZONA, DIRECTORES DE ÁREA Y JEFES DE OFICINA DE LA EAAB-ESP.

Asunto: Pautas generales sobre convenios y contratos interadministrativos.

El Manual de Contratación<sup>1</sup> de la EAAB-ESP establece como causales de contratación directa, entre otras, la celebración de contratos o convenios interadministrativos, relacionadas de manera separada en los literales K y L del artículo vigésimo sexto, respectivamente, y de allí que deba entenderse que existen diferencias entre una y otra relación comercial y que su utilización tiene formalidades, que aunque similares, pueden variar según el alcance de lo que se pretenda contratar.

Esta diferenciación es necesaria según lo expuesto por el Consejo de Estado, así: “(...) *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*”<sup>2</sup>.

De esta manera, a continuación se exponen las definiciones, características y pautas generales para tener en cuenta cuando se requiera acudir a alguna de estas dos causales de contratación:

**I. DEFINICIONES Y CONTEXTO DE LAS FIGURAS DE CONTRATO Y CONVENIO INTERADMINISTRATIVO.**

**1.1 Contrato interadministrativo:** El contrato interadministrativo se define como aquel negocio jurídico celebrado entre dos entidades públicas, mediante el cual una de las dos partes se obliga para con la otra a una prestación (suministro de un bien o prestación de un servicio), por la que, una vez cumplida, obtendrá una remuneración o precio<sup>3</sup>.

**1.2 Convenio interadministrativo:** Son acuerdos que permite la autonomía de la voluntad celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines

<sup>1</sup> Adoptado a través de la Resolución No. 1044 del 18 de noviembre de 2021.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. 11001-03-06-000-2015-00102-00.

<sup>3</sup> Ibidem.



estatales) y que no involucran una relación comercial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses<sup>4</sup>.

De las anteriores definiciones puede concluirse que siempre que estemos en presencia de un negocio jurídico en el que se pacte una remuneración o precio por la prestación de un servicio o el suministro de un bien, entre dos entidades públicas, se tratará de un contrato interadministrativo y, por el contrario, hablaremos de convenio cuando dos o más entidades no buscan una contraprestación sino aplicar principios de cooperación, coordinación o apoyo para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas.

En este punto es importante referir que la expresión “interadministrativo” alude a la presencia de al menos dos entidades públicas, independiente del régimen jurídico o de contratación que a estas les aplique<sup>5</sup>. Es decir, engloba a las entidades que se rigen en contratación por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) y las que se rigen por el derecho privado, como es el caso de la EAAB-ESP.

## II. CARACTERÍSTICAS.

A continuación se exponen las principales características de cada una de estas figuras:

### 2.1 Características del contrato interadministrativo:

- a) El objeto de los contratos interadministrativos lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial y, por lo mismo, siempre son onerosos.
- b) Las partes que participan en su celebración tienen intereses disímiles y contrapuestos. El contratante, busca satisfacer un interés público mientras que la entidad contratista actúa en su *propio interés específico económico o de índole privado*<sup>6</sup>.
- c) El objeto del contrato a celebrar debe tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora (contratista) señalado en la ley o en sus reglamentos. Esto significa que la entidad que actuará como contratista debe acreditar capacidad jurídica y financiera, así como capacidad técnica, operativa y experiencia acreditada para ejecutar ella misma el objeto contractual, por lo que *“todo tipo de “intermediación” en la materia se encuentra proscrito por la ley; además, se trata de un requisito general para poderse obligar válidamente (artículo 1502 C.C)”*<sup>7</sup>.

### 2.2 Características del convenio interadministrativo:

- a) Los *convenios* interadministrativos no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia) y con su suscripción las partes buscan intereses

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 8 de febrero de 2001, Exp. n.º 16661

<sup>6</sup> Es claro que una entidad estatal, puede y debe obtener ganancias, o generar valor respecto de su patrimonio, productos o actividad, si así lo autoriza su objeto social, o las funciones que le haya otorgado la ley. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. 11001-03-06-000-2015-00102-00.

<sup>7</sup> Ibidem.



coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación.

- b) En los convenios las partes se relacionan en un paralelismo de intereses bajo un ámbito o posición de igualdad o equivalencia, es decir, que pese a ser personas públicas *tienen intereses y están en un mercado de forma similar a como lo hace un particular*<sup>8</sup>.
- c) En los convenios, en virtud del plano de igualdad en que se ejecutan, no pueden existir cláusulas excepcionales al derecho común ni potestades unilaterales para alguna de las partes.

### III. PAUTAS GENERALES PARA LA RADICACIÓN Y TRÁMITE DE CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.

- a) DOCUMENTOS: El área que identifique la necesidad de suscribir un **contrato o convenio** interadministrativo debe elaborar, como mínimo, los siguientes documentos: **(i)** solicitud de contratación o documento de estudios previos<sup>9</sup>; **(ii)** en los contratos debe incluirse la evaluación técnica, en la cual identifique la idoneidad y experiencia de la entidad que actuará como contratista. En los casos en que la EAAB-ESP sea quien vaya a actuar como contratista este documento no será requerido. **(iii)** documentos presupuestales que respalden el compromiso que asumirá la EAAB-ESP (solicitud de pedido y certificado de disponibilidad presupuestal). En los casos en que la EAAB-ESP sea quien vaya a actuar como contratista estos documentos no serán requeridos; y **(iv)** matriz de riesgos.

De manera adicional y según el alcance y complejidad del objeto a contratar, se deberán elaborar los anexos o apéndices técnicos, financieros, ambientales, entre otros, que se requieran.

Para los **contratos** en que la EAAB-ESP actúe como contratante se recomienda que todos los documentos se elaboren bajo los formatos establecidos en el mapa de procesos de la EAAB-ESP, siendo posible, en los casos en que la EAAB-ESP actúe como contratista, que los documentos se elaboren en los formatos de la otra entidad estatal.

Para los **convenios** se podrán utilizar los formatos de la EAAB-ESP o los de alguna de las partes intervinientes.

- b) DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD: La solicitud de contratación o documento de estudios previos debe contener una descripción detallada de la necesidad, conveniencia y oportunidad de suscribir el contrato o convenio interadministrativo.

<sup>8</sup> SANTOS Rodríguez Jorge Enrique. “Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos”. Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009 , pág. 11.

<sup>9</sup> Sobre lineamientos para elaboración de estudios previos se puede consultar la Circular 019 del 31 de agosto de 2022

Además de lo anterior, para el caso de los **contratos** se deberá indicar de manera expresa que el objeto a contratar se relaciona de manera directa con el objeto de la entidad que actuará como contratista.

Por su parte en los **convenios** se debe dejar constancia de manera expresa de los intereses coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) que buscan las partes que intervendrán en su suscripción.

- c) VALOR: La solicitud de contratación o documento de estudios previos de un **contrato interadministrativo** debe incluir un capítulo o numeral asociado a la verificación que se hizo para determinar que el valor del bien o servicio resulta proporcional y acorde a la realidad del mercado. Para tal efecto, se podrá acudir a la solicitud de cotizaciones, la comparación de precios contratados por otras entidades, la comparación con los precios históricamente contratados por la EAAB-ESP o, en caso de aplicar resoluciones de tarifas de la entidad contratista, el análisis detallado del por qué se considera que esta contratación es la más benéfica en una relación costo/beneficio para la Empresa, prescindiendo de la utilización de un proceso público para obtener pluralidad de ofertas.
- d) GARANTÍAS: Para el caso de los contratos la solicitud de contratación o documento de estudios previos debe incluir el análisis de la exigencia a la entidad contratista para la constitución de garantías, a efectos de asegurar el cabal cumplimiento de las obligaciones que contrae con la EAAB-ESP. Este análisis deberá realizarse en conjunto con la Dirección de Seguros y de la misma manera, el área que pretenda suscribir un contrato interadministrativo en el cual la Empresa actúe en calidad de contratista, debe acudir ante la Dirección de Seguros para que los acompañe en las mesas de trabajo en las cuales se discuta por el futuro contratante la exigencia de tales garantías.

Cuando los contratos interadministrativos pacten la obligación para la contraparte de constituir garantías, la vigencia de estas deberá mantenerse hasta la fecha prevista para la liquidación.

En los **convenios interadministrativos** no existe prohibición para que alguna de las partes deba constituir una garantía para asegurar el cabal cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, por regla general no es usual esta condición y deberá ser requerido el apoyo de la Dirección de Seguros para determinar la procedencia de la misma.

- e) ASPECTOS TRIBUTARIOS: El área que identifique la necesidad de suscribir un **contrato interadministrativo** debe acudir a la Gerencia Corporativa Financiera para analizar en conjunto los impuestos, tasas y contribuciones que resulten aplicables al negocio jurídico que se pretende celebrar.

En relación con los **convenios interadministrativos** que requieran desembolsos por parte de la EAAB-ESP o la recepción de recursos provenientes de las entidades intervinientes, debe el área interesada previo al inicio del trámite precontractual acudir a

la Gerencia Corporativa Financiera para analizar las condiciones asociadas a las cuentas en las cuales se manejarán tales recursos, la cobertura del gravamen a los movimientos financieros (GMF), la aplicación o no de impuestos, tasas y contribuciones, el manejo que debe darse a los rendimientos financieros que se puedan generar, y los incentivos financieros y beneficios tributarios a que haya lugar de acuerdo con el objeto a ejecutar.

En caso tal que el **convenio** pretenda pactar que los aportes de la EAAB-ESP serán en especie, se debe identificar la manera cómo se tasó el valor de dichos aportes, para lo cual se pueden usar marcos de referencia como los precios SAI, valores de mercado obtenidos por el área, valores históricamente desembolsados para necesidades similares, entre otros.

En caso de que el **convenio** no genere erogaciones de ningún tipo para las partes, tal previsión debe incorporarse en el documento de estudios previos.

- f) **CONVENIOS MARCO:** El convenio interadministrativo puede denominarse o tipificarse a su vez como “convenio marco” o “acuerdo marco”, los cuales son acuerdos de voluntades entre las entidades públicas en que las partes establecen inicialmente unos parámetros generales para regir su relación —que planean como de larga duración— y luego concretan una serie de acuerdos sucesivos mediante los cuales desarrollan su relación económica<sup>10</sup>.
- g) **PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN Y COMPRAS:** El área que identifique la necesidad de suscribir un contrato o convenio interadministrativo debe verificar que la necesidad se encuentre incluida en el Plan Anual de Contratación y Compras de la EAAB-ESP. En caso de no estarlo, deberá solicitar su inclusión mediante los correspondientes avisos de servicios SAP, según la metodología definida por la Gerencia Corporativa de Planeamiento y Control.

Esta obligación debe cumplirse aun cuando el **convenio interadministrativo** a celebrar no genere erogación para las partes o para la EAAB-ESP de manera específica.

- h) **TRÁMITE ANTE LA DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN Y COMPRAS:** Una vez cumplido lo anterior, se deben radicar los documentos ante la Dirección de Contratación y Compras, dependencia que será la encargada de verificar que el trámite cumpla con las disposiciones del Manual de Contratación, la normatividad vigente y los procedimientos aplicables. La Dirección de Contratación y Compras determinará la manera en que se adelantará en la plataforma SAP ARIBA la gestión precontractual y elaborará la correspondiente minuta del contrato o convenio interadministrativo.

---

<sup>10</sup> Castro de Cifuentes, M. (2019). Los contratos normativos y los contratos marco en el derecho privado contemporáneo. Estudios Socio-Jurídicos, 21(1), 121-150. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6977>

En ningún caso se deberá realizar una radicación previa ante la Gerencia Jurídica, toda vez que será la Dirección de Contratación y Compras quien previo a la suscripción del contrato o convenio, coordinará con dicha Gerencia la revisión a que haya lugar.

- i) **SUPERVISIÓN:** El área solicitante tendrá a su cargo la dirección, control y vigilancia del contrato o convenio que se celebre y, por ende, deberá asegurar que durante la etapa de ejecución contractual se dé cumplimiento a las disposiciones del Manual de Supervisión e Interventoría y los requisitos que resulten aplicables, entre los que se encuentran los requisitos ambientales, SST, financieros y técnicos que se relacionen en los procesos y procedimientos de la EAAB-ESP.

De esta manera, será responsabilidad del supervisor verificar que estos requisitos se cumplan, siendo la única excepción a la aplicación de los procesos y procedimientos los casos en los cuales la EAAB-ESP actúe en calidad de contratista.

En el caso de los **convenios interadministrativos** es usual que se pacte la conformación de un comité de coordinación o de seguimiento, ante lo cual debe verificarse que las responsabilidades que a estos se les asigne no se superpongan con las del supervisor y tampoco se les otorgue facultades de decisión que le competen exclusivamente al representante legal de la EAAB-ESP.

- j) **LIQUIDACIÓN:** Los contratos y convenios interadministrativos, al igual que cualquier otro contrato de tracto sucesivo, deben liquidarse dentro del plazo que se establezca en la respectiva minuta, recordando que en aquellos casos en los cuales no se establezca término y la contraparte sea una entidad regida por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>11</sup>, deberá entender que el plazo es de cuatro (4) meses contados a partir de la terminación del plazo de ejecución.

En cualquier caso, la Secretaría General a través de la Dirección de Contratación y Compras, estará atenta a brindar la asistencia que se requiera para la comprensión de las disposiciones asociadas a los contratos y convenios interadministrativos.

Cordialmente,



Firmado por HEYBY  
POVEDA FERRO  
el 21/12/2022 a  
las 09:15:32 COT

**HEYBY POVEDA FERRO**  
Secretaria General

Elaboró: Rodrigo Hernán Ríos-Director de Contratación y Compras



Iniciado por RODRIGO HERNAN RIOS  
OLIEROS  
el 21/12/2022 COT a las 09:00:45 COT

Revisó: Cecilia María Ocampo-Secretaría General

José Gonzalo Otálora-Secretaría General

<sup>11</sup> Ley 80 de 1993.

