



# Política Decisional en Materia de Terminación y Liquidación de Convenios

Proceso Gestión Jurídica

Código SG/MIPG 127-PPPGJ-01  
Vigencia desde 12/03/2024  
Versión 2



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA  
**DEFENSORÍA DEL  
ESPACIO PÚBLICO**



**BOGOTÁ**



## Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.....	4
3. DIFERENCIA ENTRE CONTRATO Y CONVENIO INTERADMINISTRATIVO.....	5
4. EL EJERCICIO DE PODERES EXCEPCIONALES EN LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.....	6
5. NATURALEZA DEL ACTO DE LIQUIDACIÓN.....	11
6. METODOLOGÍA.....	15
6.1. Identificación del problema.....	15
6.2. Identificación de las causas y determinación de las dependencias donde ocurre la falla. 16	
7. DECLARACIÓN DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL.....	16
8. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS.....	17
9. ACTIVIDADES.....	17
10. APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES.....	18

## 1. INTRODUCCIÓN

El Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público en ejercicio de sus competencias legales, en cumplimiento de lo acordado en Sesión No. 001 del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica –Sector Gobierno- llevado a cabo el 30 de junio de 2020, adopta la siguiente política, aplicable a casos análogos, en casos en los que se solicite la terminación y liquidación unilateral de los convenios interadministrativos.

El Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, en sesión ordinaria No 14 del 29 de julio de 2020, Acta No. 014-2020, adoptó la política decisional en materia de terminación y liquidación de convenios interadministrativos, establecida en el Acuerdo 001 del 2020 del 30 de junio de 2020 DADEP.

El artículo 75 de la Ley 446 de 1998, ordenó la creación de los comités de conciliación como instancias administrativas internas de las entidades<sup>1</sup> que actúan como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico, defensa de los intereses judiciales y determinación sobre la procedencia de la conciliación o de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos.

Es así como el Decreto 1069 de 2015 en su artículo 2.2.4.3.1.2.5 establece como principales funciones del Comité de Conciliación las siguientes:

- "1). Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.*
- 2). Diseñar políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.*
- 3). Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas: los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.*

---

<sup>1</sup> ARTICULO 75. Comité de conciliación. Ver modificaciones directamente en la Ley 23 de 1991 La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así: "Artículo 65-B. Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen. Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad."

4). Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.

5). Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité Internode Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudencia/es consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada".

Que de conformidad al artículo 2.2.4.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, respecto a las aplicación de las funciones establecidas para los Comités de Conciliación en el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho frente a los organismos públicos del orden distrital, le corresponde al Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP, diseñar, formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad.

Determinada la competencia para establecer la presente política decisional en materia de terminación y liquidación de convenios interadministrativos, se procede analizar los siguientes temas: Naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos y diferencia entre contrato y convenio interadministrativo.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

La naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos se encuentra regulada en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998<sup>2</sup> como una asociación de entidades públicas que mediante instrumentos de cooperación prestan conjuntamente servicios, en los siguientes términos:

**"ARTICULO 95. ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES PUBLICAS.** <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

*Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las*

---

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

*normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”*

Conforme a la disposición transcrita las entidades públicas están facultadas para asociarse mediante la celebración de convenios interadministrativos, con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo.

Frente a las características principales del convenio interadministrativo previstas en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativo<sup>3</sup> ha señalado que: **(1)** constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales, **(2)** tienen como fuente la autonomía contractual, **(3)** son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley, **(4)** son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, **(5)** la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio, **(6)** dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; **(7)** persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas, y **(8)** la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.

### 3. DIFERENCIA ENTRE CONTRATO Y CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

Las diferencias existentes entre contrato y convenio interadministrativo son las siguientes:

- En el contrato existe una contraposición de intereses mientras que en el convenio encontramos objetivos comunes.
- En el contrato existen prestaciones recíprocas pues cada una de las partes asume una obligación a favor de la otra que para una será la prestación de un servicio, la transferencia de un bien, etc. y para la otra será el pago de una remuneración lo que además implica que existe un precio como elemento esencial del contrato; en el convenio no existen prestaciones recíprocas pues ninguna de las partes le brinda un servicio a la otra, ya que lo que existe en el fondo es la distribución de actividades entre

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado-la de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera-Subsección A. sentencia del 24 de mayo de 2018. Radicación 850012331000 200600197 01. Expediente 35735. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

las partes interesadas con el fin de desarrollar un objetivo común, pudiendo incluso existir aportes en dinero de una parte y aportes de trabajo por la otra parte.

- En el contrato estatal, el Estado garantiza las utilidades al contratista; en el convenio no existe ese tipo de garantía estatal puesto que ninguna de las partes está recibiendo una remuneración por la labor desarrollada.
- Es de la esencia del contrato estatal la equivalencia entre las prestaciones recíprocas, tanto que se establece como principio general de interpretación del contrato que se tengan en cuenta "la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos" (artículo 28 de la Ley 80 de 1993). En los convenios no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes pues, se insiste, no existen prestaciones recíprocas.
- En el contrato estatal se aplica la institución de la conservación del equilibrio contractual que obliga a la entidad estatal a restablecerla en caso de que se rompa por razones no imputables al contratista, generándose en consecuencia la posibilidad de pagar indemnizaciones o compensaciones a favor del contratista por la ruptura del equilibrio económico del contrato por causas no imputables a éste. En el convenio no existe esa posibilidad puesto que ninguna de las partes le presta un servicio a la otra ni mucho menos existe una remuneración por el servicio prestado, lo que excluye la posibilidad de la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato.

#### 4. EL EJERCICIO DE PODERES EXCEPCIONALES EN LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

Frente al ejercicio de poderes excepcionales en los convenios interadministrativos, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, establece que las entidades estatales con el fin de dar cumplimiento a los fines de la contratación podrán pactar las siguientes cláusulas excepcionales al derecho común **(i)** caducidad, **(ii)** interpretación, **(iii)** modificación y **(iv)** terminación unilateralmente el contrato.

La precitada norma establece de manera taxativa en qué contratos debe pactarse las cláusulas exorbitantes, entre los cuales están, **(a)** los contratos de tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, **(b)** la prestación de servicios públicos o la explotación, **(e)** la concesión de bienes del Estado y **(d)** los contratos de obra.

Así mismo, señala esta norma que en los contratos de suministro y prestación de servicios podrán pactarse estas cláusulas, de manera que si no se estipulan, no se entienden incluidas en el contrato.

El párrafo del precitado artículo indica que en los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia, en los interadministrativos, en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto

actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.

Al tenor literal del artículo se indica:

**"ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL.**

*Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

- 1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.*

*En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.*

*Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.*

- 2. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.*

*Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios. En los casos previstos en este numeral, las*

*cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignent expresamente.*

**PARÁGRAFO.** *En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en /os interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en /os contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se **prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales**". (Resaltado fuera de texto).*

Frente a las potestades o cláusulas excepcionales el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C. Sentencia del 24 de enero de 2011. Radicado No. 52001233100019960818301 (15.940). Consejero Ponente Enrique Gil Botero, analizó en qué contratos puede incluirse las cláusulas excepcionales con que cuenta la administración para dirigir la ejecución de los contratos. Veamos:

*"El Consejo de Estado respondió esta inquietud en la sentencia de noviembre 30 de 2006 -Sección Tercera. Exp. 30.832- la cual consideró que los poderes excepcionales sólo se pueden pactar y ejercer en los contratos autorizados por la ley; si ella no lo hace entonces las partes no pueden convenir/os, porque necesitan cobertura legal.*

*"6.2. Las cláusulas exorbitantes en la ley 80 de 1993. En particular, su pacto e imposición en contratos para los cuales no existe autorización de la ley*

*"Según se anotó en los antecedentes del proceso, el municipio declaró la caducidad del contrato celebrado con la sociedad Asesoramos SCA., poder exorbitante que fue pactado en la cláusula quinta del contrato.*

*"Advierte la Sala que, en vigencia de la ley 80 de 1993, norma bajo la cual se suscribió el presente contrato, existen tres grupos de contratos en torno a los cuales el régimen de dichos poderes exorbitantes es diferente.*

*"En el primer grupo se encuentran los contratos en los cuales las cláusulas excepcionales se tienen que pactar, es decir que son legalmente obligatorias, razón por la cual, si no se incluyen, se entienden pactadas; - son las denominadas "cláusulas virtuales" -. Los contratos que pertenecen a este grupo son: el de obra, los que tienen por objeto la explotación y concesión de bienes del Estado, la prestación de servicios públicos y las actividades que constituyan monopolio estatal'.*

*"Al segundo grupo pertenecen los contratos en los cuales se encuentra prohibido pactar dichas cláusulas, de manera que, si se incluyen habrá nulidad absoluta de la cláusula. A*



*este grupo pertenecen, según el párrafo del art. 14 de la ley 80<sup>4</sup> "... los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales..."*

*"El tercer grupo lo integran los contratos en los cuales la ley autoriza, pero no impone, que las partes del negocio jurídico acuerden su inclusión; el pacto de tales cláusulas, en estos casos, es opcional, de manera que la falta de estipulación significa que los poderes exorbitantes no existen. Este grupo está integrado por los contratos de prestación de servicios y suministro<sup>5</sup>.*

*"Es importante señalar, en relación con este último grupo, aunque resulta obvio, que el acuerdo correspondiente sólo puede favorecer a las entidades estatales, es decir, que no es posible pactar tales poderes en favor del contratista.*

*"Esta última hipótesis hace evidente una característica especial de los poderes exorbitantes que en ella se contienen; en efecto, sólo en estos dos tipos de contratos la ley autoriza a las partes del contrato a negociar la inclusión de los mismos, de manera que su existencia no deviene, en forma "inmediata", de la ley, como ocurre con el primer grupo de contratos, sino de manera "mediata", porque si las partes no llegan a un acuerdo sobre la inclusión de dichos poderes, la ley no suple el vacío, y, por consiguiente, los mismos no existirán en el caso concreto.*

*"Esta posibilidad abre un espacio al principio de la autonomía de la voluntad, en un tema donde la tradición administrativa había entendido que exclusivamente la ley, no las partes del contrato, podrá disponer la inclusión de las cláusulas exorbitantes, sin perjuicio de que el origen de las potestades propias de tales cláusulas provenga siempre de la ley, en unos casos, porque las impone y, en otras, porque simplemente la autoriza.*

*"En este contexto, y por exclusión, surge un cuarto grupo, constituido por todos aquellos negocios jurídicos que no pertenecen a ninguno de los grupos anteriores. Tal es el caso del contrato de consultoría, de comodato, de leasing, etc., los cuales no están incluidos en ninguno de los tres grupos a que alude expresamente la ley, de manera*

---

<sup>4</sup> Al respecto dice el numeral 2 del artículo 14 de la ley 80: "2 Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión"

<sup>5</sup> Dice el numeral 2 del artículo 14 que "Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios."

que, frente a ellos, es menester precisar el régimen a que deben sujetarse desde el punto de vista de las cláusulas excepcionales.

"Esta situación genera, necesariamente, el siguiente interrogante: ¿es posible pactar las cláusulas exorbitantes en /os contratos que pertenecen a este cuarto grupo? Para la Sala la respuesta debe ser negativa, por las siguientes razones:

"De un lado, porque, como se ha visto, este tipo de poderes requiere, cuando menos, autorización legal para su inclusión y posterior utilización, debido a la naturaleza que tienen estas prerrogativas-por su carácter extraordinario e inusual, en relación con el derecho común, y, de otro, porque el legislador es el único que puede disponer competencias para la expedición de actos administrativos en desarrollo de los contratos es/a/a/es, actos que, como es sabido, constituyen el mecanismo de ejercicio de /as exorbitancias contractuales.

"De este modo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada no es posible constituir este tipo de poderes, en contratos en /os que la ley no ha impartido autorización expresa, o excluirlos en los que el legislador los ha previsto como obligatorios. (. ..)"

Conforme a lo transcrito, el Consejo de Estado clasificó los contratos acorde con el régimen de las cláusulas exorbitantes aplicables, en los siguientes grupos: (i) en un primer grupo los contratos en los cuales es obligatorio pactarlas, entre los que están los de obra, los que tienen por objeto la explotación y concesión de bienes del Estado, la prestación de servicios públicos y las actividades que constituyan monopolio estatal, (ii) un segundo grupo los contratos en los cuales se encuentra prohibido pactar dichas cláusulas, de manera que, si se incluyen habrá nulidad absoluta de la cláusula, entre estos, los de cooperación, ayuda o asistencia, interadministrativos, empréstito, donación y arrendamiento y en los que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los de seguros tomados por las entidades estatales y (iii) un tercer grupo conformado por los contratos en los que la ley autoriza su inclusión, pero no son obligatorios, de manera que a falta de pacto las cláusulas exorbitantes no existen, entre los que se encuentran los contratos de prestación de servicios y suministro y (iv) un cuarto grupo conformado por aquellos que no pertenecen a ninguno de los grupos anteriores, como es el caso del contrato de consultoría, de comodato, de leasing, etc., los cuales no están incluidos en ninguno de los tres grupos a que alude expresamente la ley, y sobre los cuales no es posible pactar las cláusulas excepcionales, por cuanto se requiere autorización legal para hacerlo.

Finalmente, la precitada sentencia indicó que en los convenios interadministrativos no es posible utilizar ningún poder exorbitante, incluida la terminación unilateral del contrato, por expresa disposición legal contenida en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, porque las entidades

públicas vinculadas con ocasión de un convenio interadministrativo cuentan con los mismos poderes excepcionales. Veamos:

*"Varias razones conducen a esta conclusión, es decir, que el CEP no podía ejercer este poder exorbitante, y que por tanto los actos administrativos demandados son nulos:*

*En primer lugar, que por el sólo hecho de tratarse de un convenio interadministrativo no era posible utilizar ningún poder exorbitante -incluida la terminación unilateral-, porque el parágrafo del art. 14 de la ley 80 es claro al prohibirlo, dispone que: "... En los contratos ... interadministrativos... se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales." Por esta razón, que es suficiente para revocar la sentencia, resulta obvio que una entidad estatal no puede ejercer sobre otra una potestad de esta naturaleza, entre otras cosas, porque ¿con qué argumento impediría aquella que expidió el acto administrativo que la otra entidad, a su vez ejerza el mismo poder u otro de la ley 80 de 1993?, ¿qué tal que el poder que ejerza una entidad sobre la otra sea la declaración de caducidad, que trae aparejada una inhabilidad para contratar? ¿Significará que la afectada no podrá contratar durante cinco años? (Resaltado fuera de texto).*

*La respuesta a preguntas como estas ofrece las razones necesarias para entender por qué la ley proscribe estas cláusulas o poderes de los convenios entre entidades estatales, prohibición que en el caso concreto violó el CEP de Nariño.*

*En segundo lugar, y aunque la razón anterior es suficiente para resolver el proceso, anulando los actos administrativos, en gracia de discusión -para redundar en razones que confirman la decisión- se sabe también que los contratos donde se tiene que incluir las cláusulas exorbitantes son cuatro, entre los cuales no se incluye el celebrado entre la Normal Nacional de Pasto y el CEP, cuyo objeto era "... la profesionalización de docentes no escalafonados, Nivel A, en sus dos etapas ...", que no es un contrato de obra, ni constituye un monopolio estatal, ni consistía en la prestación de servicios públicos ni en la explotación y concesión de bienes del Estado. De igual modo tampoco era un suministro ni un contrato de prestación de servicios.*

*En tercer lugar, sumado a los argumentos anteriores, no procedía la terminación unilateral del convenio porque la razón que lo provocó - el incumplimiento de las obligaciones acordados, a juicio del CEP- tampoco está prevista en el listado taxativo de causales del art. 17 de la ley 80 de 1993, de manera que incluso por esta otra razón también sería ilegal la decisión -suponiendo que las anteriores no fueran suficientes-. (. ..)"*

## 5. NATURALEZA DEL ACTO DE LIQUIDACIÓN

Ahora bien, respecto a la naturaleza del acto de liquidación del contrato, esta se ha definido doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del

negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello, contratante y contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa.

La liquidación de los contratos puede realizarse de tres maneras, reconocidas por la ley y la jurisprudencia: (i) bilateral, (ii) unilateral o, (iii) judicial.

La entidad tiene la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, para lo cual dispone de un plazo de dos meses; para que proceda la liquidación unilateral, es necesario que se presente una de las siguientes situaciones: **(a)** que el contratista no se haya presentado al trámite de liquidación por mutuo acuerdo, a pesar de haber sido convocado o notificado y **(b)** si las partes intentan liquidar el contrato de común acuerdo, pero no llegan a un acuerdo.

Por último, una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente el contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de dicho plazo; este término corresponde a la posibilidad de interponer las acciones judiciales contra el contrato. Esa liquidación puede darse de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad Estatal.

Para el caso de los convenios interadministrativos si las partes intentan liquidar el convenio de común acuerdo sin que se logre el mismo, será la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la competente para llevar a cabo la liquidación unilateral, y no alguna de las entidades públicas asociadas por las siguientes razones: (i) la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos es la asociación de entidades públicas para que mediante instrumentos de cooperación se cumpla un interés general, luego entonces en cabeza de cada una de las entidades asociadas radica la misma igualdad, poderes y superioridad, sin que ninguna de ellas pueda ejercer poder de subordinación sobre la otra (ii) al no existir contraposición de intereses, sino intereses comunes, ninguna de las entidades del Estado puede ejercer sobre la otra potestad de ajuste de cuentas, dado que cualquiera de las asociadas podría liquidar el convenio (iii) al no existir prestaciones reciprocas sino distribución de actividades entre las partes interesadas con el fin de desarrollar el objetivo común, no existe jerarquía en el negocio jurídico.

De otro lado, no se desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup> en la que se indica que como quiera que la liquidación unilateral no se enlista por la ley como una facultad excepcional, nada impide que las partes de un convenio interadministrativo convengan esta liquidación, dado que la norma solo prohíbe el ejercicio de las potestades excepcionales.

La precitada sentencia señala:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera- Subsección C- sentencia del 24 de abril de 2017 Radicado No. 25000-23-36-000-201J-00143-01 (55.836). Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

*"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 en/isla como potestades o facultades excepciona/es al derecho común, nada impide que las partes en un convenio interadministrativos convengan su ejercicio, pues en esta tipología de contratos la ley solo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral. (. ..)"*

No obstante, la anterior cita, ha de precisarse que la liquidación unilateral en los convenios interadministrativos únicamente procede cuando las partes previamente han acordado cuál de las entidades asociadas deberá hacer el ajuste de cuentas.

Ahora bien, conforme a la línea que aquí se adopta, la liquidación unilateral de los convenios interadministrativos se hará de la siguiente manera: (i) si en el clausulado del convenio interadministrativo las entidades asociadas no convinieron expresamente cuál de ellas realizaría la liquidación unilateral en caso de no haber sido posible hacerse de manera bilateral, será la *Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mediante la acción de controversias contractuales, la competente para realizar el ajuste de cuentas* y (ii) si en el convenio interadministrativo se pactó cuál de las entidades asociadas es la llamada a realizar la liquidación unilateral, en caso de haberse intentado la bilateral sin éxito, será la entidad que cuente con el aporte mayoritario.

Cuando se presenta la liquidación bilateral de los convenios interadministrativos, es viable la aplicación de lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, es decir, dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del término que acuerden las partes, y de no pactarse plazo se dentro de los cuatro (4) meses, siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del convenio o la expedición del acto administrativo que ordene la terminación; sin embargo, no ocurre cuando no se logre llevar a cabo la liquidación de común acuerdo, y es necesario realizar el ajuste de cuentas, pues la liquidación unilateral en principio no es procedente al ser, las partes dos (2) entidades del estado que ostentan las mismas igualdades y condiciones, es decir, que ninguna de ellas, puede ejercer sobre la otra una potestad de soberanía, ni tampoco tiene facultad discrecional una sobre la otra.

La entidad, al momento de celebrar un convenio interadministrativo, debe incluir una de las siguientes cláusulas: "(a) pacto de conocimiento y diligencia", gracias al cual los partícipes reconocen los deberes constitucionales que están asumiendo y la capacidad de cumplimiento de las partes; b) requerir garantías de prevención del riesgo; c) señalar la necesidad de acudir a un supervisor o interventor; d) suscribir pacto de terminación anticipada del convenio por mutuo disenso o fijando causales específicas para finiquitar el convenio; e) pactar multas o

cláusulas penales, cuya imposición y ejecución compete al juez del convenio o pactar una póliza de cumplimiento, que exige reclamación ante la aseguradora y f) ejercer vigilancia al cumplimiento, así como pactar expresamente consecuencias del incumplimiento y determinar la posible indemnización.” Lo anterior de acuerdo con el Concepto de Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 26 de julio de 2016 radicación interna 2257.

El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.3.1.12., establece de manera contundente que «La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato» (cursiva fuera de texto). Se trata de un mandato reglado y no discrecional, es decir, que no brinda libertad de escogencia. Por lo tanto, si en el convenio interadministrativo se pacta que se debe constituir la garantía única, contentiva del amparo de cumplimiento, este debe estar vigente hasta la liquidación. Si, por ejemplo, desde el momento en que se aprueba la garantía, como requisito de ejecución del contrato –en los términos del artículo 41 de la Ley 80 de 1993–, este queda vigente por el plazo del contrato y seis (6) meses más, pero luego de terminado el contrato, las partes tardan en realizar la liquidación bilateral o la entidad estatal se demora en efectuarla unilateralmente, excediendo los seis (6) meses adicionales a la terminación del contrato, el tomador debe solicitar al garante la actualización de la vigencia del amparo, que no puede ser inferior a la fecha en la cual se practica la liquidación. El deber de mantener vigente el amparo de cumplimiento hasta la liquidación opera independientemente de que las partes se declaren a paz y salvo por todo concepto, pues esto último no se establece como una excepción a dicha regla en el artículo 2.2.1.2.3.1.12. del Decreto 1082 de 2015”.

Los convenios interadministrativos se encuentran regulados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, como una asociación de entidades públicas para que mediante instrumentos de cooperación presten conjuntamente servicios que se hallen a su cargo. La norma en cita prevé: ARTÍCULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal. Conforme a la disposición transcrita, las entidades públicas están facultadas para asociarse mediante la celebración de convenios interadministrativos, con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo. Así mismo, dispone que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación de entidades públicas se sujetaran a la normatividad que regula la materia prevista en el Código Civil. Igualmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 26 de julio de 2016. M.P. Álvaro Namén Vargas. Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-0, ha indicado que, las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el

normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general.

La entidad deberá suscribir los convenios o contratos de transmisión de datos, por lo menos con las entidades con las que tiene un intercambio continuo de información para efectos de garantizar el tratamiento de datos. Lo anterior de conformidad con la Política de protección de datos personales, consignado en el documento, identificada con el código SG/MIPG-127-PPPGR-02, vigente desde el 16 de 12 de 2019. El parágrafo 4 de la política, respecto de la finalidad en el tratamiento de la información lo siguiente: "La Defensoría del Espacio Público (DADEP), exclusivamente para el desarrollo de sus funciones legales, podrá transmitir a los proveedores misionales, datos misionales que haya recolectado y tenga bajo su custodia, para lo cual se debe suscribir un convenio y/o contrato de transmisión de datos en los términos del artículo 2.2.2.25.5.2 del Decreto 1074 de 2015".

## 6. METODOLOGÍA

Para la construcción de la política decisional en materia de terminación y liquidación de los convenios interadministrativos del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, se tomó como base los lineamientos y normativa descrita en el numeral anterior.

### 6.1. Identificación del problema.

La entidad a través de una consultoría realizó una evaluación diagnóstica de la gestión y riesgos jurídicos, y a partir de ello, formuló un plan estratégico para el fortalecimiento y la prevención de la gestión jurídica de la entidad, un diagnóstico de la gestión contractual y de instrumentos de entrega por cada una de las tipologías existentes.

En ese sentido, la consultoría identificó que los factores de riesgos en la gestión contractual coinciden con la descripción de algunas problemáticas señaladas en el Plan Estratégico Sectorial.

**Riesgos:** -Ausencia de competencias de la entidad para recuperar el espacio público entregado a particulares, en virtud de contratos, cuando estos no los devuelven a la terminación del contrato. - En el evento de que la supervisión contractual no tenga en cuenta el término de prescripción ordinaria de la acción de reclamación derivada del contrato de seguros – garantía de cumplimiento, una vez identificado el incumplimiento del contrato.

**Acciones:** La entidad deberá incluir dentro del clausulado de los convenios interadministrativos cuál de las entidades tendrá la facultad para realizar la liquidación unilateral del contrato, en el caso eventual que no se realice la liquidación bilateral de mutuo acuerdo.

Lo anterior de acuerdo con la política decisional en materia de terminación y liquidación de convenios interadministrativos de la entidad, consignada en el documento identificado con el código SG/MIPG – 127-PPPGJ-01, vigente desde el 4/05/2021.

- La entidad, al momento de celebrar un convenio interadministrativo, deberá incluir una de las siguientes cláusulas: "(a) pacto de conocimiento y diligencia", gracias al cual los partícipes reconocen los deberes constitucionales que están asumiendo y la capacidad de cumplimiento de las partes; b) requerir garantías de prevención del riesgo; c) señalar la necesidad de acudir a un supervisor o interventor; d) suscribir pacto de terminación anticipada del convenio por mutuo disenso o fijando causales específicas para finiquitar el convenio; e) pactar multas o cláusulas penales, cuya imposición y ejecución compete al juez del convenio o pactar una póliza de cumplimiento, que exige reclamación ante la aseguradora y f) ejercer vigilancia al cumplimiento, así como pactar expresamente consecuencias del incumplimiento y determinar la posible indemnización." Lo anterior de acuerdo con el Concepto de Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 26 de julio de 2016 radicación interna 2257.

## 6.2. Identificación de las causas y determinación de las dependencias donde ocurre la falla.

Dentro de las causas generadoras de las mismas se identifican: ▪ La desarticulación entre las líneas de investigación del Observatorio, las líneas de acción de la Política Distrital de Espacio Público y los indicadores de espacio público. ▪ Falta de continuidad y alta rotación de personal vinculado a los procesos misionales de la entidad. ▪ Falta de otorgamiento de competencias efectivas para la recuperación y defensa del espacio público por parte de la entidad. ▪ Carencia en atender enfoques de territorio, género y población dentro del Observatorio.

## 7. DECLARACIÓN DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL

La entidad se compromete a incluir dentro del clausulado de los convenios interadministrativos cuál de las entidades tendrá la facultad para realizar la liquidación unilateral del contrato, en el caso eventual que no se realice la liquidación bilateral de mutuo acuerdo.

- La entidad, al momento de celebrar un convenio interadministrativo, deberá incluir una de las siguientes cláusulas: "(a) pacto de conocimiento y diligencia", gracias al cual los partícipes reconocen los deberes constitucionales que están asumiendo y la capacidad de cumplimiento de las partes; b) requerir garantías de prevención del riesgo; c) señalar la necesidad de acudir a un supervisor o interventor; d) suscribir pacto de terminación anticipada del convenio por mutuo disenso o fijando causales específicas para finiquitar



el convenio; e) pactar multas o cláusulas penales, cuya imposición y ejecución compete al juez del convenio o pactar una póliza de cumplimiento, que exige reclamación ante la aseguradora y f) ejercer vigilancia al cumplimiento, así como pactar expresamente consecuencias del incumplimiento y determinar la posible indemnización." Lo anterior de acuerdo con el Concepto de Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 26 de julio de 2016 radicación interna 2257.

## 8. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

El objetivo de la política decisional en materia de terminación y liquidación de los convenios interadministrativos, es formalizar el compromiso respecto a la administración de los riesgos, estableciendo los lineamientos y criterios que se implementaran en todos sus procesos, atendiendo la normativa aplicable, orientando la toma de decisiones oportunas y minimizando los efectos adversos.

Como objetivos específicos la presente política se propone:

- Mantener actualizada la metodología y demás documentos necesarios para el monitoreo y mejora continua de los riesgos identificados.
- Capacitar a los enlaces de las dependencias en temas relacionados con la terminación y liquidación de los convenios interadministrativos.

## 9. ACTIVIDADES

Actividades	Meta	Producto	Fecha Programada
Incluir dentro del clausulado de los convenios interadministrativos cuál de las entidades tendrá la facultad para realizar la liquidación unilateral del contrato, en el caso eventual que no se realice la liquidación bilateral de mutuo acuerdo.	100% de los convenios interadministrativos contengan la cláusula citada.	Convenios Interadministrativos	30 junio de 2024
Incluir en los convenios interadministrativos, una de las siguientes cláusulas: "(a) pacto de conocimiento y diligencia", gracias al cual los partícipes reconocen los deberes constitucionales que están asumiendo y la capacidad de cumplimiento de las partes; b) requerir garantías de prevención del riesgo; c) señalar la necesidad de	100% de los convenios interadministrativos contengan la cláusula citada.	Convenios Interadministrativos	30 junio de 2024

acudir a un supervisor o interventor; d) suscribir pacto de terminación anticipada del convenio por mutuo disenso o fijando causales específicas para finiquitar el convenio; e) pactar multas o cláusulas penales, cuya imposición y ejecución compete al juez del convenio o pactar una póliza de cumplimiento, que exige reclamación ante la aseguradora y f) ejercer vigilancia al cumplimiento, así como pactar expresamente consecuencias del incumplimiento y determinar la posible indemnización.”			
Realizar una jornada de socialización a los líderes de proceso en relación con los lineamientos para implementar lo establecido en la política decisional en materia de terminación y liquidación de los convenios interadministrativos.	100% de los colaboradores del DADEP que intervengan en el proceso de terminación y liquidación de convenios.	Jornada de socialización al interior del DADEP.	30 junio de 2024

## 10. APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES.

Las directrices y lineamientos de la política decisional en materia de terminación y liquidación de convenios están propuestos en los componentes del Modelo de Gestión Jurídica Pública<sup>7</sup> en lo que se refiere a la prevención del daño antijurídico, por lo que, esta política estará asociada por una parte al procedimiento de comité de conciliación, ya que será desde allí donde se haga seguimiento a la implementación de la política y se adelantarán los procesos conciliatorios que se presenten, también, las directrices estarán asociadas al procedimiento de gestión contractual en lo relacionado con la etapa post contractual que se refiere a la liquidación de convenios, y por último, estará asociada al procedimiento de defensa judicial en lo relacionado a las acciones de mitigación de daño antijurídico que se puedan generar de la etapa post contractual.

A partir de la vigencia del presente documento, la aplicación de tales directrices requiere de la elaboración y registro en Siproj Web de la ficha técnica por parte del apoderado y la recomendación expresa de aplicar la línea decisional al caso concreto, por su parte su revisión, aprobación y firma será de responsabilidad de la o el Jefe de la Oficina Jurídica.

<sup>7</sup> Modelo de Gestión Jurídica Pública. Decreto 430 de 2018. Secretaría Jurídica Distrital.



Una vez aprobada la respectiva ficha, se elabora la certificación respectiva por parte de la o el abogado apoderado, denominada "Aplicación de Línea de Decisión del Comité de Conciliación al caso concreto", que será firmada por la o el jefe de la Oficina Jurídica, se entenderá que da fe de la existencia de la política decisional que se invoca. Y se procede a enviar tanto la ficha, como la copia de la certificación a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación para efectuar los registros a que haya lugar e informar a los miembros del Comité de Conciliación en la sesión inmediatamente siguiente.

La o el Jefe de la Oficina Jurídica., podrá aprobar y suscribir la certificación o denegar la petición y ordenar llevar el asunto al Comité de Conciliación, cuando no sea la política aplicable al caso concreto o dada la importancia o impacto del mismo para la Entidad.

Los proyectos de certificación en "Aplicación de Línea de Decisión del Comité de Conciliación al caso concreto", se someterán a aprobación y firma de la o el jefe de la Oficina Jurídica, como funcionario/a competente para certificar, de conformidad con la decisión adoptada por unanimidad por los integrantes del Comité de Conciliación.

La certificación será aportada por la y los abogados apoderados en cada caso, en la audiencia de conciliación extrajudicial correspondiente, la cual, los autoriza para asistir sin ánimo conciliatorio, cuando en asuntos contractuales se solicite la terminación y/o liquidación unilateral de los convenios interadministrativos, como política aprobada por el Comité de Conciliación.

La presente línea decisional se analizó en sesión N° XX del Comité de Conciliación y fue aprobado por unanimidad por los integrantes del mismo a los XX días del mes de XXXXX.

ARMANDO LOZANO REYES  
DIRECTOR (E)

Aprobó: Carlos Alfonso Quintero Mena – Jefe Oficina Jurídica  
Revisó: Javier Mauricio Mosquera Lasso – Profesional Especializado Contratista OJ  
Elaboró: Sixta Roncancio – Profesional Contratista OJ.

CONTROL DE CAMBIOS		
VERSIÓN	FECHA	DESCRIPCIÓN DE MODIFICACIÓN
2	12/03/2024	Actualización de lineamientos de política institucional en materia de terminación y liquidación de convenios interadministrativos.