

# ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Abreviaturas .....	XI
Presentación de la cuarta edición .....	XV
Prefacio .....	XVII
Prólogo a la tercera edición.....	XXVII
Concepto del doctor Libardo Rodríguez Rodríguez sobre el trabajo de tesis presentado por el autor .....	XXXIII
Introducción .....	1
1. Teoría general de los convenios de la administración.....	2
2. Plan de trabajo.....	4
3. Justificación del trabajo.....	9
4. Antecedentes de esta teoría .....	11
5. Algunas observaciones sobre el método .....	12

## PARTE PRIMERA

### HACIA UNA TEORÍA GENERAL DEL CONVENIO DE LA ADMINISTRACIÓN

1. Presentación y plan de exposición .....	15
--	----

#### CAPÍTULO I

#### VISIÓN GLOBAL SOBRE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN

1. La actividad administrativa y los mecanismos de actuación de la administración.....	17
2. Acto administrativo y contrato administrativo.....	21
3. La doctrina de la unilateralidad y la negación de la existencia del contrato administrativo.....	26
4. El contrato, el acto complejo y el convenio .....	32
5. El contrato administrativo y el contrato de derecho privado de la administración: teoría dual y teoría monista.....	38
A) La discusión conceptual sobre la naturaleza de los contratos de la administración .....	38
B) La teoría dual y la teoría monista en el derecho colombiano.....	43

## CAPÍTULO II

## TEORÍA GENERAL DE LOS CONVENIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

	PÁG.
1. Distinción entre el convenio de la administración y el contrato administrativo.....	49
2. Régimen jurídico del convenio de la administración.....	55
3. Categoría general del convenio de la administración, clasificación y tipología.....	58
4. Aproximación conceptual al convenio de la administración .....	60
A) Constituye desde el punto de vista formal un vínculo jurídico contractual	64
B) Tiene relevancia jurídica y sus conflictos se pueden ventilar judicialmente	65
C) Características del “convenio o contrato interadministrativo” precisadas por el Consejo de Estado en sentencia del 23 de junio de 2010 .....	72
D) Se celebra entre personas jurídicas públicas o entre estas y particulares	76
E) El convenio se propone la realización de fines comunes a los sujetos contractuales .....	78
F) El convenio es una técnica o herramienta específica de gestión pública	78
5. Breve observación sobre el tratamiento de los convenios de la administración en el derecho comparado.....	80
6. Acercamiento al régimen jurídico español.....	85
Recapitulación y conclusiones de la parte primera.....	90

## PARTE SEGUNDA

HACIA UN CONCEPTO COMÚN DE CONVENIO  
INTERADMINISTRATIVO

1. Presentación y plan de exposición .....	93
--	----

## CAPÍTULO III

LOS ACUERDOS INTERORGÁNICOS Y LAS RELACIONES  
INTERORGÁNICAS E INTERADMINISTRATIVAS

1. El concepto de órgano en la doctrina extranjera .....	95
2. El concepto de órgano en el ordenamiento jurídico colombiano.....	97
3. El concepto de persona jurídica pública.....	100
4. Los conceptos de órgano y persona jurídica pública en el estatuto de la administración pública contenido en la ley 489 de 1998.....	104
5. Los conceptos de órgano y de persona jurídica frente a las relaciones interorgánicas e interadministrativas.....	107
6. Naturaleza de los actos originados en la actividad interorgánica y en la interadministrativa.....	108
7. El acuerdo interorgánico .....	111

CAPÍTULO IV

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y DISTINCIÓN CON EL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO

	PÁG.
1. Concepto de convenio interadministrativo.....	114
A) Sujetos contratantes y objeto de los convenios interadministrativos.....	114
B) Naturalezas contractual y convencional del convenio interadministrativo	124
2. Convenio interadministrativo y contrato interadministrativo .....	126

CAPÍTULO V

REGULACIÓN GENERAL DE LOS CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS

1. Convenios y contratos interadministrativos en el decreto ley 222 de 1983 ...	139
2. Examen del alcance de la ley 1150 de 2007, por la cual se reforma la ley 80 de 1993, en cuanto a los convenios y contratos interadministrativos .....	141
A) Observaciones generales sobre la ley 1150 de 2007.....	142
B) Tratamiento de los convenios interadministrativos en la ley 1150 de 2007	149
3. Regulación común de los convenios y los contratos interadministrativos en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública .....	170
A) Contratación directa en convenios y contratos interadministrativos.....	170
B) Excepción a la regla de contratación directa.....	172
C) Respeto del régimen general de contratación directa.....	173
D) Cláusulas excepcionales.....	174
E) Publicación.....	179
F) Certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal .....	182
G) Garantías .....	184
H) Registro Único de Proponentes.....	184

CAPÍTULO VI

CONVENIOS Y CONTRATOS CELEBRADOS CON ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y CON ENTIDADES ESTATALES COOPERATIVAS

**Sección I.**—*Convenios y contratos celebrados con organismos de cooperación internacional*

1. Previsión legal inicial en la ley 80 de 1993 y objeto de los contratos y convenios celebrados con organismos internacionales de cooperación.....	188
2. Acuerdos de voluntades con organismos internacionales de cooperación: ¿convenios o contratos? .....	189
3. Alcance del inciso 4º del texto original del artículo 13 de la ley 80, o el régimen aplicable a los contratos celebrados con los organismos internacionales de cooperación .....	192

4. Utilización de los contratos celebrados con los organismos internacionales: el rápido compromiso presupuestal y la huida del derecho administrativo ...	193
5. Tratamiento disciplinario de la gestión que implican los contratos y los convenios celebrados con los organismos internacionales de cooperación.....	195
6. Reacción de la Corte Constitucional o intervención administrativa del órgano judicial.....	196
7. Reglamentaciones expedidas por el gobierno nacional: continuación de la distorsión (pero regulada) y acatamiento a la intervención judicial .....	199
8. La decisión directiva de la Procuraduría General de la Nación .....	204
9. Epílogo legislativo. La nueva regulación de los contratos y convenios celebrados con organismos internacionales de cooperación .....	213
10. Reflexión final.....	216

**Sección II.—Contratos interadministrativos celebrados  
con entidades estatales cooperativas**

11. La previsión de las entidades estatales cooperativas en la ley 80 de 1993 ...	219
12. Los subcontratos celebrados en desarrollo de un contrato interadministrativo	221
13. La regulación contenida en el decreto 2170 de 2002 y su modificación por el decreto 4375 del 4 de diciembre de 2006.....	223
A) Principio de libre competencia.....	224
B) El caso del único proveedor .....	225
C) Exigencia de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP) y la ejecución directa del objeto pactado .....	226
D) Contratos con federaciones de municipios o departamentos .....	227
14. Epílogo legislativo. La nueva regulación de los contratos y convenios interadministrativos celebrados con entidades estatales cooperativas .....	228

**CAPÍTULO VII**

**TIPOLOGÍA DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.  
SUS MANIFESTACIONES ESPECIALES EN EL DERECHO  
DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LEY 489 DE 1998  
Y NORMAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

**Sección I.—Convenio interadministrativo de cooperación  
y convenio público de organización en la ley 489 de 1998.  
Identificación y visión conceptual**

1. Modalidades de asociación establecidas por la ley 489 de 1998 .....	235
2. Asociación entre entidades públicas: convenio interadministrativo de cooperación y convenio público de organización .....	237

**Sección II.—Convenio de organización**

3. Concepto, objeto y clasificación general del convenio de organización.....	242
---	-----

	PÁG.
4. El convenio de organización y las competencias sobre determinación de la estructura de la administración nacional .....	243
5. Entidades que se originan en el convenio de organización .....	252
A) Sociedades de economía mixta .....	253
B) Asociación entre empresas industriales y comerciales del Estado.....	253
C) Asociaciones entre entidades públicas .....	253
D) Asociaciones y fundaciones de participación mixta .....	254
E) Otras entidades indirectas .....	254

**Sección III.—Principio de asociatividad en la organización territorial:  
entidades asociativas y convenios interadministrativos**

6. Perspectiva constitucional: regiones y áreas metropolitanas .....	256
7. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y ley 1551 de 2012, de reforma al Código de Régimen Municipal.....	257
8. Instrumentos asociativos y contratos entre entidades territoriales previstos por las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 .....	264

**Sección IV.—Convenio interadministrativo de desempeño, convenio interadministrativo para la ejecución de planes y programas y convenio plan o contrato plan**

9. El convenio interadministrativo de desempeño y el convenio para la ejecución de planes y programas en el contexto general de la ley 489 de 1998 ...	267
10. Concepto y régimen jurídico del convenio interadministrativo de desempeño y del convenio para la ejecución de planes y programas .....	271
11. Otras previsiones normativas sobre el convenio de desempeño en los sectores salud y educación .....	274
12. El convenio plan o contrato plan en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y su congruencia con la LOOT .....	276
13. El convenio plan o contrato plan en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 .....	281

CAPÍTULO VIII

EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE DELEGACIÓN  
EN LA LEY 489 DE 1998

1. Rasgos básicos de la delegación .....	292
2. Delegación administrativa en la Constitución de 1991 y en la ley 489 de 1998	294
3. Delegación administrativa frente a los conceptos de desconcentración y descentralización de funciones .....	297
4. Nuevo panorama de la delegación en Colombia: delegación vertical y delegación horizontal .....	302
5. El convenio de delegación de funciones. Concepto.....	306

	PÁG.
6. Alcance de la regulación de la ley 489 de 1998 sobre los convenios de delegación .....	307
7. Requisitos y condiciones especiales del convenio de delegación .....	309
A) Acto administrativo de delegación.....	309
B) Determinación de la función y los derechos y obligaciones de las partes	309
C) Determinación del funcionario de la entidad delegataria que ejercerá las funciones delegadas .....	309
D) Obligatoriedad del convenio entre organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales .....	309
E) Precisión del término o plazo de ejecución del convenio celebrado con entidades territoriales .....	311
F) Necesidad del convenio con entidades descentralizadas .....	311
G) Obligatoriedad de pactar mecanismos de información y orientación de la ejecución del convenio .....	311
H) Prohibición de delegar ciertas funciones.....	312
I) Exigencia de los requisitos establecidos para los convenios interadministrativos .....	313
J) Régimen jurídico de los actos expedidos por el delegatario en desarrollo de la función delegada.....	313
K) Responsabilidad derivada del ejercicio de la función delegada.....	314
L) Posibilidad de reasumir el ejercicio de la función de parte del delegante	314
Recapitulación y conclusiones de la parte segunda .....	316

### PARTE TERCERA

#### CONVENIOS CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACIÓN CON LOS PARTICULARES O CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

1. Presentación y plan de exposición .....	323
--	-----

#### CAPÍTULO IX

#### CONVENIO ADMINISTRATIVO: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y RASGOS CARACTERÍSTICOS

1. Fundamentos conceptuales y contexto histórico.....	325
A) Participación en la función administrativa.....	327
B) Concertación económica .....	336
C) El fomento.....	339
D) Colaboración convencional de los particulares.....	342
2. Participación o asociación público-privada (APP o PPP).....	346
3. Concepto del convenio administrativo, celebrado por la administración con los particulares .....	348

	PÁG.
4. Características específicas del convenio administrativo .....	353
A) Intereses de las partes en el convenio administrativo .....	353
B) Régimen general de los convenios administrativos .....	355
C) Selección del contratista del convenio administrativo .....	358

CAPÍTULO X

CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DE FUNCIONES  
ADMINISTRATIVAS POR PARTICULARES REGULADOS EN LA LEY 489  
DE 1998 O CONVENIOS ADMINISTRATIVOS DE COLABORACIÓN

1. Participación de los particulares en el ejercicio de las funciones públicas o la denominada descentralización por colaboración.....	361
2. Regulación general de las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares .....	366
3. Avocación de funciones .....	369
4. El acto administrativo por el cual se les confiere el ejercicio de la función administrativa a los particulares.....	370
A) La competencia para expedir el acto administrativo y la forma que adopta	370
B) Contenido del acto administrativo .....	372
5. Convocatoria pública .....	377
6. Convenios administrativos de colaboración. Definición.....	379
A) Obligación de celebrar el convenio de colaboración .....	379
B) Plazo de ejecución del convenio de colaboración.....	381
C) Contenido del convenio de colaboración .....	382
D) Desarrollo del convenio de colaboración.....	382

!

CAPÍTULO XI

LOS CONVENIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 355  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA O CONVENIOS  
ADMINISTRATIVOS DE INTERÉS PÚBLICO

1. Antecedente histórico y alcance de la fuente normativa de este régimen especial .....	389
2. Concepto de convenio administrativo de interés público .....	392
3. Régimen jurídico del convenio administrativo de interés público.....	393
4. Sujetos contractuales: entidades estatales autorizadas para contratar y personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro.....	398
5. Condición especial de las entidades privadas sin ánimo de lucro: su reconocida idoneidad .....	405
6. Objeto del convenio de interés público. Observación general y lo que puede ser contratado .....	409

	PÁG.
7. Objetos sobre los que no puede recaer el convenio de interés público.....	413
A) Contratos que implican una contraprestación directa en favor de la entidad pública contratante .....	413
B) Contratos que comportan instrucciones precisas de la entidad estatal al contratista para cumplir el objeto pactado .....	416
C) Los casos de las transferencias a personas naturales o a entidades privadas o de las apropiaciones presupuestales decretadas en favor de personas jurídicas de carácter público o de participación mixta .....	417
8. Otros requisitos negativos previstos por el nuevo régimen para contratar con la EPSAL: inexistencia de otra mejor oferta en el mercado .....	420
9. Régimen de selección en el convenio administrativo de interés público.....	422
A) Requisitos previos .....	422
B) Fases del proceso competitivo .....	426
C) Etapa de ejecución y liquidación .....	427
10. Especialidad de la inversión de los recursos: posibilidad de gastos de administración e imposibilidad de pacto de honorarios .....	428
A) Sobre el reconocimiento de gastos de administración .....	428
B) Sobre el pacto de honorarios .....	429
C) Verificación de la destinación especial de los recursos .....	430
11. Ejercicio del control fiscal y disciplinario.....	430
12. Convenios de asociación: artículo 96 de la ley 489 de 1998 .....	432
A) Su identidad y diferencia de otros convenios: los de colaboración, los mixtos de organización y los de interés público .....	432
B) Su régimen jurídico .....	440

## CAPÍTULO XII

### LOS CONVENIOS Y CONTRATOS REGULADOS POR LAS NORMAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

1. El marco constitucional de la ciencia y la tecnología .....	445
2. Las diferentes modalidades de asociación y los tipos contractuales previstos por el régimen de ciencia y tecnología .....	448
3. Los propósitos de la asociación en ciencia y tecnología.....	451
4. Definición de las actividades científicas y tecnológicas .....	453
5. El convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología. Alcance y definición.....	455
A) Régimen y requisitos del convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología.....	455
B) Las partes contratantes .....	462
C) Objeto de los convenios especiales de cooperación en ciencia y tecnología.....	465
D) Reglas específicas y contenido del convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología.....	465

	PÁG.
6. Contratos o convenios de financiamiento en ciencia y tecnología y su relación con el convenio especial de cooperación. Alcance y definición .....	468
A) Modalidades del convenio de financiamiento en ciencia y tecnología ...	469
7. Los contratos de administración de proyectos en ciencia y tecnología. Alcance y definición .....	472
8. Convenios de organización en ciencia y tecnología.....	475
A) Objeto de las entidades creadas por los convenios de organización en ciencia y tecnología.....	478
B) Aportes de la nación y sus entidades descentralizadas.....	479
C) Régimen jurídico de las entidades que crean los convenios de organización en ciencia y tecnología .....	479
D) Compra y venta de acciones, cuotas o partes de interés .....	479
Recapitulación y conclusiones de la parte tercera .....	480
Conclusiones generales.....	485
Bibliografía .....	489
Índice de autores .....	497
Índice de disposiciones .....	499
Índice de materias .....	505