CCE-DES-FM-17

**ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS –** **Conformación**

En cuanto a la manera cómo se conforman las asociaciones de municipios, tanto la Ley 136 de 1994, como la Ley 1454 de 2011, establecen que se hace a través de convenios. El citado parágrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 reconoce que las entidades territoriales pueden seguir asociándose a través de convenios interadministrativos, por lo que se entiende que la suscripción de convenios es un mecanismo para que las entidades territoriales se asocien.

**ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES –** **Celebración de contratos –** **Régimen aplicable**

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.

**ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES –** **Convenios interadministrativos**

De la evolución normativa expuesta se advierte que 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.

**CELEBRACIÓN CONVENIOS – Fundamento legal**

Si bien la Ley 136 de 1994 autoriza la asociación de dos o más municipios 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.



Señora

**Elsa Yazmin González Vega**

Contralora General de Antioquia

Medellín, Antioquia

 **Concepto C – 149 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS – Conformación / ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES – Celebración de contratos – Régimen aplicable / ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES – Convenios interadministrativos / CELEBRACIÓN CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Fundamento legal |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20210224001524 |

Estimada señora González,

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 24 de febrero del año 2021.

**1. Problema planteado**

Se traslada por parte de la Contraloría General de Antioquia a esta Entidad, el siguiente cuestionamieto formulado por un ciudadano: «Las Asociaciones del Municipio y, en general los Esquemas Asociativos Territoriales, al ejecutar y agotar efectivamente objetos contractuales y el erario. Contribuyen al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y a su vez, con lo principios de la Función Pública y administrativa (artículo 209 superior). Considerando esto ¿Pueden la (sic) ¿Entidades Territoriales de orden Municipal, celebrar contratos y convenios interadministrativos bajo la modalidad de contratación directa con Asociaciones de Municipios?».

**2. Consideraciones**

Para resolver la presente consulta se analizarán los siguientes temas: i) la naturaleza de las asociaciones de municipios y ii) la posibilidad de que estas puedan celebrar contratos o convenios interadministrativos.

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre los convenios interadministrativos entre municipios, en los conceptos, No. 2202013000001281 del 25 de febrero de 2019, 2201913000005444 del 30 de julio de 2019, 2201913000009468 del 20 de diciembre de 2019 y C – 788 del 21 de enero de 2021, por lo que, en lo pertinente, se reiteran dichas consideraciones. En tal sentido, para resolver la presente consulta se analizarán i) la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios y ii) la posibilidad de que estas celebren contratos o convenios interadministrativos:

# 2.1. Naturaleza de las asociaciones de municipios

Una de las primeras disposiciones relacionadas con las asociaciones de municipios es el artículo 63 del Acto Legislativo 1 de 1968, con el cual se modificó el artículo 198 de la Constitución de 1886, en el sentido de indicar, entre otras cosas, que «La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran».

En desarrollo de lo anterior fue expedida la Ley 1 de 1975, a través de la cual se regularon aspectos como la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios, la manera de conformarlas y su funcionamiento[[1]](#footnote-2). Posteriormente, la Ley 136 de 1994, en el artículo 149, reiteró el primero de dichos aspectos, al señalar que esas asociaciones «son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

Por su parte, el artículo 148 de la referida Ley 136 de 1994 autorizó que «Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas».

A su vez, la Ley 1454 de 2011, orgánica del ordenamiento territorial, concibió a las asociaciones de municipios como una clase de los denominados esquemas asociativos territoriales[[2]](#footnote-3), sobre los que el artículo 17 señala que «son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman». De igual forma, el parágrafo de esa norma indica que «en concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado».

En cuanto a la manera como se conforman las asociaciones de municipios, tanto la Ley 136 de 1994 –artículo 150–[[3]](#footnote-4), como la Ley 1454 de 2011 –artículo 14–, establecen que se hace a través de convenios, en los términos indicados en dichas disposiciones[[4]](#footnote-5). El citado parágrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 reconoce que las entidades territoriales pueden seguir asociándose a través de convenios interadministrativos, por lo que se entiende que la suscripción de convenios es un mecanismo para que las entidades territoriales se asocien. Además, la naturaleza y el carácter de persona jurídica que dichas leyes le atribuyen a las asociaciones de municipios conducen a entender que son entidades diferentes a los municipios que las conforman.

Ahora bien, la normativa expuesta se relaciona con las asociaciones de entidades territoriales, particularmente de municipios. Sin embargo, lo anterior no implica desconocer la posibilidad que existe, en general, para las demás entidades estatales para asociarse, particularmente, con fundamento en lo prescrito en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que permite la asociación de entidades públicas, estableciendo la posibilidad de conformar personas jurídicas sin ánimo de lucro[[5]](#footnote-6).

# Posibilidad de que las asociaciones de municipios celebren convenios interadministrativos

Para desarrollar el tema propuesto, es necesario estudiar el marco jurídico, iniciando por un análisis histórico. En tal sentido, la Ley 80 de 1993, en el parágrafo 1 del artículo 2, incluía a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales dentro de la categoría de entidades estatales sometidas a la Ley 80 de 1993, 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 virtud de lo anterior, el parágrafo del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 facultaba a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales para celebrar convenios interadministrativos. Posteriormente, el numeral 2 del artículo 14 Decreto 2170 de 2002 desarrolló la posibilidad de que los entes solidarios de carácter público, como las cooperativas y las asociaciones de entidades territoriales, pudieran suscribir directamente, sin necesidad de adelantar procesos de selección competitivos, convenios interadministrativos, siempre que se acreditaran los siguientes requisitos establecidos en la norma indicada:

Artículo 14. 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.

[…]

Cuando el objeto del contrato solamente pueda ser desarrollado por una entidad, el mismo se celebrará sin necesidad de adelantar proceso de selección alguno, circunstancia que deberá ser certificada por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces en el caso de cooperativas o por el Ministerio del Interior en el caso 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 la aplicación del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, normativa que desarrolla 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:

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.

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 realizada 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 de forma directa, sometiéndolas a las reglas de la selección objetiva indicadas en caso de que estas pretendieran contratar o ser contratadas por una entidad estatal.

A su vez, con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, normativa que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, se establecieron 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[[6]](#footnote-7). Además, en armonía con lo anterior, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 estableció:

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.

A partir de la norma citada, para la celebración de contratos con 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 particulares. Así las cosas, la finalidad de la norma consiste en establecer que las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público que pretendan celebrar contratos con las entidades estatales pueden hacerlo siempre y cuando lo realicen a través de procedimientos competitivos, limitándose, en consecuencia, la modalidad de contratación directa.

De la evolución normativa expuesta se advierte que la prohibición de celebrar contratos mediante la modalidad de contratación directa, incluyendo la imposibilidad de acudir a la causal de contratos interadministrativos, 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, particularmente, ii) el artículo 10 de la ley 1150 de 2007 que establece que la celebración de contratos entre una entidad estatal con, entre otras, asociaciones de entidades territoriales únicamente se pueden realizar mediante un proceso competitivo, pues deben participar «en igualdad de condiciones con los particulares» y no mediante la modalidad de contratación directa, incluyendo en la prohibición acudir a la causal de los contratos interadministrativos.

No obstante, continuando con el análisis del desarrollo normativo, previo a definir la problemática particular de la consulta, debe tenerse en cuenta que posterior a la Ley 1150 de 2007 se expidió la Ley 1154 de 2011, que en el parágrafo del artículo 17 es concluyente frente a la posibilidad que tienen las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios de suscribir convenios interadministrativos, en los términos establecidos en el artículo 95 de la ley 489 de 1998:

Artículo 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. Las asociaciones de departamentos, las provincias y las *asociaciones de distritos y de municipios* son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

PARÁGRAFO. *En concordancia con lo previsto en el artículo*[*95*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998_pr002.html#95)*de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado*. (Cursiva fuera del original)

 En los términos indicados, es posible que los esquemas asociativos de entidades territoriales señalados en la disposición, entre otros, las asociaciones de municipios celebren convenios interadministrativos con otras entidades estatales, con estricta observancia de los requisitos establecidos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

Para finalizar el recuento normativo, es necesario hacer referencia a la modificación realizada por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 al literal [c)](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678#2.4.c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En efecto, el artículo 92 indicado prohíbe acudir a la causal de contratación directa para celebrar ciertas tipologías y objetos contractuales por parte de ciertas entidades, donde se incluye esta restricción precisa frente a las asociaciones de entidades públicas. En efecto, la disposición establece:

Artículo 92. Contratos interadministrativos. Modifícase el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

c) 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. (Cursiva fuera de texto)

La anterior constituye otra prohibición precisa para celebrar ciertos objetos y tipologías contractuales por parte de personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, donde se incluyen las asociaciones de entidades territoriales, en particular se exceptúa la posibilidad de acudir a la causal de contratos interadministrativos para celebrar directamente contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública.

En relación con la problemática planteada por el peticionario, de lo anteriormente expuesto se concluye que con fundamento en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011, es posible que los esquemas asociativos de entidades territoriales señalados en la disposición, entre otros, las asociaciones de municipios celebren convenios interadministrativos con otras entidades estatales, con estricta observancia de los requisitos establecidos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Sin perjuicio de lo anterior, deben observarse las prohibiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.

# Respuesta

«Las Asociaciones del Municipio y, en general los Esquemas Asociativos Territoriales, al ejecutar y agotar efectivamente objetos contractuales y el erario. Contribuyen al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y a su vez, con lo principios de la Función Pública y administrativa (artículo 209 superior). Considerando esto ¿Pueden la (sic) ¿Entidades Territoriales de orden Municipal, celebrar contratos y convenios interadministrativos bajo la modalidad de contratación directa con Asociaciones de Municipios?».

De acuerdo con las consideraciones de este concepto, con fundamento en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011, es posible que los esquemas asociativos de entidades territoriales señalados en la disposición, entre otros, las asociaciones de municipios, celebren convenios interadministrativos con otras entidades estatales, con estricta observancia de los requisitos establecidos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Sin perjuicio de lo anterior, deben observarse las prohibiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, de conformidad con las consideraciones señaladas en este concepto.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Kamal Abdul Nassar MontoyaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesGestor T1-15 Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual |
| Anexo: | 0 |

1. «Artículo 3. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones de municipios son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa». [↑](#footnote-ref-2)
2. «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-3)
3. Ley 136 de 1994: «Artículo 150. Conformación y funcionamiento. Las asociaciones para su conformación y funcionamiento se sujetarán a las siguientes reglas:

«1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos» (Cursiva fuera de texto). [↑](#footnote-ref-4)
4. [↑](#footnote-ref-5)
5. Ley 1454 de 2011: «Artículo 14. Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto» (Cursiva fuera de texto). «Artículo 95. 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 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». [↑](#footnote-ref-6)
6. «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». [↑](#footnote-ref-7)