**ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS – Noción**

Por su parte, el artículo 148 de la referida Ley 136 de 1994 prescribió 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 eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas».

De este modo, precisamente sobre la base de la naturaleza jurídica de la asociación de municipios, como una entidad de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio, se comprende que se les otorgue un tratamiento similar al de los municipios. Lo anterior, en concordancia con lo considerado por el Consejo de Estado:Conforme se observa del contenido del artículo 149 de la Ley 136 de 1994, las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, a los que se les confiere los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios.

**CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Naturaleza**

El Estado acude a la contratación de bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados y de quienes colaboran en la consecución de dichos fines, entre otros.

Para la garantía de los fines de interés general involucrados en la contratación de las entidades estatales, el EGCAP establece que, en la etapa de ejecución del contrato, las entidades estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, para efectos de que las finalidades perseguidas con la celebración de los negocios jurídicos se logren de manera satisfactoria.



Señor

**xxxx**

Bogotá D.C.

**Concepto C – 214 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS – Noción / CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Naturaleza  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20210330002576 |
|  |  |

Estimado señor:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 30 de marzo de 2021.

1. **Problema planteado**

Usted realiza las siguientes preguntas:

1.«¿Es factible jurídicamente que una asociación de municipios recién constituida, ejecutar (sic) interventorías de contratos públicos, partiendo de la experiencia de los profesionales que harán la tarea de interventor? Dado que la misma esta recién conformada y, por tanto, carece de experiencia».

2.«¿puede una asociación de municipios prestar servicios públicos no domiciliarios y servicios públicos domiciliarios?»

3.«¿una asociación de municipios está facultada para ejercer su objeto social en sedes o ciudades o municipios diferentes a quienes lo integran?»

1. **Consideraciones**

Para responder sus interrogantes, debe tenerse en cuenta que se estudiará y responderá la primera pregunta planteada, en la medida en que las otras dos fueron contestadas con el radicado de salida RS20210405002677 por falta de competencia. Aclarado lo anterior, para responder la pregunta referida, se estudiarán los siguientes temas: i) la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios y las particularidades de su régimen de contratación y ii) la asociación de municipios: la posibilidad de ser contratista en contrato de interventoría.

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre el contrato de interventoría en los conceptos del 30 de agosto y el 20 de diciembre de 2019 –radicados Nos. 2201913000006394 y 2201913000009467–, en los conceptos C–064 del 28 de febrero de 2020, C–075 del 26 de marzo de 2020, C–414 de 30 de junio de 2020 y C–768 del 12 de enero de 2021. Las ideas principales allí contenidas se tendrán en cuenta para el presente concepto.

Adicionalmente, se ha pronunciado sobre la asociación de 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, C-059 del 25 de febrero de 2020 y C-788 del 21 de enero de 2021. Lo anterior para resaltar que a continuación se tomarán algunas de las consideraciones de los conceptos mencionados.

**2.1. Naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios y particularidades de su régimen de contratación**

El primer hito normativo de 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 establecer, entre otras cosas, que «[l]a 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, mediante la cual se regularon aspectos como la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios, la manera de conformarlas y su funcionamiento[[1]](#footnote-1). Posteriormente, la Ley 136 de 1994, en el artículo 149, reiteró el primero de dichos aspectos, al establecer 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 prescribió 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 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-2), 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», y su parágrafo establece 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[[3]](#footnote-3), como la Ley 1454 de 2011, disponen que se materializan mediante convenios[[4]](#footnote-4). El citado parágrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 reconoce que las entidades territoriales pueden seguir asociándose mediante convenios interadministrativos, por lo que se entiende que la suscripción de convenios es un mecanismo para que se concreten las asociaciones entre entidades territoriales.

Ahora bien, la normativa expuesta se relaciona con las asociaciones de entidades territoriales, particularmente de municipios. Sin embargo, este esquema asociativo no es el único, toda vez que existen otros formados por distintas entidades públicas, como es el caso de las asociaciones previstas en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998[[5]](#footnote-5). De este modo, 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.

Dicho lo anterior, en relación con la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios, puede afirmarse que su régimen de contratación es el general. Lo anterior se desprende, además, de lo previsto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que define como entidades estatales, sujetas a dicho estatuto a: «La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios (…)». Así las cosas, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– establece que las asociaciones de municipios son entidades estatales, para efectos contractuales, razón por la cual se someten a dicho estatuto.

De igual manera, de forma más precisa, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, establece que: «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». Dicho lo anterior, resulta claro que el régimen contractual de las asociaciones de municipios no es especial, puesto que por mandato legal se someten al EGCAP.

**2. Asociación de municipios: posibilidad de ser contratista en contratos de interventoría**

El Estado acude a la contratación de bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados y de quienes colaboran en la consecución de dichos fines, entre otros.

Para la garantía de los fines de interés general involucrados en la contratación de las entidades estatales, el EGCAP establece que, en la etapa de ejecución del contrato, las entidades estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, para efectos de que las finalidades perseguidas con la celebración de los negocios jurídicos se logren de manera satisfactoria.

Por esto, el EGCAP alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos estatales. Así, por ejemplo, los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las entidades estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto de este, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las entidades estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.

Esta Agencia, en relación con lo mencionado anteriormente, expidió la Guía para el Ejercicio de las Funciones de Supervisión e Interventoría de los Contratos del Estado, donde señaló que las entidades estatales «están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato».

A su turno, la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 *ibidem*establece que «con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda». Además. el legislador, en el segundo inciso del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, definió la noción de *interventoría*, como uno de los mecanismos que pueden usar las entidades estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Ahora bien, es importante recordar que el medio adecuado para contratar la interventoría de los contratos estatales es el concurso de méritos, al tratarse de una especie del contrato de consultoría, según el inciso 2, numeral 2, del artículo 32 de la Ley 80 de 1993: «Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría […]». En este orden de ideas la interventoría podrá ser realizada por una «persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal», que según el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, se centrará en un seguimiento técnico de la correcta ejecución del contrato vigilado. Sin embargo, según el mismo artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la interventoría también puede referirse al seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico.

En este contexto, para efectos de la consulta, es importante resaltar que la posibilidad de que las asociaciones de municipios sean interventores a la luz del artículo 18 de la Ley 617 de 2000, el cual establece que «sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo». Es decir, existe una delimitación clara de la finalidad y del alcance de la actividad contractual de las asociaciones de municipios, ligada con su naturaleza jurídica. Lo anterior, exige reconocer que si bien el artículo 18 de la Ley 617 de 2000 contempla una autorización amplia, las normas posteriores, contenidas en las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, introdujeron limitaciones respecto a la forma y posibilidad de celebrar contratos directamente con estas asociaciones, como la establecida en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007: «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». Como se observa, la disposición anterior establece una limitación respecto a la posibilidad de celebrar contratos directamente, entre otras, con asociaciones de entidades territoriales.

Sin perjuicio de lo anterior, precisamente sobre la base de la naturaleza jurídica de la asociación de municipios, como una entidad de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio, se comprende que se les otorgue un tratamiento similar al de los municipios. Lo anterior, en concordancia con lo considerado por el Consejo de Estado[[6]](#footnote-6):

Conforme se observa del contenido del artículo 149 de la Ley 136 de 1994, las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, a los que se les confiere los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios.

Así mismo, con base en la normativa referida y la jurisprudencia citada, es posible concluir que no existe prohibición para que las asociaciones de municipios participen en los procedimientos administrativos de selección de interventores en la modalidad del concurso de méritos. Sin embargo, se debe advertir que la escogencia de su propuesta, como la de cualquier otro interesado en dichos procedimientos de selección, estará supeditada al cumplimiento de los requisitos habilitantes y ponderables de cada una de esas modalidades de selección.

1. **Respuesta**

1.«¿Es factible jurídicamente que una asociación de municipios recién constituida, ejecutar (sic) interventorías de contratos públicos, partiendo de la experiencia de los profesionales que harán la tarea de interventor? Dado que la misma esta recién conformada y, por tanto, carece de experiencia».

De conformidad con las consideraciones, en ejercicio de la discrecionalidad que detentan, las asociaciones de municipios pueden ser partícipes en los procedimientos de selección de concursos de méritos. En concordancia con lo anterior, es importante indicar que no existe restricción legal para que las asociaciones de municipios sean interventores, siempre que el desarrollo de dichas actividades se enmarque en sus competencias. Por lo tanto, dichas asociaciones pueden presentarse a los procesos de selección de dicha tipología contractual, como lo es por regla general el concurso de méritos. Sin embargo, la escogencia de su propuesta, como la de cualquier otro interesado en dichos procedimientos de selección, estará supeditada al cumplimiento de los requisitos habilitantes y ponderables establecidos por la entidad contratante en cada una de esas modalidades de selección.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Camilo Perdomo Villamil Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

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-1)
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-2)
3. «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». [↑](#footnote-ref-3)
4. «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». [↑](#footnote-ref-4)
5. «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-5)
6. Consejo de Estado. Sección primera. Sentencia del 10 de marzo de 2016. [↑](#footnote-ref-6)