



CIRCULAR INTERNA No. 025

DE: 120 - Despacho del Ministro / Oficina Asesora Jurídica
Bogotá, 17 de octubre de 2025.

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 jurídico de la 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 la representación judicial y extrajudicial del Ministerio del Deporte y, con el fin de prevenir el daño antijurídico causado a la entidad 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 litigios que puedan surgir, no solo en instancias judiciales sino en sede administrativa en la liquidación de los referidos contratos y convenios:

- 1.** Cuando desde la supervisión se requiera remitir a la Oficina Asesora Jurídica solicitud de incumplimiento contractual para iniciar demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, esta solicitud deberá remitirse como mínimo con una antelación de seis (6) meses a la fecha en que operará el fenómeno jurídico de la caducidad.

Esto, dado que la Oficina Asesora Jurídica deberá realizar el correspondiente estudio de viabilidad de la demanda judicial y el



medio de control a ejercer, el análisis y estudio del expediente contractual, así como la estrategia de defensa que se desplegará.

De igual manera, conforme con las disposiciones establecidas en la Ley 2220 del 2022, por la cual se expidió el nuevo estatuto de conciliación, además de lo ya indicado sobre la preparación de la demanda judicial, se deberá agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, cuando el convenio o contrato se haya celebrado con una entidad de derecho público.

En ese sentido, el área técnica que remita la solicitud de análisis de procedencia de acción judicial ante la Oficina Asesora Jurídica por un presunto incumplimiento derivado de contratos o convenios interadministrativos celebrados por el Ministerio del Deporte, deberá tener en cuenta los siguientes documentos que acompañarán la misma:

- a) Memorando remitido a la OAJ con la solicitud de inicio de acción judicial.
 - b) Informe de supervisión con la indicación del profesional de apoyo a la supervisión para fines probatorios ante la eventual demanda, sin perjuicio de los demás documentos, información y/o ampliación de la misma que la OAJ requiera para el correspondiente análisis jurídico.
 - c) El expediente del convenio completo sobre el cual versa la solicitud de inicio de acción judicial
- 2.** En la minuta contractual de los convenios interadministrativos, se debe ***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 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 plasmada en el clausulado del convenio para su aplicación.



Deporte

La jurisprudencia del 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

De igual forma el Consejo de Estado 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

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).

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



Deporte

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).

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

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).

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).



Deporte

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 ésta 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 ésta Oficina Asesora Jurídica, no puede tenerse en cuenta el termino de los 2 meses para la liquidación unilateral al que se refiere 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 en el 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.

Ejemplo de lo anterior, traemos a colación la decisión proferida por el Consejo de Estado, mediante auto del 23 de agosto de 2024, del dentro del radicado 13001233300020230009101 (70936), proceso judicial en el que fue parte el Ministerio del Deporte, en donde se determinó que:

*"De lo transcrito se observa, por un lado, que las partes del Convenio Interadministrativo No. 000022 de 2019 acordaron la posibilidad de liquidarlo bilateralmente ya que estas indicaron, en términos generales, que el plazo de la liquidación era de cuatro (4) meses, término supletivo que el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece para realizar la liquidación de mutuo acuerdo cuando las partes no fijan un término, **y por otro lado, se puede apreciar que el Ministerio del Deporte y el departamento de Bolívar no pactaron expresamente que ante la falta de acuerdo para liquidar el convenio bilateralmente, una de las entidades cooperantes podía hacerlo de forma unilateral.***

*Bajo ese entendido, **tomando en consideración el plano de horizontalidad en el que interactúan y se interrelacionan las partes en los convenios interadministrativos**, la redacción de la referida cláusula y la jurisprudencia de esta Corporación, **se***



Deporte

puede concluir ante la falta de acuerdo expreso e inequívoco de la facultad para realizar la liquidación unilateral, que el Ministerio del Deporte no tenía la competencia para liquidar unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 000022 de 2019.

Así las cosas, **para efectos de la contabilización del término de caducidad del presente medio de control, no hay lugar a tener en cuenta los dos (2) meses dentro de los que se debe realizar la liquidación unilateral,** conforme al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Así pues, **en los convenios interadministrativos en que no se haya estipulado expresamente la facultad del Ministerio del Deporte para liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo, no deberá tenerse en cuenta para el conteo de la caducidad el plazo de los dos (2) meses dispuestos por el artículo 11 de la Ley 1150 del 2007.**⁶
(Subrayas y negrilla fuera de texto).

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 y es lo que se busca prevenir por parte de la ANDJE. Así pues, dicha circular referencia algunos mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre los que se encuentra el denominado arreglo directo, el cual propende por adelantar conversaciones para tratar de solucionar auto compositivamente las diferencias surgidas.

Por lo anterior, previo a la remisión de la solicitud de inicio de acciones legales por incumplimiento contractual a la Oficina Asesora Jurídica, desde la supervisión de cada contrato o convenio interadministrativo, se deberán adelantar los acercamientos con el contratista para lograr un acuerdo frente a la liquidación de estos, en especial, cuando el incumplimiento se circunscribe únicamente a la entrega de documentación, en donde, desde la supervisión se

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 23 de agosto de 2024, Radicado No. 13001233300020230009101 (70936).



Deporte

deberá conminar para el cumplimiento de dichas obligaciones, sin que implique como primera medida el inicio de acciones judiciales.

Cordialmente,

TIBISAY CARTAGENA REVUELTAS
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó:

July Paola Fajardo Silva - Oficina Asesora Jurídica

Camilo Delgado Cañas - Oficina Asesora Jurídica

Ema Katherine Gutiérrez Quiroz - Oficina Asesora Jurídica