




# GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS

**Proceso de Contratación**

**G-A-CTR-01**

**Versión 4**


**23/06/2023**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. OBJETIVO .....</b>	<b>4</b>
1.1 Principios Aplicables .....	4
<b>2. CONVENIOS DE ASOCIACIÓN .....</b>	<b>6</b>
2.1 Definición.....	6
2.2 Características y lineamientos Convenios artículo 2 del Decreto 092 de 2017 .....	6
2.3 Características y lineamientos convenios artículo 5 del Decreto 092 de 2017 .....	8
<b>3. CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>16</b>
3.1 Contrato Interadministrativo .....	16
3.1.1. Definición.....	16
3.1.2. Características .....	16
3.1.3. Normatividad aplicable .....	18
3.1.4 Requisitos necesarios .....	18
3.2. Convenio Interadministrativo.....	19
3.2.1 Definición.....	19
3.2.2 Características .....	19
3.2.3 Normatividad aplicable .....	20
3.2.4 Requisitos necesarios: .....	21
<b>4. CONVENIOS ESPECIALES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN .....</b>	<b>21</b>
4.1. Definiciones .....	21
4.1.1. De las actividades de ciencia, tecnología e innovación.....	22
4.1.2 De los convenios especiales de cooperación .....	24
4.2. Características .....	24
4.3. Normatividad Aplicable.....	26
<b>5. RECOMENDACIONES FINALES PREVIO AL TRÁMITE GENERAL PARA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS.....</b>	<b>27</b>



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

## PRESENTACIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de sus funciones, misión y visión, tiene a su disposición diferentes instrumentos o herramientas contractuales para satisfacer sus necesidades y cumplir la misión que legalmente le ha sido encomendada.

En el marco de la estrategia de gestión que emprende el Ministerio con el fin de dar cumplimiento a su objeto misional, a los objetivos impuestos en el Plan Nacional de Desarrollo y teniendo en cuenta el nuevo modelo de gestión contractual implementado por esta entidad, el Grupo de Contratos presenta la Guía para la celebración de Convenios de Asociación, Convenios y Contratos Interadministrativos y Convenios de Cooperación Especial para el desarrollo de actividades de ciencia y tecnología.

El Manual de Contratación Estatal acogido por el Ministerio mediante Resolución 1164 del 15 de diciembre de 2020 se ocupó de “(...) establecer y dar a conocer a los partícipes del sistema de compras y contratación pública los flujos de proceso y organigrama que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolla en sus Procesos de Contratación y Gestión Contractual.<sup>1</sup>”

En el aludido Manual de Contratación se indicó que el régimen jurídico de contratación aplicable sería el contemplado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1882 de 2018, así como en los decretos reglamentarios y demás normas concordantes.

En consideración a lo anterior, dentro del Manual se desarrollaron las modalidades de selección consagradas en el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 para la adquisición de bienes, servicios y obras, esto es, la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación de mínima cuantía y la contratación directa. No obstante, en la presente Guía se hará precisión particular en cuanto a los Contratos Interadministrativos que devienen de la modalidad de contratación directa, cuyas características, requisitos y desarrollo conceptual merecen una especial atención en aras de lograr una adecuada utilización de dicho mecanismo contractual por parte de los colaboradores de la Entidad.

De igual manera, dentro de la actividad contractual del Ministerio existen otros Regímenes especiales autónomos que se encuentran fuera del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tales como los Convenios Interadministrativos, Convenios de Asociación y Convenios Especiales de Cooperación para el adelantamiento de actividades científicas y tecnológicas, cuyo alcance, normatividad, requisitos y demás características serán descritas dentro del documento aquí propuesto.

Los convenios y contratos mencionados constituyen instrumentos por medio de los cuales el Ministerio puede lograr además del cumplimiento de sus objetivos misionales y sus funciones como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, impulsar programas de interés público que ayuden a la observancia de los deberes sociales a cargo del Ministerio.

Los convenios y contratos que puede celebrar el Ministerio y de los cuales nos ocuparemos a continuación son:

<sup>1</sup>Manual de Contratación versión 7 de 15 de diciembre de 2020.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	<b>SOMOSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01



## 1. OBJETIVO

La presente Guía tiene como objetivo principal brindar a todas las dependencias del MINISTERIO una herramienta que facilite la identificación de la tipología contractual a seleccionar en el marco de los convenios y contratos en mención, teniendo en consideración las actividades que pretenden desarrollar y la entidad con la cual se espera ejecutar el contrato o convenio, contribuyendo así con la economía, transparencia, y selección objetiva, así como la eficacia, celeridad, debido proceso y coordinación, entre otros principios de la contratación estatal y de la función administrativa aplicables a todas las actuaciones de orden contractual de cualquier entidad.

### 1.1 Principios Aplicables

Así como se señaló dentro del Manual de Contratación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los mecanismos de gestión contractual expuestos en la presente Guía, deberán adelantarse de conformidad con los principios y deberes que rigen la contratación estatal, la función administrativa y la gestión fiscal, cuyo alcance conceptual es aquel que ha fijado la ley y la jurisprudencia.

Adicionalmente, se aplicarán las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

- Principios de la contratación estatal

De conformidad con lo previsto en los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, los principios de la contratación estatal son: Transparencia, Economía, Responsabilidad, Ecuación contractual, Interpretación de las reglas contractuales y Selección Objetiva.

- Principios de la función administrativa

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	<b>SOMOSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

Los principios que rigen la función administrativa y que son igualmente aplicables a la Contratación Estatal están delimitados en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales son:

Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad, Publicidad, Debido proceso, Buena fe, Participación, Responsabilidad, Transparencia, Coordinación.


En igual sentido, en el artículo 3° la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y el funcionamiento de las entidades de orden nacional, establece que “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”.

- Principios de la gestión fiscal

Los principios que rigen la gestión fiscal se encuentran previstos en el artículo 8° de la Ley 42 de 1993, a saber: Eficiencia, Eficacia, Equidad, Economía y Valoración costos ambientales.





MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

## 2. CONVENIOS DE ASOCIACIÓN

### 2.1 Definición

Las entidades estatales en general se encuentran destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad y está en su naturaleza misma, realizar esfuerzos tendientes a dicho fin y propósito de rango constitucional. Uno de los mecanismos para el logro de tal finalidad se encuentra en el inciso 2° del artículo 355 de la Constitución Política, mediante el cual se autorizó la suscripción de convenios de asociación de la siguiente manera:

*“Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”* (Subraya fuera del texto original)

En consecuencia, los Convenios de Asociación son acuerdos celebrados por entidades del Estado y una entidad sin ánimo de lucro con reconocida idoneidad cuyo objetivo debe ser el de impulsar programas o actividades de interés público, los cuales deben estar acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo.

En el marco del Decreto 092 de 2017 se establecieron dos tipos de convenios de asociación: 1. aquellos derivados del artículo 2 correspondiente a los que pueden celebrar los Gobiernos para impulsar programas y actividades previstas en los planes de desarrollo y 2. los derivados del artículo 5 del decreto, correspondientes al desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, según el cual las entidades estatales pueden celebrar negocios jurídicos con entidades sin ánimo de lucro para cumplir sus funciones.

De lo anterior podemos destacar varios elementos señalados en la regulación normativa respectiva y que se describen a continuación.

### 2.2 Características y lineamientos Convenios artículo 2 del Decreto 092 de 2017


En cuanto a los requisitos que se requieren para su celebración, el mismo artículo 355 constitucional habilitó al gobierno para reglamentar esta actividad contractual, por lo cual expidió el Decreto 92 de 2017<sup>2</sup> que se encuentra vigente, de manera que además de los requisitos constitucionales deberán observarse el reglamentario contenido en el decreto en mención.

Así, el artículo 2° del Decreto 92 de 2017 dispone:

*“Las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades Privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y del presente decreto, siempre que el Proceso de Contratación reúna las siguientes condiciones:*

<sup>2</sup> Decreto 777 de 1992 (mayo 16) fue el primer Decreto que expidió gobierno para reglamentar el inciso 2° del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, sin embargo, este fue derogado por el Decreto 92 de 2017.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

a) <Literal SUSPENDIDO provisionalmente> *Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque Exclusivamente promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, Los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana;*

b) *Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contra-prestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato, y*

c) <Literal SUSPENDIDO provisionalmente> *Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos.*

<Literal SUSPENDIDO provisionalmente> *La Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal que contrate bajo esta modalidad deberá indicar expresamente en los Documentos del Proceso, cómo el Proceso de Contratación cumple con las condiciones establecidas en el presente artículo y justificar la contratación con estas entidades en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo.*

*Estas Entidades Estatales pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del presente decreto, previa autorización expresa de su representante legal para cada contrato en particular que la Entidad Estatal planea suscribir bajo esta modalidad. El representante legal de la Entidad Estatal no podrá delegar la función de otorgar esta autorización.*

*La Entidad Estatal deberá acreditar en los Documentos del Proceso la autorización respectiva”.*

De la normatividad expuesta, se resaltan las siguientes condiciones imprescindibles para la celebración de los convenios de asociación:


- El convenio de asociación deberá celebrarse con una Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL) de “reconocida idoneidad”.

Las Entidades Sin Ánimo de Lucro hacen referencia a personas jurídicas que nacen de la voluntad de una o varias personas jurídicas o naturales y para realizar actividades en beneficio de asociados, terceras personas o comunidad en general. Una entidad de esta naturaleza, como su nombre lo indica, no pretende la distribución de utilidades entre sus asociados.

El convenio de asociación deberá tener por finalidad el impulso o desarrollo de programas y actividades de interés público, de la siguiente manera:

1. Para impulsar programas y actividades de interés público.

Según el artículo 355 de la Constitución Política y el artículo 2° del Decreto 92 de 2017, el convenio podrá tener como objeto “impulsar programas y actividades de interés público”, ante lo cual es pertinente resaltar que, si

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

bien no hay definición constitucional ni legal sobre “interés público”, es claro que éste es un concepto que conlleva atender el interés general o el bien común y no solo tener en cuenta consideraciones de interés patrimonial. Así lo ha entendido la Corte Constitucional que a propósito del ámbito de aplicación del artículo 355 de la Constitución Política manifestó que, “(...) *Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución Política, art. 38) buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas.*”

De igual manera, el programa o actividad de interés público deberá tener un contenido que permita evidenciar cual será el beneficio que se aportará a la comunidad gracias al desarrollo del convenio.

### 2.3 Características y lineamientos convenios artículo 5 del Decreto 092 de 2017

El artículo 96 de la Ley 489 de 1998, autoriza a las Entidades Estatales a celebrar negocios jurídicos con entidades sin ánimo de lucro para cumplir sus funciones. La misma Ley define estos negocios jurídicos como convenios de asociación y establece que deben celebrarse de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política. Dado que el Decreto 092 de 2017 desarrolla el artículo constitucional citado, en su artículo 5 dispone de una regla especial para la celebración de convenios de asociación, el ámbito de aplicación de esta regla es diferente al de los otros artículos del Decreto 092 de 2017<sup>3</sup>.

Así mismo, mediante un convenio de asociación el Ministerio podrá asociarse con una ESAL con el fin de desarrollar conjuntamente actividades en relación con los cometidos y funciones asignadas legalmente a la entidad pública, en todo caso se deberá dar observancia a lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, es decir, su celebración deberá hacerse con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional de Desarrollo.

Teniendo en cuenta la Guía para la celebración de convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad expedida por la Agencia Nacional de Contratación -Colombia Compra Eficiente- (en adelante ANCCCE); se imparten lineamientos internos para la Suscripción de Convenios de Asociación del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 de acuerdo con las previsiones del Artículo 5° del Decreto 092 de 2017, así:

#### 1.2 Naturaleza jurídica del asociado

Los procesos descritos en la presente circular están dirigidos a Entidad Privadas Sin Ánimo de Lucro, en sus distintas formas de organización como fundaciones, corporaciones, asociaciones, entre otras, siempre y cuando tengan esta naturaleza jurídica. Ahora bien, se aclara que solo la naturaleza jurídica del asociado no determina la aplicación de este tipo de convenios.


Nota: Para todos los efectos, serán válidas las formas asociativas, tales como consorcios o uniones temporales, que se constituyan para dar cumplimiento al ofrecimiento, siempre y cuando todos los miembros de la forma asociativa sean Entidades Sin Ánimo de lucro de reconocida idoneidad.

### 1. Etapa de Planeación:

<sup>3</sup> Se aclara que en la presente guía no será desarrollada la figura de convenio de asociación mediante la constitución o creación de personas jurídicas sin ánimo de lucro, sin embargo, se indica que en estos casos deberán cumplirse los requisitos señalados en el inciso 3° y 4° del artículo 96 de la Ley





MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

El procedimiento inicia con la formulación de una ficha técnica en la que se desagreguen los aspectos básicos del convenio, con el fin de poder realizar el análisis del mercado. Dentro de la misma se debe incluir:

1. El objeto del futuro convenio, el cual debe estar contemplado en el Plan Anual de Adquisiciones.
2. La descripción de la necesidad a satisfacer. Allí debe describirse el programa, actividad o proyecto a impulsar con la contratación; las funciones del grupo o dependencia en las cuales se enmarca el proyecto, actividad o programa; la correlación con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. El plazo de ejecución, el cual no podrá superar la anualidad
4. El lugar de ejecución
5. El valor estimado total del proyecto a ejecutar mediante el convenio de asociación (incluidos aportes del Ministerio de y de la ESAL)
6. La justificación del valor
7. Las características de idoneidad y experiencia que se requerirán a la ESAL
8. Las actividades que se van a desarrollar y las obligaciones de cada una de las partes para la obtención de las metas
9. Las garantías que deberá constituir el asociado y demás condiciones que considere necesarias.

El área requirente radicará a el grupo de contratos una “solicitud de sondeo”, con la ficha técnica con el fin de determinar la existencia de Entidades Sin Ánimo de Lucro de reconocida idoneidad cuyo objeto y experiencia permita satisfacer la necesidad identificada por el área técnica y su disposición, o no, de aportar el 30% del valor del convenio en dinero líquido.

El grupo de contratos utilizará el SECOP II, o la herramienta tecnológica que considere pertinente, con el fin de solicitar a las posibles ESAL interesadas que se manifiesten sobre su intención de participar en el convenio y realizar los aportes, por un término no mayor a tres (3) días hábiles.

En esta fase, la/s ESAL interesada/s deberán aportar una carta suscrita por el Representante Legal, en donde manifieste el porcentaje de dinero que están dispuestas a aportar, junto con el certificado de existencia y representación legal vigente y un certificado bancario o certificado del contador o representante legal, no mayor a 30 días, o documento expedido por una entidad financiera en donde se pueda verificar la disponibilidad de los recursos. Los recursos que comprometa la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional.

El grupo de contratos comunicará al área requirente el resultado del sondeo de mercado.

Si hay una o más ESAL que manifiesten el interés de aportar el 30% o más del valor del convenio en dinero líquido, el área debe proceder con el proceso de “contratación directa” que se detalla en esta circular. Este proceso se continuará con quién oferte el mayor porcentaje de aporte, y en caso de empate con quién haya realizado su manifestación en primero en el tiempo.

De lo contrario, es decir si no se reciben manifestaciones, o las que se reciben tienen alguna de las siguientes características: son de menos del 30% del valor del convenio o son en especie; el área deberá continuar con el proceso de “proceso competitivo” también descrito en este manual.

En cualquier caso, deberá continuar con la elaboración del estudio previo, según las características de cada proceso.

## 2. Etapa de Selección:



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	<b>SOMOSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

## 2.1 Contratación directa


El estudio previo debe ser elaborado por el área requirente y debe contener como mínimo la siguiente información<sup>4</sup>:

1. El objeto del futuro convenio, el cual debe estar contemplado en el Plan Anual de Adquisiciones.
2. La descripción de la necesidad a satisfacer. Allí debe describirse el programa, actividad o proyecto a impulsar con la contratación; las funciones del grupo o dependencia en las cuales se enmarca el proyecto, actividad o programa; la correlación con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. El plazo de ejecución, el cual no podrá superar la anualidad
4. El lugar de ejecución
5. El valor estimado del proyecto a ejecutar mediante el convenio de asociación, dentro de cual se deberá discriminar la cuantía de los recursos que aportará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAL, y el aporte en dinero que aportará por parte del futuro asociado, y relación del CDP
6. La justificación del valor
7. Las condiciones de desembolso de los recursos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAM
8. El valor agregado que obtendría el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAM por aunar esfuerzos con una Entidad Sin Ánimo de Lucro – ESAL
9. Análisis de las características de capacidad jurídica, reconocida idoneidad y experiencia de la ESAL
10. Las metas para obtener
11. Las actividades que se van a desarrollar y las obligaciones de cada una de las partes para la obtención de las metas, las cuales pueden remitirse a la ficha técnica
12. Las garantías que deberá constituir el asociado y demás condiciones que considere necesarias.
13. La modalidad de selección, incluyendo los fundamentos jurídicos de la misma y la referencia a los resultados del sondeo de mercado.
14. Matriz de riesgos

El área requirente radicará los estudios previos, junto con los siguientes documentos precontractuales en la Secretaría General para suscribir directamente el convenio:

1	Comunicación oficial interna de solicitud de elaboración del contrato
2	Estudios previos
3	Ficha técnica
4	Análisis del sondeo de mercado
5	Certificado de disponibilidad presupuestal – CDP
6	Carta de manifestación de interés. Se refiere a la recibida en el sondeo de mercado por la ESAL, junto con el anexo del certificado bancario o documento expedido por una entidad financiera en donde se soporte el aporte.
7	Propuesta técnico-económica elaborada por la ESAL
8	Documento que acredite la existencia y representación legal

<sup>4</sup> Se sugiere usar como referencia el formato vigente de estudios previos. En este sentido la información no necesariamente debe estar en el orden aquí enlistados

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

9	Estatutos de la persona jurídica (cuando aplique) y/o poder y/o autorización
10	Fotocopia del documento de identidad del representante legal (cédula de ciudadanía o cédula de extranjería)
11	Certificación bancaria, en la cual se realizará los desembolsos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAM
12	Soportes de la Experiencia
13	Registro Único Tributario – RUT
14	Certificación de encontrarse al día en el pago de seguridad social y aportes parafiscales, no mayor a 30 días
15	Certificación de medidas correctivas de la policía del representante legal
16	Certificación de antecedentes judiciales (Policía) del representante legal
17	Certificación de antecedentes disciplinarios (Procuraduría) del representante legal y de la ESAL
18	Certificado de responsables fiscales (Contraloría) del representante legal y de la ESAL
19	Redam del Representante Legal
20	Certificación de capacidad técnica, administrativa y financiera suscrita por el jefe y/o director del área requirente
21	Otros documentos en donde se acredite la reconocida idoneidad conforme lo detallado en el estudio previo. Ejemplo. Política de gobierno corporativo, estados financieros, soporte del reconocimiento público, personal propuesto, entre otros.


Posterior a la radicación, revisión y ajuste de los documentos, si el valor del convenio es superior a la mínima cuantía de la entidad, se procederá a citar el precomité y comité de contratación. Una vez aprobados los estudios previos en estas instancias o, cuando no se requieran las mismas, se procederá a la elaboración de la minuta, celebración a través de SECOP II y requisitos de ejecución.

## 2.2 Proceso competitivo

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAM adelantará en el SECOP II un proceso de selección competitivo, dirigido a Entidades Sin Ánimo de Lucro, basado en los principios de transparencia, publicidad y selección objetiva, que rigen la contratación estatal. Para ello, acudirá a un proceso breve, en donde pueda realizarse la comparación de las propuestas de los interesados y como resultado del mismo celebre un convenio de asociación.

Este proceso inicia con la elaboración del estudio previo por parte del área requirente el cual debe tener como mínimo la siguiente información:

1. El objeto del futuro convenio, el cual debe estar contemplado en el Plan Anual de Adquisiciones.
2. La descripción de la necesidad a satisfacer. Allí debe describirse el programa, actividad o proyecto a impulsar con la contratación; las funciones del grupo o dependencia en las cuales se enmarca el proyecto, actividad o programa; la correlación con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. El plazo de ejecución, el cual no podrá superar la anualidad
4. El lugar de ejecución
5. El valor estimado del proyecto a ejecutar mediante el convenio de asociación, dentro de cual se deberá discriminar la cuantía de los recursos que aportará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01


o FONAL y la relación del CDP. Allí se aclarará que el valor final del convenio dependerá del resultado del proceso competitivo.

6. La justificación del valor y de la necesidad de contar con aportes de terceros
7. Las condiciones de desembolso de los recursos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAM
8. El valor agregado que obtendría el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAM por aunar esfuerzos con una Entidad Sin Ánimo de Lucro – ESAL
9. Las metas para obtener
10. Las actividades que se van a desarrollar y las obligaciones de cada una de las partes para la obtención de las metas, las cuales pueden remitirse a la ficha técnica
11. Las garantías que deberá constituir el asociado y demás condiciones que considere necesarias.
12. La modalidad de selección, incluyendo los fundamentos jurídicos de la misma y la referencia a los resultados del sondeo de mercado.
13. Matriz de riesgos
14. Las condiciones mínimas de capacidad y reconocida idoneidad de los participantes:
  - i. Establecer criterios habilitantes de capacidad jurídica, que permitan evidenciar que la ESAL proponente tiene la capacidad jurídica suficiente para obligarse con el Ministerio.
  - ii. Establecer criterios habilitantes de capacidad técnica, que permitan evidenciar que la ESAL proponente cuenta con la idoneidad y experiencia suficientes para cumplir con el objeto del convenio de asociación.
  - iii. Establecer criterios de capacidad financiera, que permitan evidenciar que la ESAL tiene un grado de madurez y dedicación a procesos misionales.
  - iv. Establecer criterios de capacidad organizacional, que permitan evidenciar que la ESAL tiene una estructura organizacional sólida, con órganos de administración activos y madurez de la organización en sus procedimientos.
15. Establecer criterios de ponderación que permitan la comparación de ofertas, de acuerdo con el objeto a contratar y las actividades a desarrollar. Dentro de estos criterios se pueden enmarcar acciones tales como experiencia adicional; experiencia en territorios específicos; aportes en dinero; aportes en especie; reconocimiento o premios obtenidos por la ESAL; presencia regional de la ESAL, responsabilidad social y gobierno corporativo, o cualquier otro criterio ponderable que el área considere que constituye un valor agregado a la oferta de las ESAL.

El área requirente radicará los estudios previos, junto con los siguientes documentos precontractuales en la Secretaría General para suscribir directamente el convenio:

1	Comunicación oficial interna de solicitud de elaboración del contrato
2	Estudios previos
3	Ficha técnica
4	Análisis del sondeo de mercado
5	Certificado de disponibilidad presupuestal – CDP
6	Formato de Carta de manifestación de interés
7	Formato de propuesta técnico-económica elaborada por la ESAL
8	Otros documentos que considere necesarios



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

A partir del estudio previo, el grupo de contratos elaborará los términos de la invitación dirigida a Entidades Sin Ánimo de Lucro de reconocida idoneidad para participar en el proceso competitivo para suscribir el convenio de asociación. Esta invitación incluirá como mínimo el cronograma del proceso, los requisitos habilitantes y los factores ponderables.

La invitación se someterá a precomité y comité de contratación cuando la cuantía de los aportes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o FONAM, supere el valor de la mínima cuantía.

Una vez aprobada, la invitación será publicada en el SECOP II por un término no menor a 1 día hábil, término en el cual las ESAL interesadas podrán presentar las observaciones. Posterior a ello, y de acuerdo con el cronograma, se dará respuesta a las observaciones allegas. A partir de las respuestas a observaciones, los interesados podrán presentar propuesta en un término de dos (2) días hábiles.

El área requirente evaluará todos los requisitos contenidos en la invitación, lo cual constará en un informe de evaluación preliminar de las propuestas allegadas al proceso, que se publicará en el SECOP II por un término de un (1) día hábil. Durante este término, las ESAL proponentes podrán realizar observaciones al informe de evaluación y subsanar los requisitos habilitantes. Los evaluadores procederán a dar respuesta a las observaciones presentadas, a evaluar las subsanaciones entregadas y a expedir y publicar el informe de evaluación definitivo, de acuerdo con lo establecido en el cronograma del proceso y formulará una recomendación de adjudicación o declaratoria de desierta.

Finalmente, el ordenador del gasto expedirá acto administrativo de adjudicación, contra el cual no procederá recurso administrativo alguno; o la declaratoria de desierta, contra el que procederá el recurso de reposición, en uno u otro caso, el acto administrativo será publicado en el SECOP II.

NOTA 1: Para todos los procesos competitivos que se adelanten bajo los preceptos normativos del Decreto 092 de 2017, el Ministerio deberá exigir garantía de seriedad de la oferta.

NOTA 2: Para realizar la evaluación de las propuestas, el Ordenador del Gasto del Ministerio designará un comité evaluador, el cual será compuesto por un número plural de funcionarios y/o contratistas de la entidad.

El proceso competitivo descrito en el presente anexo se sujetará a lo establecido en el Decreto 092 de 2017 y de conformidad con los de la Función administrativa, los principios de la contratación estatal los desarrollos jurisprudenciales y los lineamientos emitidos por la Agencia nacional de Contratación pública Colombia Compra Eficiente para tal fin.

Por lo anterior, para la Suscripción de Convenios de Asociación del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 de acuerdo con las previsiones del Artículo 5° del Decreto 092 de 2017 por parte del Ministerio, se deberá tener en cuenta los anteriores lineamientos que complementan lo establecido en el Manual de Contratación y la Guía para la celebración de convenios.


## 1. Disposiciones comunes a los dos tipos de convenios de asociación:

### 1.1. Prohibiciones

El artículo 6° del Decreto 92 de 2017 dispone lo siguiente:





MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

“Las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades las establecidas en la Constitución y en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y en las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, o en cualquier otra norma especial, son aplicables a la contratación a la que hace referencia el presente decreto”.

## 1.2 Normatividad aplicable

A los Convenios de Asociación le son aplicables los principios generales de la función administrativa y entre otras, las siguientes normas:

- Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, que reza:” Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia” (Negrilla fuera del texto original).
- Artículo 96 de la Ley 489 de 1998 que prescribió “Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes (...)”. Negrilla fuera del texto.
- Decreto 92 de 2017, por el cual se reglamentan la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia.

## 1.3 Glosario


**ESAL:** Entidad privada sin Ánimo de Lucro

**Reconocida idoneidad:** conforma la Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad expedida por la ANCCE, la reconocida idoneidad de una entidad sin ánimo de lucro consiste en la cualidad de ser adecuado o apropiado para cumplir un fin [idoneidad] y que esta cualidad sea reconocida.

Para identificar la “Reconocida idoneidad”, conforme con las directrices de la ANCCE, se recomienda establecer en el estudio previo para posterior análisis criterios cómo:

- La correlación entre el objeto de la ESAL con el plan o programa a impulsar
- La capacidad del personal de la ESAL
- La experiencia general y relacionada
- La estructura organizacional, como el gobierno corporativo, los estados financieros, si cuenta con políticas internas de conflictos de interés manejo de riesgos y/u otras.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01


- Indicadores de eficiencia
- Reputación en sus grupos de interés y área de trabajo, para ello recomiendan responder preguntas cómo:

“¿Qué tan familiar es el nombre de la entidad privada sin ánimo de lucro? ¿Está la entidad privada sin ánimo de lucro bien administrada? ¿Qué tan competentes se perciben los empleados y colaboradores de la entidad privada sin ánimo de lucro? ¿Qué tan competentes percibe a los administradores de la entidad privada sin ánimo de lucro? ¿Son de alta calidad los programas de la entidad privada sin ánimo de lucro? ¿Son innovadores los programas y los métodos de la entidad privada sin ánimo de lucro? ¿Son creíbles las afirmaciones y declaraciones de la entidad privada sin ánimo de lucro?”

**Convenio de asociación:** Acuerdo de voluntades entre el Ministerio de Ambiente o FONAM y una ESAL, en virtud del cual se vinculan para alcanzar fines mutuos.

**Sondeo de Mercado:** Estudio de un área determinada de la economía social, con el fin de identificar costos de bienes y servicios y, principalmente, posibles asociados; así como su voluntad de vincularse con el Ministerio de Ambiente o FONAM para alcanzar fines mutuos y realizar aportes económicos al proyecto.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

### 3. CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS

Aunque los convenios y contratos interadministrativos para efectos pedagógicos se encuentran agrupados en uno solo capítulo, se aclara que son dos figuras contractuales que se diferencian esencialmente en el hecho de que los primeros, es decir, los convenios interadministrativos, son aquellos por medio de los cuales dos entidades públicas se unen para cumplir cada una de las funciones asignadas por la ley, pero que pueden ser desarrolladas de forma conjunta con el fin de satisfacer un interés mutuo. Los segundos, por el contrario, son un instrumento contractual en el cual dos entidades públicas se unen, pero en este caso se acuerdan una serie de contraprestaciones mutuas para el cumplimiento del objeto del negocio jurídico, existiendo así un precio a cambio de un bien o servicio.

Una vez realizada la anterior precisión, esta guía procede a realizar la descripción de estas dos figuras así:



#### 3.1 Contrato Interadministrativo


##### 3.1.1. Definición

Si bien en nuestro ordenamiento jurídico no encontramos el alcance conceptual de los llamados Contratos Interadministrativos, podemos afirmar que son contratos suscritos entre entidades estatales, en los que “(...) una de las entidades obra como verdadera “contratante”, y la otra lo hace como “contratista”, de manera que la primera demanda “bienes o servicios” de la segunda, quien se obliga a proveerlos en los términos del contrato.”<sup>5</sup>

##### 3.1.2. Características

- Son aquellos celebrados entre entidades públicas con diferencia de intereses que expresan, de una parte, la adquisición de un bien o servicio y de otra parte, la obtención del precio o la prestación convenida.


<sup>5</sup> SUAREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. Bogotá, 1ª Ed, Legis, 2014.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

- Es un negocio jurídico que contiene obligaciones recíprocas y al cual acuden las entidades con diversidad de intereses.
  - En el contrato se pueden identificar contratante y contratista, y el segundo, aunque persona pública, tiene intereses y está en un mercado de forma similar a como lo hace el particular <sup>6</sup>.
  - La entidad estatal contratante deberá observar cuidadosamente el principio de economía en su sentido más elemental, es decir, debe verificar que le sea más económico la celebración del contrato interadministrativo, que la realización de cualquier otra modalidad de selección para lograr el cubrimiento de sus necesidades.
  - En virtud del artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, la modalidad de selección aplicable a este tipo de contratos es la contratación directa y en consecuencia, se debe dar aplicación a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del citado decreto, por lo que la entidad estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa en las condiciones señaladas en la mencionada norma.
  - El inciso 1° del literal c) del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), determinó utilización de los contratos interadministrativos *“(…) siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.*
- Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.”* (Negrilla fuera del texto).
- En cuanto a las garantías, la normatividad aplicable no hace referencia a su obligatoriedad en el caso de contratación directa ni específicamente en los contratos interadministrativos, sin embargo, dependiendo de cada caso, es posible solicitar la constitución de garantías con el fin de cubrir los riesgos por incumplimiento, calidad, prestaciones sociales y riesgos extracontractuales, lo cual deberá ser analizado en cada caso concreto de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015, el cual establece: *“No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las no debe estar en los estudios y documentos previos.”*
  - Los contratos interadministrativos se encuentran excluidos de la aplicación de cláusulas excepcionales, tal como lo indicó el párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 así: *“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.”* Lo anterior, sin perjuicio de poder pactar multas y

<sup>6</sup> SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos, 2008, pág. 11.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

cláusula penal pecuniaria y hacerlas efectivas a través del procedimiento administrativo sancionatorio reglamentado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

### 3.1.3. Normatividad aplicable

A los Contratos Interadministrativos les son aplicables los principios generales de la contratación estatal y, entre otras, las siguientes normas:

- Ley 80 de 1993.
- Ley 1150 de 2007.
- Ley 1474 de 2011.
- Artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 que prescribe: *“Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto. Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.”*


### 3.1.4 Requisitos necesarios

La documentación mínima para la celebración de contratos interadministrativos es:

1	Memorando solicitud dependencia
2	Estudios Previos incluyendo la respectiva desagregación y justificación del presupuesto.
3	Análisis económico del sector
4	Certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)
5	Carta de intención de la entidad pública manifestando su interés en la suscripción del convenio y la propuesta técnica y económica debidamente detallada
6	Documento que acredite la existencia y representación legal de la entidad pública.
7	Acto administrativo de nombramiento del representante legal.
8	Acta de posesión del representante legal.
9	Estatutos de la entidad pública.
10	Fotocopia del documento de identidad (cédula de ciudadanía o cédula de extranjería)
11	Certificación bancaria
12	Registro Único Tributario - RUT (DIAN)
13	Certificación de encontrarse al día en el pago de seguridad social y aportes parafiscales
14	Declaración de bienes y rentas y conflicto de intereses (Cuando aplique)





MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

15	Certificado de responsables fiscales (Contraloría)
16	Certificación de antecedentes disciplinarios (Procuraduría)
17	Certificación de antecedentes judiciales (Policía)
18	Certificado de Medidas Correctivas (Policía)
19	Acto administrativo de justificación de contratación directa
20	Certificado de idoneidad suscrito por el director o jefe del área requirente

### 3.2. Convenio Interadministrativo

#### 3.2.1 Definición

Los Convenios Interadministrativos son aquellos que se suscriben entre entidades estatales, con el único objetivo de satisfacer intereses comunes y fines constitucionales y legales que son competencias propias de las instituciones que los celebran.


En los precisos términos de la facultad contenida en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y de los principios de cooperación y de colaboración armónica, las entidades estatales 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 sus 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.”

A través de estos convenios las entidades podrán coordinar, cooperar, colaborar y/o distribuir competencias, para el cumplimiento de funciones administrativas que involucren un interés común perseguido.

#### 3.2.2 Características

- Los convenios interadministrativos únicamente se celebran entre entidades estatales.
- En este tipo de instrumento contractual las entidades se organizan o se asocian mediante la celebración de convenios o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro, para dar cumplimiento a las funciones administrativas asignadas a cada una de las partes o para prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo.
- Este tipo de contratación puede celebrarse en razón de la autorización contenida en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.
- En virtud del artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, la modalidad de selección aplicable a este tipo de contratos es la contratación directa y en consecuencia, se debe dar aplicación a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del citado decreto, por lo que la entidad estatal debe señalar en un acto administrativo



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa en las condiciones señaladas en la mencionada norma.


- Su consecución tiene la finalidad de aunar esfuerzos administrativos, financieros, técnicos etc., que conlleven al desarrollo de funciones propias de las entidades intervinientes, las cuales deben haber sido asignadas por la constitución, la ley, reglamentos, estatutos etc.
- Se debe observar cuidadosamente el principio de economía en su sentido más elemental, es decir, la celebración del convenio debe ser más económica y eficiente que la realización de cualquier otra modalidad de selección para lograr el cubrimiento de sus funciones.
- Se podrán aunar esfuerzos técnicos, administrativos y/o financieros (aportes de las entidades) sin que ello implique la transferencia de recursos de una a otra entidad para que esta adquiera bienes y/o servicios.
- No es obligatoria la estipulación de garantías quedando a discreción de la entidad su exigencia, lo cual deberá ser analizado en cada caso concreto.
- Los convenios interadministrativos se encuentran excluidos de la aplicación de cláusulas o estipulaciones excepcionales ya que estos convenios no se regulan por la Ley 80 de 1993, sino en razón a los preceptos constitucionales de colaboración y cooperación entre entidades y las reglas contenidas en la Ley 489 de 1998.
- Dentro de esta modalidad se encuentran los denominados convenios marco, en los cuales se realiza un acuerdo o alianza sin que con ello se comprometan recursos financieros (aportes de las partes), logísticos y humanos de una entidad. Esta modalidad permite establecer que para el desarrollo de las actividades del convenio se suscribirán convenios o contratos derivados, cada uno de los cuales se desarrollarán de acuerdo a las modalidades de contratación establecidas en la normatividad vigente en materia contractual, según el Manual de Contratación y la presente guía.

### 3.2.3 Normatividad aplicable

A los Convenios de esta naturaleza le son aplicables los principios generales y entre otras, las siguientes normas:

- Artículo 113 de la Constitución Política, que señala: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.
- Artículo 209 de la Constitución Política.
- Artículo 95 de la Ley 489 de 1998 que prescribe: “Asociación 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 sus 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”. (Negrilla fuera del texto).



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

### 3.2.4 Requisitos necesarios:


La documentación mínima para la celebración de convenios interadministrativos es:

1	Memorando solicitud dependencia
2	Estudios Previos incluyendo la respectiva desagregación de presupuesto. En el caso de que se requiera la contratación de personal, los honorarios de los mismos deben ser acordes con la tabla de honorarios del Ministerio o de la entidad asociada.
3	Análisis económico del sector
4	Certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)
5	Carta de intención de la entidad pública manifestando su interés en la suscripción del convenio y la propuesta técnica y económica debidamente detallada.
6	Documento que acredite la existencia y representación legal de la entidad pública.
7	Acto administrativo de nombramiento del representante legal.
8	Acta de posesión del representante legal.
9	Estatutos de la entidad pública.
10	Fotocopia del documento de identidad (cédula de ciudadanía o cédula de extranjería)
11	Certificación bancaria
12	Formato de identificación tributaria (NIT o NIUP)
13	Registro Único Tributario - RUT (DIAN)
14	Certificación de encontrarse al día en el pago de seguridad social y aportes parafiscales
15	Declaración de Bienes y Rentas y Conflicto de Intereses (Cuando aplique)
16	Certificado de responsables fiscales (Contraloría)
17	Certificación de antecedentes disciplinarios (Procuraduría)
18	Certificación de antecedentes judiciales (Policía)
19	Certificado de Medidas Correctivas (Policía)
20	Acto administrativo de justificación de contratación directa
21	Certificado de idoneidad suscrito por el director o jefe del área requirente

## 4. CONVENIOS ESPECIALES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

### 4.1. Definiciones



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

#### 4.1.1. De las actividades de ciencia, tecnología e innovación

La Constitución Política de 1991, le asignó al Estado la carga de promocionar las actividades de ciencia, tecnología e innovación, tal y como se desprende de los artículos 27, 67, 69, 70, 71 y 355 constitucionales.

En particular el artículo 70 de la Constitución Política señala:

*“Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. **El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.**”* (Negrilla fuera del texto)

La Ley 29 de 1990 “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias”, señala en su artículo 1°:

*“Artículo 1°.- Corresponde al Estado promover y orientar el adelanto científico y tecnológico y, por lo mismo, está obligado a incorporar la ciencia y la tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país y a formular planes de ciencia y tecnología tanto para el mediano como para el largo plazo. Así mismo, deberá establecer los mecanismos de relación entre sus actividades de desarrollo científico y tecnológico y las que, en los mismos campos, adelanten la universidad, la comunidad científica y el sector privado colombianos.”*

Por su parte el Decreto Ley 585 de 1991, dispone:

*“Artículo 28. Corresponde a las entidades oficiales cumplir las funciones relacionadas con la ciencia y la tecnología de conformidad con las normas establecidas en el presente Decreto.”*


*De igual manera se precisa que en nuestro ordenamiento la definición o alcance conceptual de las actividades de ciencia, tecnología e innovación se encuentra reglada, por lo que a continuación se enuncia las normas que determinan el concepto de “actividades de ciencia, tecnología e innovación.”*

El artículo 2.2.1.2.1.4.7 del Decreto 1082 de 2015<sup>7</sup> que remite al Decreto Ley 591 de 1991 para conocer el alcance de la definición de actividades de ciencia, tecnología e innovación, al igual que el artículo 2° del Decreto Ley 393 de 1991, dan cuenta de lo que legalmente se entiende por actividades de ciencia y tecnología e innovación.

El artículo 2° del Decreto Ley 591 de 1991, establece que por actividades científicas y tecnológicas se entenderán las siguientes:

1. *Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.*
2. *Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*

<sup>7</sup> Artículo 2.2.1.2.1.4.7 del Decreto 1082 de 2015. que establece: “Contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. La contratación directa para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas debe tener en cuenta la definición contenida en el Decreto – Ley 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan.”

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

3. *Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.*
4. *Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.*
5. *Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
6. *Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional.”*

Por su parte el artículo 2° del Decreto Ley 393 de 1991, señala:

“a) Adelantar proyectos de investigación científica.

b) *Apoyar la creación, el fomento, el desarrollo y el financiamiento de empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales.*

c) *Organizar centros científicos y tecnológicos, parques tecnológicos, e incubadoras de empresas.*

d) *Formar y capacitar recursos humanos para el avance y la gestión de la ciencia y la tecnología.*

e) *Establecer redes de información científica y tecnológica.*

f) *Crear, fomentar, difundir e implementar sistemas de gestión de calidad.*

g) *Negociar, aplicar y adaptar tecnologías nacionales o extranjeras.*

h) *Asesorar la negociación, aplicación y adaptación de tecnologías nacionales y extranjeras.*

i) *Realizar actividades de normalización y metrología.*

j) *Crear fondos de desarrollo científico y tecnológico a nivel nacional y regional, fondos especiales de garantías, y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos.*

k) *Realizar seminarios, cursos y eventos nacionales o internacionales de ciencia y tecnología.*


l) *Financiar publicaciones y el otorgamiento de premios y distinciones a investigadores, grupos de investigación e investigaciones.”*

En todo caso, Colombia Compra Eficiente señaló que, si existen dudas sobre la catalogación de actividades científicas, tecnológicas y de innovación, estas deben ser aclaradas por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS -, autoridad competente en la materia.

En consecuencia, un convenio de cooperación especial para el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación debe ineludiblemente, tener como objeto y actividades a desarrollar alguna de las relacionadas anteriormente, so pena de que no pueda contratarse bajo esta modalidad.





MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

#### 4.1.2 De los convenios especiales de cooperación

Existen varias modalidades asociativas, contractuales y convencionales mediante las cuales se podrán llevar a cabo actividades científicas y tecnológicas, sin embargo, en lo que corresponde a la temática de la presente guía nos referimos al régimen convencional dentro del cual se haya los Convenios Especiales de Cooperación.

Colombia Compra Eficiente mediante Circular Externa No. 06 del 27 de septiembre de 2013, señaló como tipos contractuales para el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación los siguientes:

- a) Convenio especial de cooperación el cual es celebrado para asociar recursos, capacidades y competencias interinstitucionales, y puede incluir el financiamiento y administración de proyectos. El convenio especial de cooperación está regulado en los artículos 6, 7 y 8 del Decreto-Ley 393 de 1991 y en el artículo 17 del Decreto-Ley 591 de 1991.
- b) Contratos de Financiamiento los cuales están regulados en el artículo 8 del Decreto-Ley 591 de 1991 y son para financiar actividades científicas, tecnológicas y de innovación, tendrán los alcances definidos en el artículo 8 del Decreto-Ley 591 de 1991.
- c) Contratos para la administración de proyectos los cuales están regulados en el artículo 9 del Decreto-Ley 591 de 1991 y tienen como propósito encargar a un tercero idóneo para llevar a cabo actividades de ciencia, tecnología e innovación, la gestión y ejecución de un proyecto en estas materias.

Así las cosas, el artículo 6 del Decreto 393 de 1991 estableció cuando se utiliza la figura contractual de convenio especial de cooperación:


*“Artículo 6. CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACION. Para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares convenios especiales de cooperación, que no darán lugar al nacimiento de una nueva persona jurídica. En virtud de estos convenios las personas que los celebren aportan recursos de distinto tipo para facilitar fomentar, desarrollar y alcanzar en común algunos de los propósitos contemplados en el artículo segundo.”*

En igual sentido, se manifestó en el artículo 17 del Decreto 591 de 1991 que:

*“Para adelantar actividades científicas o tecnológicas la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares y con otras entidades públicas de cualquier orden convenios especiales de cooperación. En virtud de estos convenios, las personas que los celebran aportan recursos en dinero, en especie o de industria, para facilitar, fomentar o desarrollar alguna de las actividades científicas o tecnológicas previstas en el artículo 2° de este Decreto.”* (Subraya fuera del texto original)

#### 4.2. Características

- Es un acto jurídico convencional en el que una entidad pública se asocia con un particular u otra entidad pública, por lo que no existe una contraprestación sino el aporte de recursos en dinero, especie o industria para el logro de un fin común.


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

- Tienen la finalidad de facilitar, fomentar o desarrollar alguna de las actividades consideradas como de científicas o tecnológicas y con ocasión de su celebración no se puede crear una nueva persona jurídica.
- Los convenios especiales de cooperación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 393 de 1991 se rigen por las normas de Derecho Privado, de manera que tendrán en cuenta las reglas contenidas en el Código Civil y en el Código de Comercio, salvo lo expresamente regulado en la ley de contratación pública y, por supuesto, en las normas especiales en materia de ciencia y tecnología.
- El artículo 7 del Decreto 393 de 1991 establece las siguientes reglas especiales para este tipo de convenios:
  1. No existirá régimen de solidaridad entre las personas que lo celebren, pues cada una responderá por las obligaciones que específicamente asume en virtud del convenio.
  2. Se precisará la propiedad de todos los resultados que se obtengan y los derechos de las partes sobre los mismos.
  3. Se deben definir las obligaciones contractuales, especialmente de orden laboral, que asumen cada una de las partes.
  4. El manejo de recursos aportados para la ejecución del convenio podrá efectuarse mediante encargo fiduciario o cualquier otro sistema de administración.
  5. Estos convenios se regirán por las normas del Derecho Privado.
- Este tipo de convenios exige un mínimo de requisitos, los cuales están establecidos en el artículo 8 del Decreto 393 de 1991 así:
  1. Deberá constar por escrito.
  2. Contendrá como mínimo cláusulas que determinen: su objeto, término de duración, mecanismos de administración, sistemas de contabilización, causales de terminación y cesión.
  3. No requiere para su celebración y validez requisitos distintos de los propios de la contratación entre particulares, pero exige su publicación en el DIARIO OFICIAL<sup>8</sup>, pago del impuesto de timbre nacional<sup>9</sup>, y apropiación y registro presupuestal si implica erogación de recursos públicos.
- En cuanto a las garantías, la normatividad aplicable no hace referencia a su obligatoriedad en el caso de contratación directa ni específicamente en convenios de cooperación especial, sin embargo, dependiendo de cada caso, es posible solicitar la constitución de garantías con el fin de cubrir los riesgos por incumplimiento, calidad, prestaciones sociales y riesgos extracontractuales, lo cual deberá ser analizado en cada situación particular de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015 que estableció “No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos.”
- Los contratos que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas están excluidos de la aplicación de cláusulas excepcionales, como lo indicó el párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 así: “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

<sup>8</sup> Conforme a la normatividad vigente, la publicación de los Contratos Estatales independiente del régimen jurídico aplicable se hará en el SECOP.

<sup>9</sup> La tarifa del impuesto de timbre a partir del año 2010 es de 0%, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1111 de 2006 y respecto de los documentos que la misma norma establece.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

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.” (Negrilla fuera del texto)

- Por requerimiento de los entes de control este tipo de contratación requiere Acto Administrativo de justificación de contratación directa.

#### 4.3. Normatividad Aplicable


A los Convenios de Cooperación Especial le son aplicables los principios generales de la contratación estatal y las siguientes normas:

- Decreto Ley 393 de 1991.
- Ley 29 de 1990.
- Decreto Ley 585 de 1991
- Decreto Ley 591 de 1991.
- Ley 1286 de 2009.

#### 4.4. Requisitos necesarios

Para la celebración de convenios de Cooperación Especial se requiere la siguiente documentación mínima:

1	Memorando solicitud dependencia
2	Estudios Previos con la respectiva desagregación de presupuesto.
3	Análisis económico del sector
4	Certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)
5	Certificación de idoneidad suscrita por el área que requiere la contratación. El documento deberá contener con amplitud y suficiencia las razones y argumentos de porque la entidad seleccionada cumple con la idoneidad para realizar las actividades científicas o tecnológicas. Esa manifestación deberá estar debidamente soportada con los convenios y/o contratos, así como los proyectos en los que ha participado, los reconocimientos públicos nacionales o internacionales que le hayan sido otorgados por su labor y los demás soportes que considere pertinentes.
6	Carta de intención de la entidad manifestando su interés en la suscripción del convenio
7	Documento que acredite la existencia y representación legal de la entidad, expedido por la autoridad competente.
8	Acto de reconocimiento de su personería jurídica vigente
9	Estatutos de la persona jurídica.
10	Fotocopia del documento de identidad (cédula de ciudadanía o cédula de extranjería).
11	Certificado expedido por Colciencias sobre la naturaleza de la actividad a desarrollar.
12	Certificación bancaria
13	Formato de identificación tributaria (NIT o NIUP)
14	Registro Único Tributario - RUT (DIAN)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS</b>	
	Proceso: Contratación	
Versión: 4	Vigencia: 23/06/2023	Código: G-A-CTR-01

15	Certificación de encontrarse al día en el pago de seguridad social y aportes parafiscales
16	Declaración de bienes y rentas y conflicto de intereses (Cuando aplique)
17	Certificado de responsables fiscales (Contraloría)
18	Certificación de antecedentes disciplinarios (Procuraduría)
19	Certificación de antecedentes judiciales (Policía)
20	Acto administrativo de justificación de contratación directa
21	Certificado de idoneidad suscrito por el director o jefe del área requirente

## 5. RECOMENDACIONES FINALES PREVIO AL TRÁMITE GENERAL PARA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS

Los contratos interadministrativos y los convenios en sus diferentes modalidades deberán cumplir con las siguientes indicaciones:

1. Los procesos de celebración del contrato interadministrativo y los convenios en cada una de sus modalidades deberán sujetarse al plan anual de adquisiciones y de acuerdo a las apropiaciones presupuestales correspondientes para cada vigencia.
2. Todos los convenios deberán contar con los respectivos estudios previos y análisis de necesidades elaborados por la dependencia interesada en su realización.
3. El Director de la dependencia interesada en la suscripción del contrato o convenio deberá enviar memorando de solicitud de elaboración del convenio en medio magnético, adjuntando los respectivos soportes y antecedentes al Grupo de Contratos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la revisión y elaboración de minuta, si a ello hay lugar.
4. Con los estudios previos deberá adjuntarse el análisis del sector, para todos los casos.
5. El Grupo de Contratos se abstendrá de atender solicitudes de revisión, concepto, aprobación jurídica o elaboración de minuta sobre convenios que se alleguen sin los soportes requeridos para su análisis, realizando la devolución de los documentos sin trámite alguno.