

**BOLETIN JURIDICO DISCIPLINARIO No. 11  
OFICINA DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS**

**Tema: CONVENIOS DE ASOCIACIÓN**

**Qué es un convenio de asociación.**

Es aquel acuerdo de voluntades celebrado por una entidad pública con una entidad privada sin ánimo de lucro, de reconocida idoneidad, con el objeto de asociarse para el desarrollo de programas de interés público que guarden relación con los cometidos y funciones públicas que les asigna a aquellas la ley y que sean acordes con los planes de desarrollo nacional, departamental o local; ejercicio contractual que debe estar acorde con los lineamientos constitucionales, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público.

Este tipo de contratación tiene como característica especial que no se habla de un tipo de remuneración o utilidad, pues la forma de honorarios o pagos, al asociado, se hace mediante la figura de aportes los cuales deben ser destinados de manera exclusiva al desarrollo de los planes sociales objeto del convenio, por lo tanto, no hay una secuencia de pagos sino de desembolsos de los aportes pactados.

Ahora, con el objeto de suscribir los convenios de asociación, la Entidad Estatal debe conocer sus necesidades tanto institucionales como sociales a suplir, para ello, está en la obligación de establecer la necesidad de la contratación, optimizar la etapa de planeación, realizar unos estudios previos coherentes, efectuar el análisis de mercado ajustado a la realidad de lo que se requiere, entre otras etapas; para lo cual está en la obligación de realizar un juicioso estudio de todas las actividades a desarrollarse dentro de las diversas fases del contrato con el objeto de lograr el cometido contractual planteado inicialmente.

**Cuáles son las exigencias para celebrar un convenio de asociación**

1. Que se realice con una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad.
2. Que la finalidad del contrato sea el impulso de programas o actividades de interés público.
3. Que estos programas o actividades se encuentren acordes con el plan nacional y los planes territoriales de desarrollo.

**Características del convenio de asociación (Art.96 de la Ley 489 de 1998)**

- ✓ Puede celebrarlo cualquier entidad estatal

Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, son competentes para celebrar este tipo de convenios, las cuales consagra el artículo 2º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - "EGCAP".

- ✓ Competencia exclusiva de los gobiernos Nacional, departamental, distrital y municipal.

No pueden ser celebrados por entidades estatales que no pertenezcan a la rama ejecutiva -esto, según la interpretación de Colombia Compra Eficiente<sup>1</sup>; sin embargo, la Sala de Consulta y Servicio Civil señala que: *"los dos primeros incisos del artículo 96 de la ley 489 de 1998 regulan los 'Convenios de Asociación' que pueden suscribir las entidades estatales de todo orden, con*

*personas jurídicas particulares de conformidad con lo dispuesto por el artículo 355 de la Constitución Política*.<sup>ii</sup>

- ✓ Con particular sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

Debe ser exclusivamente una persona jurídica privada sin ánimo de lucro (artículo 5° del Decreto 092 de 2017), es decir, aquellas que cuentan con capacidad financiera, capacidad técnica y administrativa, tiempo de constitución -según lo exigido-, especialidad en la ejecución de actividades similares y experiencia específica.

- ✓ Su Objeto, es:

De carácter colectivo, materializado en los cometidos y funciones que le han sido asignados en el ordenamiento jurídico a la entidad estatal contratante. Así, en el caso de una entidad territorial se debe garantizar que los fines del convenio de asociación a celebrarse sean acordes con los fines y funciones asignados en la Constitución, leyes orgánicas y ordinarias correspondientes, al igual que en sus correspondientes planes de desarrollo.

Si se trata de cualquier otra entidad estatal, deberá verificarse su finalidad y competencia en las normas legales correspondientes, incluyendo sus actos de creación y los asimilables a los planes de desarrollo, para garantizar el cumplimiento de los mismos a través del convenio a celebrarse.

- ✓ Modalidad de pago.

En forma de gastos de administración, de honorarios o aportes por parte del contratista-asociado, de tal forma que, la totalidad de los aportes deberán ser destinados exclusivamente al desarrollo del objeto convencional.

- ✓ Proceso de selección

La selección de la empresa privada sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad debe hacerse por proceso competitivo como regla general atendiendo las particularidades del convenio a celebrarse, eso si manteniendo el carácter abierto, público y competitivo que permita la comparación y selección objetiva de la oferta más conveniente para el desarrollo del mismo.

- ✓ Principios para su gestión

Regido por los principios de la contratación estatal y algunas normas presupuestales, a la luz de los artículos 7 y 8 del Decreto 092 de 2017 subordinados a los dispuestos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – “EGCAP” y demás normas concordantes.

## Normatividad

- Constitución Política artículo 355, autoriza al Gobierno Nacional y a las Entidades Territoriales a la celebración de contratos con recursos de los respectivos presupuestos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público.<sup>iii</sup>

- Ley 80 de 1993, Decreto 2170/2002, Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011, Ley 1952 de 2019, Ley 734 de 2002, Ley 1450 de 2011, Ley 2094 de 2021
- Ley 1150 de 2007
- Decreto 1082 de 2015
- Ley 489 de 1998, artículo 96 (establece en todo caso que las Entidades Estatales, cualquiera sea su naturaleza y su orden administrativo pueden asociarse con personas jurídicas particulares mediante la creación de personas jurídicas para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna aquellas la ley).
- Decreto 092 de 2017, artículo 96<sup>iv</sup>, regula la celebración de los convenios de asociación a los que se refiere el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el cual establece que las Entidades Estatales pueden asociarse con personas jurídicas particulares a través de un convenio de asociación para el desarrollo de actividades relacionadas con las funciones que la Ley les ha asignado.
- Circular 12 de 2004 Veeduría Distrital, señala lineamientos que deben tener en cuenta las entidades distritales para la suscripción de los contratos de apoyo o impulso, con entidades privadas sin ánimo de lucro, para el fomento de programas o proyectos de interés público.
- Concepto 7 de 2005 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., indica que en los contratos de asociación, los contratistas son personas jurídicas sin ánimo de lucro, cuya finalidad es colaborar con las entidades estatales en el desarrollo de un objeto contractual con las características anotadas. En este tipo de contratos existe un aporte conjunto de las entidades públicas participantes y de las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

## Restricciones

- ✓ Prohíbe a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de Entidades Estatales del orden Municipal, Departamental o Distrital celebrar convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos durante los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección, sin importar la naturaleza o el orden nacional o territorial de la otra entidad contratante<sup>v</sup>
- ✓ Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos. Toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin, se entenderán en el mismo sentido y por tanto, tal prohibición aplica para ambos conceptos.
- ✓ Colombia Compra Eficiente expide la Circular Externa Única No. 63 en atención a lo reglado en el decreto 1082 de 2015, documento en el que trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas.<sup>vi</sup>
- ✓ Jurisprudencia ha establecido que en los contratos interadministrativos existe una contraprestación directa a favor de la entidad que ha entregado el bien o prestado el servicio a la Entidad contratante, por su objeto legal como entidad ejecutora, como quiera que las obligaciones asignadas legalmente a aquella entidad pública están relacionadas con el objeto contractual.

- ✓ En los convenios interadministrativos las entidades se asocian con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, sin que exista una contraprestación para ninguna de las entidades ni la prestación de un servicio a cargo de alguna de ellas y en favor de la otra parte del convenio.<sup>vii</sup>
- ✓ Las restricciones tienen como finalidad evitar que se afecte la voluntad popular, en virtud de lo cual la prohibición consagrada en el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías pretende evitar que los recursos del Estado se inviertan en apoyos indebidos mediante la celebración de contratos y/o convenios, que para efectos de la Ley de Garantías tienen la misma connotación y propósito.

### **Excepción de la Ley de Garantías**

No aplica a los contratos o convenios que se deben celebrar en virtud de un fallo judicial, la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias ejecutoriadas proferidas por los funcionarios del poder judicial emanan de la autonomía conferida a estos por la Constitución y del derecho que tienen los ciudadanos al acceso y oportuna administración.

### **Responsabilidad Fiscal, Penal y Disciplinaria**

- ✓ La Entidad Estatal es la responsable de la estructuración de su Proceso de Contratación, es autónoma para establecer la modalidad de selección que se ajuste a las características del servicio, para la escogencia del contratista y el cumplimiento de su necesidad y del plan de ordenamiento territorial, observando las exigencias que la normativa establece para la respectiva modalidad de selección, y justificando en todo caso su elección.
- ✓ Las relaciones jurídicas entre los órganos del Estado, como también las que se dan entre los entes de derecho público y los particulares, están sometidas a normas de carácter especial, mediante las cuales se desarrolla el principio de legalidad de las actuaciones públicas. Además de precisar la órbita de competencias y funciones propias de las Entidades Estatales, estas normas consagran regímenes de inhabilidades e incompatibilidades, que afectan tanto a las personas naturales que integran la administración pública, como a las personas jurídicas y naturales que habrán de entablar relaciones con instituciones que conforman la estructura del Estado.
- ✓ El régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado es entendido como el sistema de valores, principios y normas dirigidos a proteger la moralidad, la transparencia de la función administrativa, el buen nombre de la administración y garantizar la idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de las actividades estatales, previendo hechos y circunstancias que impiden a determinadas personas celebrar contratos con el Estado.
- ✓ De conformidad con cada caso concreto, se debe observar la configuración de alguna de las causales de inhabilidades e incompatibilidades y debe ser analizado a la luz de las características especiales de cada situación, sin que sea relevante si la contratación fue realizada en virtud de la Ley 489 de 1998 o cualquier otro régimen excepcional de contratación.
- ✓ En caso de evidenciar una conducta como una eventual celebración indebida de contratos la Entidad competente para determinar y calificar esta situación es la Fiscalía General de la Nación.

- ✓ Por último, la responsabilidad disciplinaria y penal de los servidores públicos se encuentra en la Ley 734 de 2002, y en el Código Penal.

## Conclusiones

- Resulta indispensable tener claro que, una vez establecida la necesidad de celebrar un convenio de asociación, se debe acatar plenamente las normas que rigen dicha modalidad de contratación.
- Ante la duda en el ejercicio de cualquiera de las etapas que acompañan la celebración de los convenios de asociación, bien sea en la pre-contractual, de ejecución o post-contractual, se sugiere elevar consulta a la Dirección de Contratación de la Entidad, con el objeto de mitigar los riesgos de una contratación indebida.
- Finalmente, es de recordar, que la violación de las leyes que regulan la contratación estatal pueden traer como consecuencia la destitución del cargo y, consecuentemente, esto implica que nunca más podrá volver a trabajar con el Estado; por ello, la importancia de actuar acorde con los lineamientos fijados para tal propósito.



**HUMBERTO DUARTE GARCIA**  
Jefe Oficina de Asuntos Disciplinarios

Elaboró: Oliva Marina Márquez Sarmiento - Abogada OAD  
Patricia Ochoa León - Abogada OAD  
Revisó: Claudia Marcela Peña Castro - Abogada OAD  
Nancy Elena Cepeda López - Abogada OAD  
Revisó y Aprobó: Humberto Duarte García – Jefe OAD.

i [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_circulares/cce\\_circular\\_unica.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf) ).

Circular Externa Única Colombia Compra Eficiente-Incluye actualizaciones 16 de abril de 2019 Punto. 15-Aplicación Ley de Garantías.

ii Google: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6151/8606> - in Revista Derecho del Estado, 4.2. Características del convenio de asociación previsto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 - 4.2.1. El convenio de asociación puede celebrarse **por cualquier entidad estatal**.

iii Constitución Política de Colombia Art. 355.

iv Decreto 092 de 2017, artículo 96

v La Ley 996 de 2005, Artículo 38–Parágrafo

vi <https://www.google.com/search?q=la+agencia+nacional+de+contrataci%C3%B3n+p%C3%BAblica+-+colombia+compra+eficiente%2C+en+cumplimiento+de+su+objetivo+como+ente+rector+del+sistema+de+compra+p%C3%BAblica%2C+expidi%C3%B3+la+circular+externa+%C3%BAnica.+63+del+en+atenci%C3%B3n+a+lo+reglado+en+el+decreto+1082+de+2015%2C+documento+en+el+que+trata+indistintamente+a+los+convenios+y+contratos+interadministrativos%2C+al+establecer+la+contrataci%C3%B3n+directa&oq=&aqs=chrome.0.69i59i450l7.17536j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

vii [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_circulares/cce\\_circular\\_unica.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf) pagina 63.