**CCE-DES-FM-17**

**REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – Esquemas asociativos territoriales – Naturaleza**

El artículo 10 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, regula las Regiones de Planeación y Gestión como una clase de los denominados esquemas asociativos territoriales. Particularmente, el artículo 19 define su naturaleza jurídica como instancias de asociación de entidades territoriales.

**REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN** **– Competencia contractual – Alcance – Prohibiciones**

Para la celebración de contratos con entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales deberán someterse a los procesos de selección de la Ley 1150 de 2007, en igualdad de condiciones con los particulares, es decir, que las asociaciones de entidades territoriales ni las cooperativas podrán suscribir de manera directa convenios interadministrativos, ya que de hacerlo, incumplirían este mandato.

[…] la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de obras públicas por parte de asociaciones de entidades territoriales, entre las que se encuentran incluidas las asociaciones de municipios, tiene como fundamento: i) la derogatoria expresa del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que dejó sin efectos el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y que permitía la contratación de convenios interadministrativos con este tipo de entidades; y ii) el artículo 10 de la ley 1150 de 2007, que fija las condiciones de igualdad entre cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales con los particulares, lo que únicamente les permitiría celebrar contratos con entidades estatales mediante un proceso competitivo y no mediante la modalidad de contratación directa de los que hacen parte los convenios o contratos interadministrativos.

**REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – Contratos de obra – Entidades territoriales**

[…] la Ley 1150 de 2007, que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, estableció nuevos criterios para la celebración de convenios interadministrativos para la actividad contractual de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. Particularmente, el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó de manera expresa el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que permitía la celebración de convenios interadministrativos por parte de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. […] A partir de la disposición citada, para celebrar contratos con las entidades estatales, las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales deben someterse a los procesos de selección de la Ley 1150 de 2007, en igualdad de condiciones con los demás proponentes. En otras palabras, las asociaciones de entidades territoriales ni las cooperativas podrán suscribir de manera directa convenios interadministrativos, ya que de hacerlo incumplirían este mandato.

**CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – Ley 489 de 1998 – Artículo 96 – Remisión – Artículo 355 superior – ESAL**

Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 permite a las entidades públicas, sin importar su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación –para lo cual debe remitirse a lo contenido en el artículo 355 constitucional– o la creación de personas jurídicas. Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

Bogotá D.C., **10/11/2020 8:40:20s**

**N° Radicado: 2202013000011147**

Señor

**Diego Ospina Agudelo**

Bogotá D.C.

**Concepto C ‒ 659 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – Esquemas asociativos territoriales – Naturaleza / REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – Competencia contractual – Alcance – Prohibiciones / REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – Capacidad contractual – Prohibiciones / REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – Contratos de obra – Entidades territoriales / CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – Ley 489 – Artículo 96 – Remisión – Artículo 355 superior – ESAL |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000008959 |

Estimado señor Ospina:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 5 de octubre del 2020.

1. **Problema planteado**

Usted realiza las siguientes preguntas: i) «Dado que la Región de Planeación y Gestión, es una instancia de asociaciones precedida por una asociación de municipios, puede ejecutar obras y realizar suministros a través de convenios interadministrativos con los municipios afiliados y/o asociados? O Por el contrario se encuentra inmerso en la restricción establecida en la ley 1150 de 2007 y la ley 1474 de 2011 frente a este tipo de convenios?», ii) «La RPG como entidad pública puede suscribir convenios de asociación con personas jurídicas CON ánimo de lucro (SAS), según lo establecido en la ley 489 de 1998 artículo 96?, o este tipo de convenios sólo está establecido para suscribirse con ESAL. En este último caso, qué tipo de vínculo se puede generar con una SAS con el fin de cumplir objetivos misionales tanto de la entidad pública como de las SAS», iii) «Se puede firmar un convenio de asociación SIN ejecución ni compromiso de presupuesto público con una empresa privada CON ánimo de lucro (SAS)» y iv) «Dentro de los estatutos de una Región de planeación y gestión se encuentra una figura denominada RED REGIÓN, en donde cabe la posibilidad de que empresas privadas se afilien con el fin de ser tenidos en cuenta como proveedores de bienes y servicios que pueda requerir este esquema asociativo territorial. ¿es viable que la RPG como esquema asociativo territorial suscriba con estas entidades privadas afiliadas a la red región contratos de obra o suministro de manera directa, o por el contrario, esta debe ser a través de licitación o selección abreviada según la ley 80 de 1993».

1. **Consideraciones**

Para resolver su consulta se analizarán los siguientes temas: i) competencia contractual de las regiones de planeación y gestión respecto a la celebración contratos interadministrativos para la ejecución de obras, y iii) régimen jurídico de los artículos 355 de la Constitución Política y 96 de la Ley 489 de 1998. Últimos conceptos que fueron desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos del 30 de agosto y el 20 de diciembre de 2019 ─Radicados Nos. 2201913000006394 y 2201913000009467─ y, recientemente, en los conceptos C-081 del 3/3/2020, C-070 4/3/2020, C-094 del 4/3/2020, C-416 del 3/7/2020, C-498 del 27/7/2020 y C-515 del 19/8/2020, por lo que en esta ocasión se reiteran dichas consideraciones.

**2.1. Competencia contractual de las regiones de planeación y gestión respecto a la celebración contratos interadministrativos para la ejecución de obras**

El artículo 10 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, regula las Regiones de Planeación y Gestión como una clase de los denominados esquemas asociativos territoriales[[1]](#footnote-1). Particularmente, el artículo 19 define su naturaleza jurídica como instancias de asociación de entidades territoriales, para lo cual dispone lo siguiente:

Artículo 19. Regiones de planeación y gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Considerando la naturaleza jurídica de las Regiones de Planificación y Gestión, para resolver el tema objeto de consulta es necesario analizar las normas que en el pasado regularon la competencia contractual de las asociaciones de entidades territoriales, por lo cual es necesario indicar que la Ley 80 de 1993, en el artículo 2, parágrafo 1º, incluía a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales dentro de la categoría de entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y las facultaba para suscribir convenios interadministrativos:

Parágrafo 1. Para los solos efectos de esta ley, también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, las cuales estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto, especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 14, numeral 2, del derogado Decreto 2170 de 2002 consagró la posibilidad de que los entes solidarios de carácter público, como las cooperativas y las asociaciones de entidades territoriales, pudieran suscribir convenios interadministrativos directamente, sin necesidad de adelantar procesos de selección con pluralidad de oferentes, incluyendo como única condición la certificación expedida por la Superintendencia de Economía Solidaria, en caso de las cooperativas, y del Ministerio del Interior, cuando se tratara de asociaciones de entidades territoriales.

No obstante, el artículo 1 del Decreto 4375 de 2006 modificó el artículo 14 del Decreto 2170 de 2002, para restringir la celebración de los convenios interadministrativos por parte de dichas entidades, al introducir como requisito para su celebración el acatamiento del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, disposición que desarrollaba la selección objetiva, como principio orientador para los procesos de selección sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

Artículo 14. De los contratos interadministrativos con cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales. De conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 2o de la Ley 80 de 1993, los contratos que se celebren en desarrollo de los convenios interadministrativos estarán sujetos a dicha ley.

La selección de estas entidades se hará conforme a las siguientes reglas:

1. La entidad demandante del bien, obra o servicio invitará a presentar ofertas a todas aquellas cooperativas o asociaciones de entidades territoriales que puedan ejecutar el contrato, para adelantar entre ellas un concurso que permita la selección de la oferta más favorable en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993.

2. Las entidades a que se refiere el presente artículo deberán inscribirse en el RUP, en relación con los contratos a que se refiere el artículo 22 de la Ley 80 de 1993 y sólo podrán celebrar contratos respecto de los cuales posean la debida y comprobada experiencia, solidez financiera, capacidad técnica, administrativa y jurídica que les permita ejecutar directamente y sin la necesidad de ningún tercero el correspondiente contrato.

De este modo, la modificación hecha por el artículo 1 del Decreto 4375 de 2006 restringió la libertad contractual de las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales para celebrar convenios interadministrativos por contratación directa, sometiéndolas al principio de selección objetiva, en caso de que estas pretendieran contratar o ser contratadas por una entidad estatal.

A su vez, la Ley 1150 de 2007, que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, estableció nuevos criterios para la celebración de convenios interadministrativos para la actividad contractual de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. Particularmente, el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó de manera expresa el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que permitía la celebración de convenios interadministrativos por parte de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. Por otra parte, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 dispuso lo siguiente:

Artículo 10. Tratamiento para las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *La celebración de contratos de entidades estatales con asociaciones o cooperativas de entidades territoriales y en general con entes solidarios, se someterá a los procesos de selección de que trata la presente ley, en los que participarán en igualdad de condiciones con los particulares*. (Énfasis fuera de texto)

A partir de la disposición citada, para celebrar contratos con las entidades estatales, las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales deben someterse a los procesos de selección de la Ley 1150 de 2007, en igualdad de condiciones con los demás proponentes. En otras palabras, las asociaciones de entidades territoriales ni las cooperativas podrán suscribir de manera directa convenios interadministrativos, ya que de hacerlo incumplirían este mandato.

Como se explicó en el Concepto 4201912000007676 del 20 de diciembre de 2019[[2]](#footnote-2), la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de obras públicas por parte de asociaciones de entidades territoriales, entre las que se encuentran incluidas las Regiones de Planeación y Gestión, tiene como fundamento: i) la derogatoria expresa del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que dejó sin efectos el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y que permitía la contratación de convenios interadministrativos con este tipo de entidades; y ii) el artículo 10 de la ley 1150 de 2007, que fija las condiciones de igualdad entre cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales con los particulares, lo que únicamente les permitiría celebrar contratos con entidades estatales mediante un procedimiento de selección con pluralidad de oferentes y no mediante la modalidad de contratación directa, de los que hacen parte los convenios o contratos interadministrativos.

Por último, debe aclararse que si bien la Ley 1955 de 2019 autoriza la asociación de entidades territoriales para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, no es menos cierto que la Ley 1150 de 2007 limita su capacidad para contratar, negándoles la posibilidad de celebrar convenios o contratos interadministrativos de manera directa para el cumplimento de tales prerrogativas, dejándoles la posibilidad de celebrar contratos con entidades de su misma naturaleza mediante procesos competitivos regulados en la Ley 1150 de 2007.

**2.2. Régimen jurídico de los artículos 355 de la Constitución Política y 96 de la Ley 489 de 1998**

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con ESAL con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo[[3]](#footnote-3).

Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 permite a las entidades públicas, sin importar su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación –para lo cual debe remitirse a lo contenido en el artículo 355 constitucional– o la creación de personas jurídicas[[4]](#footnote-4). Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

El Gobierno nacional, en desarrollo del artículo 355 de la Constitución, expidió el Decreto 92 de 2017[[5]](#footnote-5), que dispone las reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. El Decreto regula dos eventos: i) los contratos de colaboración o de interés público con el fin de impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 92 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 92 de 2017[[6]](#footnote-6).

De conformidad con el artículo 96 de la Ley 489 de 1996, los *convenios de asociación* pueden ser celebrados por cualquier entidad estatal «cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo», mientras que el artículo 355 superior establece que los *contratos de colaboración* podrán ser celebrados por «El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal». De ahí que deba entenderse que la remisión del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 al artículo 355 de la Constitución no versa sobre la naturaleza de la entidad estatal sino sobre la naturaleza de la persona jurídica particular, la cual –de acuerdo a la interpretación finalista de la norma superior– debe ser una entidad sin ánimo de lucro.

Los *convenios de asociación* «[t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley»[[7]](#footnote-7).

En estos convenios no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos, exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio, no a remunerar la actividad o actuaciones del asociado. De todos modos, la entidad debe adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio.

Resulta del caso precisar que las entidades contratantes pueden definir libre y autónomamente el mecanismo de recolección de los recursos en dinero que la ESAL aportará para la ejecución de las actividades del convenio de asociación. Tal libertad de configuración se justifica, por un lado, en la ejecución efectiva del convenio de asociación y, por el otro, en la ausencia de regulación del Decreto 092 de 2017. No obstante, en todo caso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto 092 de 2017 se requiere el cumplimiento de las normas presupuestales cuando se contrate con una ESAL[[8]](#footnote-8).

Debe aclararse que de conformidad con el inciso segundo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en estos convenios debe determinarse «con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes», elementos dentro de los que resalta la exigencia de aportes. Siendo así las cosas, la exigencia de aportes debe interpretarse en el sentido de que las ESAL deben realizar aportes a los convenios que suscriban, los cuales pueden ser en dinero, en porcentajes inferiores o superiores al 30%, o en especie, los cuales deben servir al desarrollo de los objetivos comunes de la asociación.

La normativa vigente no impide que varias entidades suscriban conjuntamente el convenio de asociación y tampoco que dos o más ESAL pueden hacerlo a través de las figuras asociativas autorizadas por la ley, por ejemplo, la unión temporal o el consorcio[[9]](#footnote-9). Sin embargo, como el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 determina que el convenio busca el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que la ley les asigna a las entidades estatales con participación de personas jurídicas particulares, lo cierto es que en este tipo de acuerdos de voluntades no pueden concurrir personas jurídicas particulares que no tengan la calidad de entidad sin ánimo de lucro, como sucede con las sociedades por acciones simplificadas – SAS.

En consecuencia, la región de planeación y gestión, una ESAL y una SAS podrán suscribir acuerdos de voluntades, generando vínculos contractuales a los que se les aplicará el régimen jurídico del Decreto 092 de 2017 o de la Ley 80 de 1993 según corresponda. Sin embargo, no podrán suscribir convenios de asociación en virtud del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, pues el ánimo de lucro presente en las sociedades por acciones simplificadas impide la aplicación del artículo citado.

**3. Respuestas**

i) «Dado que la Región de Planeación y Gestión, es una instancia de asociaciones precedida por una asociación de municipios, puede ejecutar obras y realizar suministros a través de convenios interadministrativos con los municipios afiliados y/o asociados? O Por el contrario se encuentra inmerso en la restricción establecida en la ley 1150 de 2007 y la ley 1474 de 2011 frente a este tipo de convenios?».

La prohibición aplicable para la contratación directa es la prevista en el artículo 10 de Ley 1150 de 2007 y no en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.

En ese orden de ideas, si bien la Ley 1955 de 2019 autoriza la asociación de entidades territoriales para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, la Ley 1150 de 2007 limita su competencia para contratar prohibiendo la celebración de convenios o contratos interadministrativos de manera directa, por lo que deja la posibilidad de celebrar contratos con entidades públicas mediante procedimientos con pluralidad de oferentes regulados en las normas que conforman el Estatuto General de Contratación Pública.

De esta manera, las de regiones de planeación y gestión –como instancias de asociación de entidades territoriales conforme al artículo 10 de la Ley 1454 de 2011– pueden contratar con un municipio o departamento la ejecución de obras públicas. Sin embargo, no podrán hacerlo a través de la contratación directa, pues la selección del contratista debe realizarse en un procedimiento de selección con pluralidad de oferentes como la licitación pública, selección abreviada o mínima cuantía.

ii) «La RPG como entidad pública puede suscribir convenios de asociación con personas jurídicas CON ánimo de lucro (SAS), según lo establecido en la ley 489 de 1998 artículo 96?, o este tipo de convenios sólo está establecido para suscribirse con ESAL. En este último caso, qué tipo de vínculo se puede generar con una SAS con el fin de cumplir objetivos misionales tanto de la entidad pública como de las SAS».

iii) «Se puede firmar un convenio de asociación SIN ejecución ni compromiso de presupuesto público con una empresa privada CON ánimo de lucro (SAS)».

La región de planeación y gestión, una ESAL y una SAS podrán suscribir acuerdos de voluntades, generando vínculos contractuales a los que se les aplicará el régimen jurídico del Decreto 092 de 2017 o de la Ley 80 de 1993 según corresponda. Sin embargo, no podrán suscribir convenios de asociación en virtud del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, pues el ánimo de lucro presente en las sociedades por acciones simplificadas impide la aplicación del artículo citado. Lo anterior en la medida que la remisión del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 al artículo 355 de la Constitución no versa sobre la naturaleza de la entidad estatal sino sobre la naturaleza de la persona jurídica particular, la cual –de acuerdo a la interpretación finalista de la norma superior– debe ser una entidad sin ánimo de lucro.

«4. Dentro de los estatutos de una Región de planeación y gestión se encuentra una figura denominada RED REGIÓN, en donde cabe la posibilidad de que empresas privadas se afilien con el fin de ser tenidos en cuenta como proveedores de bienes y servicios que pueda requerir este esquema asociativo territorial. ¿es viable que la RPG como esquema asociativo territorial suscriba con estas entidades privadas afiliadas a la red región contratos de obra o suministro de manera directa, o por el contrario, esta debe ser a través de licitación o selección abreviada según la ley 80 de 1993».

De conformidad con la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene competencia para atender consultas relativas a temas contractuales, pero solo para «absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general»[[10]](#footnote-10).

Teniendo en cuenta que la pregunta está dirigida a establecer la posibilidad de que una entidad adelante una contratación específica, la entidad carece de atribuciones para responder, toda vez que la consulta no se refiere a la aplicación de una norma de carácter general sino a la resolución de un caso concreto, pues la petición está relacionada con un procedimiento de contratación particular. En ese orden, no tiene competencia para resolver problemas jurídicos específicos que no surjan de la aplicación de alguna norma contractual, ni para resolver casos concretos, ni brindar asesoría sobre situaciones jurídicas específicas o validar actuaciones de entidades estatales.

Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda que –conforme al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública– la licitación es la regla general para seleccionar contratistas. Por tanto, la entidad contratante debe analizar las causales previstas para la contratación directa y la selección abreviada, determinando su procedencia en cada caso concreto así como su viabilidad jurídica, técnica y financiera.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Nathalia Urrego Jiménez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Montoya  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual |

1. «Artículo 10. Esquemas Asociativos Territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios». [↑](#footnote-ref-1)
2. Allí se preguntó, entre otras cosas lo siguiente: «¿puede o no un municipio y/o departamento, mediante contratos y/o convenios interadministrativos con las asociaciones de municipios, contratar la ejecución de obras públicas sin importar la cuantía de estas?». [↑](#footnote-ref-2)
3. »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». [↑](#footnote-ref-3)
4. En lo pertinente, la norma dispone que: «Artículo 96. 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 observancia 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». [↑](#footnote-ref-4)
5. El Consejo de Estado, en el Auto del 6 de agosto de 2019 de la Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera –Exp. 62.003–, resolvió la solicitud de suspensión provisional del inciso 2 del artículo 1, literales a y c del artículo 2, inciso 5 del artículo 2, inciso 2 del artículo 3, inciso final del artículo 4 y artículo 5 del Decreto 92 de 2017. Algunas de estas normas fueron suspendidas provisionalmente. [↑](#footnote-ref-5)
6. En el concepto emitido el 5 de febrero de 2019, dentro del radicado No. 2201913000000663, se explicó que «[l]os convenios de asociación del artículo 5 son distintos a los contratos de colaboración del artículo 2 del Decreto 092 de 2017». [↑](#footnote-ref-6)
7. Concepto del 3 de septiembre de 2019, expedido en respuesta al radicado No. 2201913000006512. [↑](#footnote-ref-7)
8. «Artículo 7. Aplicación de principios de contratación estatal. La contratación a la que hace referencia presente decreto está sujeta a los principios la contratación estatal ya las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a publicidad son de obligatorio cumplimiento. por lo cual, la actividad contractual y los Documentos del Proceso de que trata presente decreto deberán ser publicación en Sistema Electrónico de Contratación Pública (S Adicionalmente, la entidad privada sin ánimo de lucro contratista deberá entregar a Entidad y ésta publicar en el información relativa a los subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad público previsto en Plan Nacional o seccional de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal de la entidad con quien contrató y la información de pagos». [↑](#footnote-ref-8)
9. El numeral 16.9 de la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente determina:

   «16.9 Uniones temporales y consorcios conformados por entidades sin ánimo de lucro.

   »El Decreto 092 de 2017 no restringe ninguna forma de asociación entre las entidades privadas sin ánimo de lucro, y prevé que los contratos y convenios que regula se sujetarán a las normas generales aplicables al Sistema de Compra Pública, es decir Ley 80 de 1993, salvo lo que de manera expresa esté regulado en dicho Decreto. La Ley 80 de 1993 establece las diferentes formas asociativas que pueden utilizar los proponentes para participar en los Procesos de Contratación. De esta forma, entidades privadas sin ánimo de lucro pueden constituirse como unión temporal o consorcio para efectos de la celebración de contratos de colaboración o convenios de asociación». [↑](#footnote-ref-9)
10. «Artículo 3°. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones: (...)

    »5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.”

    »Artículo 11. Subdirección de Gestión Contractual. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes:

    (...)

    »8. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general.» [↑](#footnote-ref-10)