**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 –Prohibición de suscripción**

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 –** **Prohibición – 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.

Bogotá D.C., 20/12/2019 Hora 11:52:23s

**N° Radicado: 2201913000009468**

Señor

# Ciudadano anónimo

Ciudad

Radicación: Respuesta a consulta # 4201912000007676

Temas: Convenios interadministrativos

Tipo de asunto consultado: Asociación de municipios; contratos de obra pública Estimado señor,

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 13 de noviembre de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011.

# Problema planteado

El solicitante pregunta: “¿puede o no un municipio y/o departamento, mediante contratos y/o convenios interadministrativos con las asociaciones de municipios, contratar la ejecución de obras públicas sin importar la cuantía de estas?

# 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 para la ejecución de obras.

# Naturaleza de las asociaciones de municipios

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 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-1). Posteriormente, la Ley 136 de 1994, en el artículo 149, reiteró el primero de dichos aspectos, al decir 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-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 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 cómo se conforman las asociaciones de municipios, tanto la Ley 136 de 1994[[3]](#footnote-3), como la Ley 1454 de 2011, establecen que se hace a través de convenios[[4]](#footnote-4). 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.

Por otra parte, 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, esquema asociativo que no desconoce la existencia de otros a los que pueden acudir en general, entidades públicas, como los previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998[[5]](#footnote-5) y las asociaciones de municipios no corresponden a aquellas a que hacen mención la Ley 489 de 1998, por provenir de las Leyes 136 de 1994 y 1474 de 2011.

# Posibilidad de que las asociaciones de municipios puedan celebrar convenios y contratos interadministrativos para la ejecución de obras

Para empezar, es necesario realizar una revisión de las normas que en el pasado regularon la temática que nos ocupa, por lo cual es necesario indiciar 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:

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, es claro que 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, 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:

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.

(…)

1. 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 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.

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 Ley 80 de 1993, se establecieron nuevos criterios para la celebración de convenios interadministrativos para la actividad contractual de cooperativas y asociaciones 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-6).

Por otra parte, 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 normativa citada, 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.

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.

Por último, habrá que aclarar que 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.

# Respuesta

Las asociaciones de municipios sí pueden contratar con un municipio o departamento la ejecución de obras públicas. Sin embargo, no lo podrán hacer a través de la contratación directa, pues su escogencia se debe llevar a cabo luego de surtido un proceso competitivo, como el de licitación pública.

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

Atentamente,



Proyectó: Leider Gómez Caballero

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. “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-6)