**CCE-DES-FM-17**

**FONDOS MIXTOS DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Naturaleza jurídica**

El artículo 63 de la Ley 397 de 1997 creó el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes, con el fin de promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales. Igualmente, autorizó al Ministerio de Cultura para participar en la creación de los fondos mixtos departamentales, municipales y de los territorios indígenas, conforme a la reglamentación que para ello expida el Gobierno Nacional La norma definió que estos fondos mixtos son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidas en su dirección, administración y contratación por el derecho privado, sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas contralorías sobre los dineros públicos.

[…]

De las normas citadas se desprende que los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes tienen un objeto que está dirigido a servir de mecanismo de financiamiento para canalizar recursos orientados a la promoción, creación, investigación y difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales en las respectivas regiones donde se desarrollen. […]

Así pues, los fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes son personas jurídicas sin ánimo de lucro, regidas por el derecho privado principalmente; hacen parte de la estructura de la Administración, como entidades descentralizadas indirectas del orden territorial ―art. 96 Ley 489 de 1998―; desarrollan actividades de interés público; tienen en su conformación aportes públicos y pueden ejecutar recursos de igual naturaleza en desarrollo de su objeto, razón por la cual están sometidas al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.

**FONDOS MIXTOS DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Régimen de contratación**

En cuanto al régimen contractual de estos fondos, el artículo 63 de la Ley 397 de 1997 definió que el régimen jurídico de sus contratos es el derecho privado. Tal exclusión del régimen jurídico contractual general de las entidades estatales no es absoluta, toda vez que estos fondos al administrar recursos públicos deben respetar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. […] Conforme a lo anterior, los contratos celebrados por los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes, en cumplimiento de su objeto, están regidos, de manera preferente, por las normas de derecho privado; no obstante, dicho régimen no es exclusivo y, por consiguiente, el margen de libertad de configuración de la actividad contractual no se rige de forma absoluta por el principio de la autonomía privada, en la medida en que también le resultan aplicables normas y principios del derecho administrativo que deben ser observados para ceñir la contratación al ordenamiento jurídico aplicable.

**CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Definición – Criterio orgánico**

[…] el Decreto 1082 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional», calificó a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales. De esta manera, los convenios o contratos interadministrativos, nominados así en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico o subjetivo, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

**CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Celebración – Entidades exceptuadas**

El hecho de que estos negocios jurídicos estén previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en el Decreto en el 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre entidades estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto, pues bien puede una entidad estatal de Ley 80 de 1993 celebrar esta clase de convenios con una entidad estatal exceptuada de esta y con régimen especial de contratación y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo, conforme se establece en el literal c), numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011.

**FONDOS MIXTOS DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Celebración de convenios interadministrativos**

[…] Así pues, conforme a lo expuesto en el acápite anterior, los fondos mixtos al ser entidades descentralizadas indirectas tienen la calidad de entidades públicas, independientemente del porcentaje de participación pública que involucren, razón por la cual tienen la posibilidad de suscribir convenios y contratos interadministrativos con otras entidades públicas sin importar su régimen de contratación.

**CONTRATACIÓN DIRECTA – Restricciones – Asociaciones de entidades territoriales – Cooperativas de naturaleza pública – Sector solidario – Régimen de contratación – Convenios y Contratos interadministrativos**

El artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, por una parte, sometió a las cooperativas, a las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general a los entes solidarios de carácter público, a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; y, por otra parte, estableció que la celebración de contratos entre estas con entidades estatales, se sometería a los procesos de selección previstos en esa ley, en los que debían participar en igualdad de condiciones con los particulares. Esta última previsión significa que los sujetos destinatarios de esta disposición no están autorizados para celebrar contratos con entidades estatales mediante contratación directa y, por tanto, se les restringe la posibilidad de celebrar directamente convenios o contratos interadministrativos.

**ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES – Tipos de asociación**

[…] la Ley 1454 de 2011 –LOOT–, orgánica del ordenamiento territorial, en su artículo 10, concibió como 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».

**ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COOPERATIVAS – Sector Solidario – Definición**

[…] las administraciones públicas cooperativas son entidades públicas, creadas a iniciativa de entidades territoriales como personas jurídicas sin ánimo de lucro, con independencia del régimen legal establecido para su funcionamiento. Su naturaleza jurídica se deriva de la iniciativa en su creación y el carácter público de sus aportes. Tienen como objeto específico producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y el desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general, según las características de este tipo de organizaciones solidarias, definidas en el artículo 6 de la Ley 454 de 1998.

**ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO – Artículo 10 ley 1150 de 2007**

[…] las entidades sin ánimo de lucro que son destinatarias del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y, por ende, a las cuales se les restringe la posibilidad de contratar directamente convenios o contratos interadministrativos, son aquellas que resultan de la asociación de entidades territoriales o tienen el carácter de entes solidarios como son las cooperativas públicas, en los términos previstos en las normas legales citadas. De esta manera, no se enmarcan en el supuesto de la norma otro tipo de entidades sin ánimo de lucro de carácter público. Por ejemplo, no son susceptibles del ámbito aplicación de esta norma los fondos mixtos autorizados por el artículo 63 de la Ley 397 de 1997, porque son entidades sin ánimo de lucro de carácter mixto, que no nacen de la asociación entre entidades territoriales sino de aportes públicos y privados, y tampoco tienen el carácter de organizaciones solidarias de acuerdo con las disposiciones legales que regulan este sector.

Interfaz de usuario gráfica, Texto, Aplicación

Descripción generada automáticamente

Bogotá, 23 Julio 2021

Señor

**Jhoan Sebastián Pulecio Gómez**

Ciudad.

**Concepto C ̶ 347 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Naturaleza jurídica / FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Régimen de contratación / CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Definición – Criterio orgánico / CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Celebración – Entidades exceptuadas/ FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Celebración convenios y contratos interadministrativos/ CONTRATACIÓN DIRECTA – Restricción – Asociaciones de entidades territoriales – Cooperativas de naturaleza pública – Sector solidario – Régimen de contratación – Convenios y Contratos interadministrativos/ ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES – Tipos de asociación /COOPERATIVAS DE NATURALEZA PÚBLICA – Sector Solidario – Definición / ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO – Destinatarias del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007. |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20210531004789 |

Estimado señor Pulecio,

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, 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, responde su consulta remitida el 31 de mayo de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted formula las siguientes preguntas en su consulta:

«¿Es posible que una entidad territorial (Municipio) suscriba un contrato interadministrativo con una entidad sin ánimo de lucro, cuya conformación es mayoritariamente pública como lo es el fondo mixto para la cultura y el arte?»

«¿Se encuentran incluidas dentro de la restricción del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 todas las entidades sin ánimo de lucro de naturaleza pública? […] Es decir, ¿dichas entidades sin ánimo de lucro no pueden suscribir convenios o contratos interadministrativos de manera directa con una entidad pública?»

El anterior interrogante lo hace con fundamento en la restricción establecida en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, «la cual dispone que la celebración de contratos de entidades estatales con *asociaciones o cooperativas de entidades territoriales y en general con entes solidarios*, se deberá someter a los procesos de selección de que trata la ley, en los que participarán en igualdad de condiciones con los particulares, es decir, a través de procesos competitivos». (Cursiva fuera de texto).

1. **Consideraciones**

Para responder a las preguntas planteadas se estudiará: i) la naturaleza jurídica de los fondos para la promoción de la cultura y de las artes; ii) los convenios o contratos interadministrativos y su regulación, y iii) la posibilidad de que las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales puedan celebrar convenios y contratos interadministrativos.

Respecto de la naturaleza jurídica de los fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes, y los convenios o contratos interadministrativos y su regulación, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– se pronunció en las consultas con radicados 4201913000007595 del 7 de noviembre de 2019, 4202012000000237, C-055 del 15 de enero de 2020, C-086 del 16 de marzo de 2020 y C–101 del 13 de marzo de 2020. Igualmente, en los conceptos con radicados No. 4201913000006540 del 21 de octubre de 2019, C-023 del 13 de febrero de 2020, C-032 del 19 de febrero de 2020, C-086 del 16 de marzo de 2020, C-101 del 16 de marzo de 2020, C-575 del 27 de agosto de 2020, entre otros, se pronunció respecto de la naturaleza jurídica y características de los contratos y convenios interadministrativos.

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales puedan celebrar convenios y contratos interadministrativos, esta Agencia emitió el concepto con radicado 4201912000007676 del 20 de diciembre de 2019 y el concepto C-116 de 30 de marzo de 2021, este último para precisar el alcance del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007. En lo pertinente, se reiterarán las consideraciones de dichos conceptos.

**2.1. Naturaleza jurídica de los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes**

En desarrollo de los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política, relativos al deber del Estado de promover, fomentar y proteger la cultura, el arte, la ciencia, la tecnología y el patrimonio cultural de la Nación, el legislador expidió la Ley 397 de 1997 por la cual se dictaron normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura y acerca de la creación y estructura del Ministerio de Cultura. Esta norma creó el Sistema Nacional de la Cultura, entendido como un conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, para el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales, según los principios de descentralización, participación y autonomía[[1]](#footnote-1).

Este sistema está conformado por el Ministerio de Cultura, los concejos municipales, distritales y departamentales de cultura, los fondos mixtos de promoción de la cultura y de las artes y, en general por las entidades públicas y privadas que desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades culturales.

El artículo 63 de la Ley 397 de 1997 creó el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes, con el fin de promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales. Igualmente, autorizó al Ministerio de Cultura para participar en la creación de los fondos mixtos departamentales, municipales y de los territorios indígenas, conforme a la reglamentación que para ello expida el Gobierno Nacional.

La norma definió que estos fondos mixtos son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidas en su dirección, administración y contratación por el derecho privado, sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas contralorías sobre los dineros públicos.

La Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 63 de la Ley 397 de 1997[[2]](#footnote-2), lo encontró ajustado a la Constitución Política, por considerar que el legislador tiene la facultad de crear este tipo fondos, como personas jurídicas con régimen especial, para la ejecución de los gastos e inversiones que requiere la materialización del fomento de actividades culturales coordinadas por el Ministerio de Cultura como jefe superior de la administración en su ramo.

La Corte Constitucional también los diferenció de los fondos cuenta creados por el legislador como un mecanismo de manejo de recursos públicos para el cumplimiento de un fin específico y que son administrados por un ente público bajo el régimen aplicable a este último. Al respecto, el Alto Tribunal consideró lo siguiente:

Con todo, no puede perderse de vista que los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes pertenecen a la categoría de los fondos entidad. En efecto, la norma legal mencionada es expresa en indicar que dichos fondos mixtos «son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidas en su dirección, administración y contratación por el Derecho Privado sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas Contralorías sobre los dineros públicos». Es precisamente ese carácter institucional de los fondos mixtos explica que el artículo 57 de la Ley 397 los incluya como una de las entidades que integran el Sistema Nacional de Cultura.

En cambio, el Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes (i) es una cuenta especial sin personería jurídica; (ii) no puede, por ende, comprenderse como una «entidad»; y (iii) su administración corresponde al Ministerio de Cultura, lo que justifica que los contratos que se celebren en relación con el mismo, como lo dispone el artículo 11 objetado, se rijan por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto por la simple razón que tales procesos contractuales estarán a cargo del Ministerio de Cultura pues el Fondo Mixto, se insiste, carece de personería jurídica[[3]](#footnote-3).

Debe señalarse que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1493 de 1998, compilado en el Decreto 1080 de 2015, con el fin de reglamentar la participación del Ministerio de Cultura en la creación de los fondos mixtos y la celebración de convenios con aquellos. El régimen establecido para estos fondos quedó dispuesto de la siguiente manera:

Artículo 2.2.2.1. Naturaleza jurídica. Los Fondos Mixtos de Promoción de la Cultura y las Artes, son entidades con personería jurídica, sin ánimo de lucro, que se constituyen con aportes del sector público y privado, regidos por el derecho privado, en lo que se relaciona con su dirección, administración y régimen de contratación, sin perjuicio del porcentaje de aportes del sector público, y se rigen por la Ley 397 de 1997 y demás normas concordantes.

Artículo 2.2.2.2. Fondos Mixtos de Territorios Indígenas. Los Fondos Mixtos de los Territorios Indígenas sólo podrán crearse cuando se expida la Ley de Ordenamiento Territorial a que se refiere el artículo 329 de la Constitución Política.

[…]

Artículo 2.2.2.4. Régimen Jurídico. Las normas de este Decreto, en cuanto a la naturaleza jurídica, aplicación del régimen de derecho privado en la administración, dirección y contratación y régimen de convenios se extienden al Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica y al Fondo Mixto Nacional de Cultura.

De las normas citadas se desprende que los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes tienen un objeto que está dirigido a servir de mecanismo de financiamiento para canalizar recursos orientados a la promoción, creación, investigación y difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales en las respectivas regiones donde se desarrollen.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-230 de 1995, al estudiar la naturaleza jurídica de los fondos para la promoción de la cultura y de las artes, a pesar de su naturaleza mixta y su sometimiento al derecho privado, ha establecido que estos constituyen entidades descentralizadas indirectas o de segundo orden de conformidad con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. En relación con ese punto, esa Corporación sostuvo:

Por no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del código civil y demás normas complementarias.

La ley 80 de 1993 sometió a las corporaciones y fundaciones, en las cuales el Estado tenga una participación mayoritaria (art. 2o., ord. 1o, lit. a.), a las reglas principios de la contratación de la administración pública y para ello las reconoció en el literal a) del ordinal 1 del art. 2 de dicha ley como entidades estatales.

[…]

El encuadramiento de las corporaciones y fundaciones en la condición de entidades estatales y la calificación de sus directivos como servidores públicos, para los efectos indicados, no modifica ni la naturaleza de aquéllas ni la situación laboral particular de estos últimos con las referidas entidades, porque unas y otros siguen sometidos al régimen de derecho privado que les es aplicable…

[…]

Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas le entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos[[4]](#footnote-4).

Así pues, los fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes son personas jurídicas sin ánimo de lucro, regidas por el derecho privado principalmente; hacen parte de la estructura de la Administración, como entidades descentralizadas indirectas[[5]](#footnote-5) del orden territorial ―art. 96 Ley 489 de 1998―; desarrollan actividades de interés público; tienen en su conformación aportes públicos y pueden ejecutar recursos de igual naturaleza en desarrollo de su objeto, razón por la cual están sometidas al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.

En cuanto al régimen contractual de estos fondos, el artículo 63 de la Ley 397 de 1997 definió que el régimen jurídico de sus contratos es el derecho privado. Tal exclusión del régimen jurídico contractual general de las entidades estatales no es absoluta, toda vez que estos fondos al administrar recursos públicos deben respetar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal[[6]](#footnote-6), de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007[[7]](#footnote-7).

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la imbricación de ordenamientos que confluyen en el régimen contractual de las entidades excluidas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y ha considerado que el régimen sustantivo del contrato ―derecho privado― no desvanece el sometimiento de la Administración al principio de legalidad y a los principios constitucionales. Así, por ejemplo, en la actividad precontractual de estas entidades, aun cuando se aplican normas de derecho privado, también se aplican los principios de la función administrativa, situación que puede derivar en la expedición de verdaderos actos administrativos que se someten al cumplimiento del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, son controlables por el juez administrativo, como toda la actividad de la Administración Pública[[8]](#footnote-8).

Conforme a lo anterior, los contratos celebrados por los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes, en cumplimiento de su objeto, están regidos, de manera preferente, por las normas de derecho privado; no obstante, dicho régimen no es exclusivo y, por consiguiente, el margen de libertad de configuración de la actividad contractual no se rige de forma absoluta por el principio de la autonomía privada, en la medida en que también le resultan aplicables normas y principios del derecho administrativo que deben ser observados para ceñir la contratación al ordenamiento jurídico aplicable.

**2.****2. Los convenios o contratos interadministrativos y su regulación**

Los convenios o contratos interadministrativos son figuras contractuales mencionadas en la Ley 80 de 1993, aunque esta no las definió ni las desarrolló. En sus disposiciones originales utilizó aisladamente la expresión «interadministrativos» para indicar que la modalidad de selección para celebrar los convenios o contratos de esa denominación es la de contratación directa –en el artículo 24, núm. 1, literal c–; los eximió de la constitución de las garantías para cubrir los riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones surgidas de los mismos –artículo 25, núm. 19, subrogado por el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007– y prohibió en ellos, la utilización de las cláusulas excepcionales al derecho común –en el artículo 14, numeral 2, parágrafo[[9]](#footnote-9)–. Sin embargo, se reitera, en ninguna de sus disposiciones, definió los contratos y los convenios interadministrativos.

Sin perjuicio de lo anterior, el Decreto 1082 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional», calificó a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales[[10]](#footnote-10). De esta manera, los convenios o contratos interadministrativos, nominados así en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico o subjetivo, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Ahora bien, el hecho de que estos negocios jurídicos estén previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en el Decreto en el 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre entidades estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto, pues bien puede una entidad estatal de Ley 80 de 1993 celebrar esta clase de convenios con una entidad estatal exceptuada de esta y con régimen especial de contratación y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo, conforme se establece en el literal c), numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011–:

**Artículo 2*°.*** De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

[…]

»4. **Contratación directa.**La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

[…]

»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.

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 en principio está dirigido a regular las modalidades de selección aplicables a los diferentes tipos de contratos estatales. Sin embargo, al referirse a los contratos interadministrativos no solo dispone reglas de selección, sino que también establece la forma para determinar el régimen aplicable a la ejecución de los pactos celebrados bajo esta modalidad contractual.

En efecto, la regla contenida en el numeral 4 –literal c., inciso tercero– indica que en los casos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará sometida a dicha ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de la actividad de la entidad ejecutora. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado, a propósito de las reglas para los contratos interadministrativos, lo siguiente[[11]](#footnote-11):

«a. **Los contratos interadministrativos, en todos los casos** (contratación directa y aún en los eventos en que se ordene que sean el resultado de una licitación pública o selección abreviada), deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, los cuales, naturalmente, están sometidos a la ley (literal c, numeral 4, inciso primero del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007). Esta exigencia significa que la entidad estatal ejecutora (contratista) posee la capacidad jurídica y financiera, el soporte técnico y operativo y la experiencia acreditada para ejecutar ella misma el objeto contractual, por lo que todo tipo de “intermediación” en la materia se encuentra proscrito por la ley; además, se trata de un requisito general para poderse obligar válidamente (artículo 1502 C.C).

» b. **La suscripción de contratos interadministrativos** “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”, debe estar precedida de licitación pública o selección abreviada; es decir, se introdujo la prohibición para suscribir por contratación directa contratos interadministrativos de determinados objetos, de manera que para celebrar los citados contratos las entidades mencionadas deberán participar en condiciones de igualdad en cualquiera de los procesos de selección que impliquen convocatoria pública y solamente en los demás casos, podrá acudirse a la modalidad de contratación directa (literal c, inciso 2, ibídem).

[…]

» c. **La ejecución de los contratos interadministrativos** quedó sometida, por regla general, al Estatuto General de Contratación Pública, salvo los casos en que la entidad ejecutora actúa en régimen de competencia con el sector privado o cuando el contrato tenga relación directa con su actividad (modificación introducida por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 al inciso 2º literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007); dicho de otro modo, solamente si se da esa relación inmediata entre el objeto del contrato y la actividad propia de la entidad ejecutora, tal como debe ser, la ejecución del respectivo contrato interadministrativo podrá hacerse bajo las reglas de derecho diferentes a la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

» d. **En cuanto a la subcontratación** se imponen restricciones. En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora debiera subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

» e. Quedaron **exceptuados** de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales.

Como puede apreciarse, la Ley 1150 de 2007 establece que las entidades estatales pueden celebrar directamente contratos o convenios interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Se exceptúa de la anterior regla ciertas tipologías contractuales –obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública–, cuando las ejecutoras de estos sean las entidades estatales allí previstas –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–, caso en el cual deben contratarse mediante procesos competitivos –licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos o mínima cuantía–. Nótese que en este evento la ley no restringió su denominación de contrato interadministrativo, sino que exceptuó ese tipo de contratos a celebrar con tales entidades del procedimiento de contratación directa del contratista. La calidad de interadministrativo de un contrato o convenio no está determinada entonces por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo.

Las anteriores consideraciones permiten inferir que, según el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, los convenios interadministrativos son contratos estatales independientemente del régimen de contratación al que estén sometidas las partes entre quienes se celebra o de las normas por las que deba regirse su ejecución, siempre que se suscriban entre entidades que ostenten la calidad de estatales o de derecho público.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia C–671 de 2015, manifestó: «Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública».

Así pues, conforme a lo expuesto en el acápite anterior, los fondos mixtos al ser entidades descentralizadas indirectas tienen la calidad de entidades públicas, independientemente del porcentaje de participación pública que involucren, razón por la cual tienen la posibilidad de suscribir convenios y contratos interadministrativos con otras entidades públicas sin importar su régimen de contratación.

Finalmente, es del caso señalar que el artículo 2.2.2.3 del Decreto 1080 de 2015, relativo al régimen de los convenios suscritos por los fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes, establece una excepción a la regla anterior, por cuanto prescribe que «Los convenios que suscriba el Ministerio de Cultura con los fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes a nivel nacional se regirán por el artículo 355 de la Constitución Política». En este sentido, esta Agencia se remite a las consideraciones que en relación con la legalidad y aplicación de dicho artículo realizó en los Conceptos C-086 y C-101 de 16 de marzo de 2020, las cuales no se desarrollan por desbordar el objeto de la consulta.

**2.3.** **Posibilidad de que las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales celebren convenios y contratos interadministrativos**

El artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, por una parte, sometió a las cooperativas, a las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general a los entes solidarios de carácter público, a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; y, por otra parte, estableció que la celebración de contratos entre estas con entidades estatales, se sometería a los procesos de selección previstos en esa ley, en los que debían participar en igualdad de condiciones con los particulares. Esta última previsión significa que los sujetos destinatarios de esta disposición no están autorizados para celebrar contratos con entidades estatales mediante contratación directa y, por tanto, se les restringe la posibilidad de celebrar directamente convenios o contratos interadministrativos.

Cabe precisar que para aplicar la restricción a la contratación directa que comporta la norma citada, es necesario identificar entonces cuáles son las asociaciones entre entidades territoriales y las asociaciones, las cooperativas y en general los entes solidarios de carácter público.

En relación con las primeras, la Ley 1454 de 2011 –LOOT–, orgánica del ordenamiento territorial, en su artículo 10, concibió como 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».

Según el artículo 11 de la citada ley, tales modalidades de asociaciones de entidades territoriales «se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios».

Las asociaciones entre entidades territoriales, de acuerdo con los artículos 12 al 16 de la normativa referida, se conforman mediante convenios, salvo la provincia administrativa y de planificación que se crea a través de ordenanzas de las asambleas departamentales, previa autorización de los respectivos concejos Municipales.

En cuanto a su naturaleza y funciones, el artículo 17 establece que se trata de «entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman». Sin perjuicio de la creación de tales asociaciones se permite que las entidades territoriales puedan también asociarse mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998[[12]](#footnote-12).

De la normativa citada debe resaltarse el carácter calificado de los sujetos que intervienen en la creación de las asociaciones. En efecto, se trata únicamente de entidades territoriales, que son aquellas establecidas en el artículo 286 de la Constitución Política, esto es, los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, y las regiones y provincias a las que la ley les haya otorgado tal carácter. El resultado de la asociación será una entidad administrativa de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio.

 En relación con las cooperativas y en general los entes solidarios de carácter público, sujetos también a la restricción del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, es menester señalar que la Ley 79 de 1988, en el Título II sobre el Sector Cooperativo, al describir en el capítulo IV otras formas asociativas, dispuso en el artículo 4º lo siguiente:

Artículo 4. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

De acuerdo con la norma transcrita, las cooperativas son asociaciones sin ánimo de lucro que pueden crearse por personas naturales o jurídicas, en las cuales los trabajadores o usuarios pueden desempeñarse al mismo tiempo como aportantes o gestores de la empresa, con el propósito de producir o distribuir bienes y servicios en forma conjunta y eficiente para satisfacer las necesidades de sus miembros y de la comunidad.

Esta forma asociativa del sector solidario no solo puede ser de carácter privado, sino que también puede ser público, naturaleza a la que responde cuando es conformada por entidades públicas de distintos niveles. Al respecto, el artículo 130 de la Ley 179 de 1988 indica:

Artículo 130. Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, establecidas por la Nación, los departamentos, intendencias y comisarías y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos, serán consideradas como formas asociativas para los efectos de este título y podrán constituirse con un mínimo de cinco entidades.

El parágrafo 2º del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 señala que las cooperativas conformadas por entes públicos tienen el carácter de organizaciones solidarias, al tiempo que, el artículo 2 del Decreto - ley 1482 de 1989, define sus características, así:

Artículo 2. NATURALEZA Y CARACTERISTICAS. Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, que se denominarán administraciones cooperativas, se considerarán como formas asociativas componentes del sector cooperativo y tendrán las siguientes características:

1. Serán de iniciativa de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos.

2. Disfrutarán de autonomía administrativa, económica y financiera compatible con su naturaleza de entidades del sector cooperativo.

3. Funcionarán de conformidad con el principio de la participación democrática.

4. Tendrán por objeto prestar servicios a sus asociados.

5. Establecerán la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.

6. Destinarán sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

7. Adoptarán el principio de libre ingreso y retiro de sus asociados, cuyo número será variable e ilimitado, pero en ningún caso inferior a cinco.

8. Se constituirán con duración indefinida.

En consecuencia, las administraciones públicas cooperativas son entidades públicas[[13]](#footnote-13), creadas a iniciativa de entidades territoriales como personas jurídicas sin ánimo de lucro, con independencia del régimen legal establecido para su funcionamiento. Su naturaleza jurídica se deriva de la iniciativa en su creación y el carácter público de sus aportes[[14]](#footnote-14). Tienen como objeto específico producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y el desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general, según las características de este tipo de organizaciones solidarias, definidas en el artículo 6 de la Ley 454 de 1998.

Establecida la naturaleza jurídica de las asociaciones de entidades territoriales y de los entes solidarios como las cooperativas conformadas por entes públicos, es necesario precisar cuál es el régimen para celebrar contratos al que han estado sometidas, para un correcto entendimiento de lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007.

Al respecto, es necesario indicar que 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: «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». De esta manera, en armonía con el artículo 24 numeral 1, literal c) del Estatuto, dichas entidades podían suscribir los convenios y los contratos interadministrativos directamente.

En relación con las cooperativas conformadas por entes públicos, la Ley 454 de 1998 modificó su régimen de contratación en el artículo 66, al señalar que se sujetarían en la celebración sus contratos, a los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, publicidad, economía, celeridad, moralidad, eficiencia y responsabilidad. En virtud de esta disposición se entendió que tales entidades quedaron exceptuadas de la aplicación de la Ley 80 de 1993.

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, convenios interadministrativos, 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 municipios. La norma mencionada establece lo siguiente:

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.

[…]

2. 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 deber en los procesos de selección sometidos al Estatuto General de Contratación 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 de forma directa, sometiéndolas a las reglas de la selección objetiva en caso de que estas pretendieran contratar o ser contratadas por una entidad estatal.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, normativa que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, se establecieron nuevos criterios para la celebración de convenios interadministrativos por parte de las cooperativas de carácter público y las asociaciones entidades territoriales.

De un lado, 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[[15]](#footnote-15). Y de otro lado, el artículo 10 las sometió en su actividad contractual al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, además, que la celebración de contratos de entidades estatales con asociaciones o cooperativas de entidades territoriales y en general con entes solidarios, se debía realizar mediante procesos de selección abiertos y competitivos fijados en esa ley, en los que participarán en igualdad de condiciones con los particulares. Es decir, que ni las asociaciones de entidades territoriales ni las cooperativas podrán suscribir de manera directa contratos interadministrativos, pues de hacerlo, incumplirían este mandato. Este criterio fue sostenido por esta entidad en los conceptos Nos. 2201913000005444 y 2201913000005649, del 30 de julio y el 8 de agosto de 2019, respectivamente, entre otros.

Ahora bien, de acuerdo con las disposiciones jurídicas citadas, para los efectos de esta consulta, se observa que la naturaleza jurídica de los sujetos que conforman las asociaciones de entidades territoriales es incompatible con la lógica de los fondos mixtos para la promoción de la cultura y el arte, porque en el primer caso se aúnan esfuerzos de dos o más entidades públicas, en particular, de entidades territoriales, mientras que en el segundo caso concurren el capital público y el capital privado para el cumplimiento de un objetivo común. También debe aclararse que los fondos mixtos para la promoción de la cultura y el arte tampoco pueden asimilarse a entidades cooperativas y en general a los entes solidarios[[16]](#footnote-16) de carácter público que la ley autoriza crear, precisamente por el objeto disímil de uno y otro ente.

En conclusión, las entidades sin ánimo de lucro que son destinatarias del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y, por ende, a las cuales se les restringe la posibilidad de contratar directamente convenios o contratos interadministrativos, son aquellas que resultan de la asociación de entidades territoriales o tienen el carácter de entes solidarios como son las cooperativas públicas, en los términos previstos en las normas legales citadas. De esta manera, no se enmarcan en el supuesto de la norma otro tipo de entidades sin ánimo de lucro de carácter público. Por ejemplo, no son susceptibles del ámbito aplicación de esta norma los fondos mixtos autorizados por el artículo 63 de la Ley 397 de 1997, porque son entidades sin ánimo de lucro de carácter mixto, que no nacen de la asociación entre entidades territoriales sino de aportes públicos y privados, y tampoco tienen el carácter de organizaciones solidarias de acuerdo con las disposiciones legales que regulan este sector.

1. **Respuestas**

«¿Es posible que una entidad territorial (Municipio) suscriba un contrato interadministrativo con una entidad sin ánimo de lucro, cuya conformación es mayoritariamente pública como lo es el fondo mixto para la cultura y el arte?»

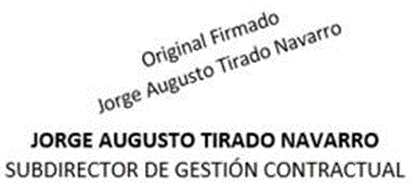
De acuerdo con las consideraciones, las entidades estatales sujetas a la Ley 80 de 1993, como son las entidades territoriales, pueden celebrar convenios y contratos interadministrativos con entidades estatales de régimen especial y exceptuado del Estatuto General de Contratación, como son los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes previstos en el artículo 63 de la Ley 397 de 1997. Lo anterior, porque lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio es la calidad de los sujetos de la relación contractual –criterio orgánico–, quienes deben formar parte de la administración pública, como es el caso de los fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes, que tienen el carácter de entidades descentralizadas indirectas.

«¿Se encuentran incluidas dentro de la restricción del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 todas las entidades sin ánimo de lucro de naturaleza pública? […] Es decir, ¿dichas entidades sin ánimo de lucro no pueden suscribir convenios o contratos interadministrativos de manera directa con una entidad pública?»

De conformidad con lo expresado en las consideraciones, las entidades sin ánimo de lucro que son destinatarias del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y, por ende, a las cuales se les restringe la posibilidad de contratar directamente convenios o contratos interadministrativos, son aquellas que resultan de la asociación de entidades territoriales o tienen el carácter de entes solidarios como son las cooperativas públicas, en los términos previstos en las normas legales citadas. En tal sentido, no se enmarcan en el supuesto de la norma otro tipo de entidades sin ánimo de lucro de carácter público. Por ejemplo, no hacen parte del ámbito de aplicación de esta norma los fondos mixtos autorizados por el artículo 63 de la Ley 397 de 1997, porque son entidades sin ánimo de lucro de carácter mixto, que no nacen de la asociación entre entidades territoriales sino de aportes públicos y privados, y tampoco tienen el carácter de organizaciones solidarias de acuerdo con las disposiciones legales que regulan este sector.

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

Atentamente,

****

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Franco Victoria-SAS- Representante legal Diego Franco  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual |
| Anexo: | 0 |

1. Artículo 57 de la Ley 397 de 1997. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia C-671 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional. Sentencia C-617 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional. Sentencia C-230 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell. [↑](#footnote-ref-4)
5. De tiempo atrás la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha diferenciado entre «entidades descentralizadas directas», esto es, aquellas cuya creación es obra de la ley, la ordenanza o el acuerdo y «entidades descentralizadas indirectas», es decir, las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí o con la intervención de particulares, previa autorización legal». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de febrero de 2016, rad. 2015-00110-00(2259). C.P. Álvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Definición legal que hoy puede encontrarse en el artículo 3 del CPACA. [↑](#footnote-ref-6)
7. «Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal». [↑](#footnote-ref-7)
8. Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección 3ª, sentencia de 6 de julio de 2017, M.P. Marta Nubia Velázquez Rico, rad. 51920; sentencia de 13 de abril de 2011, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, rad. 37.423; sentencia de 20 de abril de 2005, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, rad. 14.519, entre otras. [↑](#footnote-ref-8)
9. «Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

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

   […]

   »Parágrafo. 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». [↑](#footnote-ref-9)
10. «Artículo 2.2.1.2.1.4.4. 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». [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 26 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00 (2257). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-11)
12. «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-12)
13. Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 6 de junio de 1996. Radicado n.º 809. Consejero Ponente: Cesar Hoyos Salazar. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 5 de diciembre de 2016. Rad. No. 15001-23-31-002-2009-00250-01(41774). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-14)
15. «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-15)
16. El parágrafo 2º del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 señala que tienen el carácter de organizaciones solidarias en general entre otras: «cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la Economía Solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo.» [↑](#footnote-ref-16)