



CIRCULAR INTERNA No. 023

Bogotá, 15 noviembre de 2024.

DE: 120 - Despacho del Ministro / Oficina Asesora Jurídica

PARA: funcionarios y contratistas que ejercen y participan en la supervisión y elaboración de contratos y convenios interadministrativos.

ASUNTO: Lineamientos en relación con la oportuna liquidación de contratos y convenios interadministrativos – Prevención del daño antijurídico frente al fenómeno de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

En aras de fortalecer la defensa judicial, de acuerdo con las competencias otorgadas a la Oficina Asesora Jurídica en cuanto a la representación judicial y extrajudicial del Ministerio del Deporte, y con el fin de prevenir el daño antijurídico respecto de la ocurrencia del fenómeno de la caducidad del medio de control de controversias contractuales en las declaratorias de incumplimientos y liquidación de los contratos y convenios interadministrativos celebrados por el Ministerio del Deporte, presentamos los siguientes lineamientos con el fin de fortalecer los intereses de la entidad frente a eventuales conflictos que puedan surgir en instancias judiciales y/o en sede administrativa en el trámite de liquidación de los referidos contratos y convenios:

1. Cuando desde la supervisión se pretenda remitir a la Oficina Asesora Jurídica solicitud de ejercicio del medio de control de controversias contractuales, esto deberá hacerse con una antelación no menor a seis (6) meses a la fecha en que operará el fenómeno jurídico de la caducidad.

Esto, por virtud de que la Oficina Asesora Jurídica, además de adelantar el correspondiente estudio de viabilidad de la demanda judicial y/o el



medio de control a ejercer, incluyendo el análisis del expediente contractual y la estructuración de la estrategia de defensa que se desplegará, deberá, conforme con las disposiciones establecidas en la Ley 2220 del 2022, agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

2. En la minuta contractual de los convenios interadministrativos, se recomienda ***incluir expresamente*** la facultad del Ministerio del Deporte para llevar a cabo la liquidación unilateral, y no solamente remitirse a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 del 2007, toda vez que conforme con la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, cuando se está frente a un convenio interadministrativo se presenta una relación horizontal entre las entidades contratantes, por lo que dicha facultad debe ser acordada expresamente por las partes y estar expresamente plasmada en el clausulado del convenio para su aplicación.

Téngase en cuenta que la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado ha definido los convenios interadministrativos como "una forma de gestión cooperada de competencias administrativas, prevista en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que asume el ropaje de un negocio jurídico en el cual se regulan intereses convergentes de, al menos, dos entidades estatales. Se trata de una manifestación de la llamada actividad negocial de la administración pública que se basa en el principio de colaboración administrativa y, por tanto, allí no existe una posición prevalente de una parte frente a la otra, ni está presente ánimo o interés remuneratorio entre ellas".¹

Conforme con lo anterior, a través de los convenios interadministrativos *"se busca cumplir, de manera conjunta, las funciones a cargo de las entidades públicas que suscriben el acuerdo o prestar los servicios que les han sido encomendados por la ley -enmarcados en los principios de colaboración y de coordinación".²*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 31 de marzo de 2023, Radicado No. 76001233100020060328401 (58623).

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 31 de marzo de 2023, Radicado No. 25000233600020140067401 (56002).



De igual forma, la aludida corporación ha señalado que *“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”*.³

Ahora, teniendo en cuenta lo anterior debe, precisarse que en relación con la liquidación de tales convenios, no existe una norma especial que regule el asunto, sin embargo, el Consejo de Estado al respecto ha dicho:

“Ahora teniendo en cuenta que la liquidación de los contratos se encuentra regulada por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, se entiende que la liquidación unilateral del contrato si bien es una facultad legal, no es de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante o excepcional al derecho común, ya que la Ley 80 no la enlista como tal en sus artículos 14 y siguientes que se refieren al ejercicio de dichas potestades.

Bajo ese entendido de que la liquidación unilateral no es de aquellas que la Ley enlista como potestades o facultades excepcionales al derecho común, nada impide que las partes en un convenio interadministrativo convengan su ejercicio, pues en esa tipología de contratos la ley sólo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral.

Con otras palabras, resulta totalmente válido que en un convenio interadministrativo las partes convengan que, ante la falta de acuerdo para liquidar el contrato, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, pues su pacto no comporta el ejercicio de una facultad o potestad excepcional al derecho común”.⁴ (Subrayas fuera de texto).

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 20 de noviembre de 2019, Radicado No. 66001233300020150013101 (61429).

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 24 de abril de 2017, Radicado No. 25000-23-26-000-2011-00143-01(55836). La Subsección A de la Sección Tercera, ha establecido que en los convenios interadministrativo la “liquidación unilateral resulta válida, siempre que sea acordada por las partes”: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 16 de agosto de 2022, Radicado No. 08001-23-31-000-2011-00506-01 (60434); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 1 de diciembre de 2023, Radicado No. 20001233300020140007301 (58442).



Esa Corporación también ha hecho énfasis en que, en un convenio interadministrativo es procedente la realización de la liquidación unilateral "siempre que sea acordada por las partes -de manera clara e inequívoca-, y no sea el resultado del ejercicio de una posición dominante. Lo anterior, como quiera que, en este tipo de acuerdos, al igual que en los regidos por el derecho privado, las partes gozan de una posición horizontal o igualitaria, relacionándose en un paralelismo de intereses bajo un ámbito de equivalencia".⁵ (Subrayas fuera de texto).

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta la pauta jurisprudencial antes señalada, es importante resaltar que si la facultad de liquidación unilateral de una de las partes no procede de manera automática por disposición de la ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, sino que esta debe establecerse expresamente en el clausulado del convenio de que se trate, en el evento en que no exista tal pacto, como ocurre en los convenios celebrados por el Ministerio que ha tenido la oportunidad de conocer esta Oficina Asesora Jurídica, no puede tenerse en cuenta el término de los 2 meses para la liquidación unilateral de que trata el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 y el artículo 164, numeral 2, literal j, subnumeral v de la Ley 1437 de 2011, en el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Así las cosas, con el fin de evitar decisiones judiciales adversas a la entidad en punto al conteo del término de liquidación, y para garantizar el acceso a la administración de justicia a través del medio de control de controversias contractuales, deberán tenerse en consideración lo antes expuesto.

3. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante Circular Externa No. 16 del 4 de octubre del 2023, brinda lineamientos para la prevención de controversias entre entidades y organismos públicos, esto, por cuanto los conflictos jurídicos generalmente confluyen en prolongados y costosos procesos judiciales, los cuales afectan un único patrimonio público. Así, dicha circular referencia algunos mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre los que se encuentra el

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 22 de 2021, Radicado No. 52001-23-33-000-2017-00598-01 (65978); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2022, Radicado No. 08001-23-31-000-2011-00506-01 (60434).



denominado arreglo directo, encaminado a adelantar conversaciones para procurar solucionar auto compositivamente las diferencias surgidas.

Por lo anterior, previo a la remisión a esta oficina de solicitudes de inicio de acciones judiciales por incumplimiento contractual, se requiere que desde la supervisión de cada contrato o convenio se adelanten los acercamientos correspondientes para lograr un acuerdo frente a la liquidación de estos, en especial, máxime cuando el incumplimiento que se alega se circunscribe únicamente a la entrega de documentación, en donde, desde la supervisión se deberá conminar para el cumplimiento de dichas obligaciones.

Cordialmente,

MIGUEL ANTONIO DE LA HOZ GARCÍA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó:

July Paola Fajardo Silva - Oficina Asesora Jurídica

Anderson Giovanny Copete Ruiz - Oficina Asesora Jurídica