**LEY 1276 DE 2009 – Convenios – Contratación – Parágrafo del artículo 8 – Estampilla – Adulto mayor**

[…] la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha considerado que, los convenios que pueden celebrar los departamentos, distritos y municipios en los términos del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, están regulados por el EGCAP, esto es, por la Ley 80 de 1993 y todas sus normas complementarias y reglamentarias. Eventualmente, estos convenios pueden estar regulados por las disposiciones especiales contenidas en el Decreto 092 del 2017, siempre que se den las condiciones para el efecto, esto es, que los convenios se celebren con Entidades Sin Ánimo De Lucro – en adelante ESAL – para los fines previstos en dicha norma.

En este punto, es necesario realizar dos (2) precisiones: E*n primer lugar*, que los convenios de que trata el artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017 no podrán regularse por las disposiciones de los regímenes exceptuados del EGCAP, pues dichos convenios son suscritos por entidades territoriales únicamente, particularmente, los departamentos, los distritos y los municipios, autoridades que se denominan “Entidades Estatales” para los fines de la contratación estatal, y cuyos procesos contractuales son regulados por el EGCAP, según los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993.

*En segundo lugar*, el Decreto 092 de 2017 resulta aplicable a los convenios regulados en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, que modificó el artículo 8 de la Ley 1276 de 2010, *únicamente* en aquellos eventos en los que los entes territoriales “[…] contrata[n] con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad […]”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del mencionado Decreto y, solamente, si se cumplen los otros requisitos que se derivan de su contenido, entre ellos, que no se genere una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco una relación conmutativa entre esta y la ESAL.

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2024.

Señor

**Edison Heraldo Moran Garreta**Cali, Valle del Cauca

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C-109 de 2024** |
| **Temas:**  | LEY 1276 DE 2009 – Convenios – Contratación – Parágrafo del artículo 8 – Estampilla – Adulto mayor  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240523005369 |

Estimado señor Moran:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 23 de mayo de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“El convenio mecionado en el paragrafo del articulo 8 de la ley 1276 de 2009, corresponde a un regimen especial para transferir los recursos de la estampilla de adulto mayor de manera directa o se debe aplicar bajo la modalidad de convenio de asociacion del decreto 092 de 2017? […]”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Los convenios que pueden celebrar los departamentos, distritos y municipios en los términos del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, por un régimen especial de contratación o se pueden celebrar siguiendo las reglas establecidas en el Decreto 092 de 2017?, en otras palabras ¿Cuál es el régimen contractual aplicable a los convenios de que trata el artículo 8 de la Ley 1276 de 2006, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Respecto al problema jurídico planteado, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha considerado[[1]](#footnote-2) que, los convenios que pueden celebrar los departamentos, distritos y municipios en los términos del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, están regulados por el EGCAP, esto es, por la Ley 80 de 1993 y todas sus normas complementarias y reglamentarias. Eventualmente, estos convenios pueden estar regulados por las disposiciones especiales contenidas en el Decreto 092 del 2017, siempre que se den las condiciones para el efecto, esto es, que los convenios se celebren con Entidades Sin Ánimo De Lucro – en adelante ESAL – para los fines previstos en dicha norma. En este punto, es necesario realizar dos (2) precisiones: E*n primer lugar*, que los convenios de que trata el artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017 no podrán regularse por las disposiciones de los regímenes exceptuados del EGCAP, pues dichos convenios son suscritos por entidades territoriales únicamente, particularmente, los departamentos, los distritos y los municipios, autoridades que se denominan “Entidades Estatales” para los fines de la contratación estatal, y cuyos procesos contractuales son regulados por el EGCAP, según los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993. *En segundo lugar*, el Decreto 092 de 2017 resulta aplicable a los convenios regulados en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, que modificó el artículo 8 de la Ley 1276 de 2010, *únicamente* en aquellos eventos en los que los entes territoriales “[…] contrata[n] con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad […]”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del mencionado Decreto y, solamente, si se cumplen los otros requisitos que se derivan de su contenido, entre ellos, que no se genere una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco una relación conmutativa entre esta y la ESAL. En este segundo escenario, las entidades territoriales cuentan con dos (2) opciones: i) los contratos de colaboración o de interés público con el fin de impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 autoriza a las Entidades Estatales a celebrar negocios jurídicos con ESAL para cumplir sus funciones. La misma Ley define estos negocios jurídicos como convenios de asociación y establece que deben celebrarse de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política, teniendo en cuenta los parámetros explicados en este concepto. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* La Constitución Política de 1991 establece tres (3) regímenes de contratación. El *primero* se fundamenta en la competencia prevista en el inciso final del artículo 150 superior, por el cual se faculta al Congreso de la República para expedir un EGCAP. El *segundo* se relaciona con la posibilidad de crear regímenes especiales, caso en el cual la Constitución los exceptúa directamente, como sucede con las universidades públicas y el Banco de la República –artículos 69 y 371–, o permite que la ley defina el régimen jurídico de determinados órganos del Estado, como en el caso de las entidades descentralizadas por servicios –artículo 210– y las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios –artículo 365–. *Finalmente*, el artículo 355 establece el régimen de los contratos con las ESAL, el cual –además de extenderse a los *convenios de asociación* en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998– se desarrolló a través del Decreto 092 de 2017.
* Los primeros dos (2) regímenes se caracterizan por la exhaustiva regulación de la actividad contractual. Los contratos sometidos al EGCAP, aunque se rigen por el derecho público, permiten la aplicación del derecho civil y comercial en los casos previstos en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. Además, pese a la aplicación de las normas comunes sobre obligaciones y contratos en las entidades del régimen exceptuado, deben respetar los principios de la función administrativa, de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, los cuales se concretan en los respectivos manuales de contratación –Ley 1150 de 2007, artículo 13–.
* En relación con la regulación de los *contratos del artículo 355 de la Constitución* y los *convenios de asociación*, los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 092 de 2017 disponen lo siguiente:

“Artículo 6°. Prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. Las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y en las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, o en cualquier otra norma especial, son aplicables a la contratación a la que hace referencia el presente decreto.

Artículo 7°. Aplicación de los principios de la contratación estatal. La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables […]

Artículo 8°. Aplicación de normas generales del sistema de contratación pública. La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a las normas generales aplicables a la contratación pública excepto en lo reglamentado en el presente decreto”.

* Las anteriores normas integran las lagunas o vacíos normativos del Decreto 092 de 2017 y se aplican a todo lo que no esté expresamente regulado en aquel. Por ello, no es posible aplicar ninguna de las disposiciones anteriormente citadas en temas como la competencia para celebrar los contratos del artículo 355 de la Constitución y la indelegabilidad de la autorización –artículo 2–, la idoneidad de las ESAL –artículo 3–, su registro en el SECOP –artículo 9– y la inaplicación del Registro Único de Proponentes –artículo 10–.
* Por otro lado, existen algunas disposiciones normativas que habilitan a diferentes Entidades Estatales para suscribir contratos o convenios en unos eventos en particular, como es el caso del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012[[2]](#footnote-3), sobre contratación con cuerpos de bomberos; el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012[[3]](#footnote-4), en materia de convenios solidarios; o el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, que se refiere a los convenios para el manejo de los denominados *Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas del Adulto Mayor* – a los cuales hace referencia en su consulta.
* Algunas de estas normas remiten directamente al estatuto aplicable, como ocurre con el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, cuyo numeral 16 remite al artículo 355 de la Constitución, esto es, al Decreto 092 de 2017, habida consideración de que este Decreto reguló ese artículo constitucional. Sin embargo, hay otras que no se refieren ni directa ni indirectamente al régimen contractual aplicable, como es el caso del referido parágrafo del artículo 8 de la Ley 1276 de 2009 – tema objeto del presente concepto –.
* En relación con este tipo de normas, podría pensarse *prima facie* que establecen un régimen de contratación diferente a los tres (3) señalados anteriormente y, en consecuencia, que no hay lugar a la aplicación de ninguno de estos en lo que respecta al trámite contractual, lo que, a su vez, generaría la duda sobre cuál es la regulación aplicable.
* Sin embargo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha considerado, en conceptos como el C-078 del 25 de abril de 2023 y el C-203 del 21 de junio de 2023, que esas normas no contienen regímenes de contratación diferentes a los que dispuso la Constitución Política, lo que implica que los contratos o convenios a los que dichas normas se refieren tendrán que tramitarse teniendo en cuenta las disposiciones de alguno de esos tres (3) regímenes de contratación: el que contiene el EGCAP, el régimen exceptuado que corresponde por la naturaleza de la entidad contratante –por ejemplo las Empresas Sociales del Estado o las instituciones educativas– o el que regula el Decreto 092 de 2017.
* La aplicación de esos regímenes de contratación no es facultativa, pues en todo caso, dependerá de la remisión que hacen estas normas a un estatuto en particular –si lo hacen–, así como también de las particularidades del Proceso de Contratación y de la naturaleza jurídica de la entidad contratante o la de la persona jurídica con la que las entidades pretenden contratar.
* En ese sentido, el artículo 8 de la Ley 1276 de 2009 modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017 (vigente desde 19 de julio del año 2017) señala:

“Artículo 16. Modifícase el artículo 8o de la Ley 1276 de 2009. A través del cual se modifica el artículo 5o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 8o. Modifícase el artículo 5o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. El Gobernador o el Alcalde municipal o Distrital será el responsable de sus recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.

Parágrafo. *La ejecución de los recursos en los departamentos, distritos y municipios se podrá realizar a través de convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor*, no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad”. [Cursivas propias]

* Nótese que la norma citada autoriza a las entidades territoriales a celebrar “convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor […]”, pero no establece la regulación contractual aplicable a ese tipo de convenios. Tal regulación tampoco se deriva de ninguno de los otros artículos de la Ley 1850 de 2017, así como no lo hacían el artículo 5 de la Ley 687 de 2001 o el artículo 8 de la Ley 1276 de 2009[[4]](#footnote-5). De hecho, ninguna de estas tres (3) leyes reguló la materia, omisión que se explica en el hecho que dichas normas regulan la “estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad”, aspecto sustancialmente distinto de las normas que regulan la contratación con el Estado[[5]](#footnote-6).
* Teniendo en cuenta la ausencia de regulación en las Leyes 687 de 2001, 1276 de 2009 y 1850 de 2017, y de acuerdo a las consideraciones expuestas en párrafos precedentes, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en conceptos como el C-078 del 25 de abril de 2023 y el C-203 del 21 de junio de 2023, ha señalado que los convenios a los que se refieren las tres (3) normas mencionadas anteriormente, están regulados por el EGCAP y, eventualmente, por las disposiciones especiales contenidas en el Decreto 092 del 2017. Lo anterior, siempre que el convenio sea suscrito con una ESAL y únicamente si se cumplen los otros requisitos que se derivan del contenido de dicho Decreto, entre ellos, que no se genere una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal y tampoco una relación conmutativa entre esta y la ESAL; así como también que el negocio jurídico tenga como objeto “impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política[[6]](#footnote-7)”.
* Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública considera necesario hacer dos (2) precisiones: *en primer lugar*, que los convenios referidos en las tres normas sub-lite no podrán regularse por las disposiciones de los regímenes exceptuados del EGCAP, pues dichos convenios son suscritos por entidades territoriales únicamente, particularmente, los departamentos, los distritos y los municipios[[7]](#footnote-8). Lo anterior debido a su competencia frente a la ejecución de los recursos de la estampilla enunciada en los párrafos precedentes, autoridades que se denominan “entidades estatales” para los fines de la contratación estatal, y cuyos procesos contractuales son regulados por el EGCAP, según los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993[[8]](#footnote-9).
* *En segundo lugar*, el Decreto 092 de 2017 también puede aplicarse a los convenios regulados por el artículo 5 de la Ley 687 de 2001, modificado por el artículo 8 de la Ley 1276 de 2009 y, posteriormente, por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017. En efecto, la aplicación de aquel Decreto resulta procedente y también necesaria, en aquellos eventos en los que el convenio se celebra con una ESAL. Es de resaltar que las tres (3) normas mencionadas no contienen ninguna regulación procesal o sustantiva en materia de contratación estatal, esto es, no establecen las disposiciones que habrían de tenerse en cuenta en el trámite de contratación.
* Aunado a lo anterior, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, en documento sin fecha denominado “Orientaciones a las entidades territoriales para la aplicación de la Ley 1276 de 2009 y normas complementarias sobre la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor”[[9]](#footnote-10), refiriéndose al régimen de contratación resaltó lo siguiente:

“Los centros vida a que se refiere la Ley 1276 son de naturaleza pública, de creación distrital y municipal, razón por la cual la norma establece que una vez creados, la administración puede celebrar convenios para su manejo con entidades con experiencia en la materia, en cuyo caso debe efectuar el seguimiento y evaluación de los servicios prestados, a través de la instancia especialmente creada para esta función dentro de la estructura municipal (Parágrafo del art. 8º de la Ley 1276/09). *Estos convenios se rigen por la normatividad contractual vigente”.* (Cursivas propias)

* En ese orden de ideas, os convenios sub examine están regulados, entonces, por el EGCAP o, eventualmente, por el Decreto 092 de 2018, siendo la aplicación del primero la regla general, mientras que la de este último la excepción, dentro de los parámetros que pasarán a explicarse a continuación:
1. Los procedimientos contractuales mediante los cuales las entidades ejecutan recursos públicos y satisfacen el interés general deben regirse por la normativa de contratación pública ―Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y normas complementarias―, que contiene los principios, reglas y procedimientos que rigen los contratos de las Entidades Estatales. Como se explicó, el EGCAP se aplica a las Entidades Estatales relacionadas en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017 y demás normas que lo complementan, dentro de las cuales se encuentran mencionados los departamentos, distritos y municipios.

En aplicación del EGCAP, los procedimientos de contratación se estructuran a partir de las modalidades de selección, y al hacer una revisión de las normas citadas se observa que contienen los procedimientos para adelantarlas y las reglas de cada modalidad: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía[[10]](#footnote-11).

Ahora bien, la determinación de la modalidad de selección del contratista para el caso de los convenios regulados en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, que modificó el artículo 8 de la Ley 1276 de 2010, depende de las particularidades del caso, entre las que se resaltan la cuantía del contrato y el objeto del mismo, siendo una decisión que, en todo caso, le corresponde a la entidad contratante de manera autónoma, con apego a las directrices que establecen las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como las que contiene el Decreto 1082 de 2015, entre otras normas complementarias y reglamentarias.

Lo anterior, claro está, cuando no se trate de un convenio interadministrativo, pues para este caso la modalidad es la contratación directa, de acuerdo con lo que establece el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”[[11]](#footnote-12).

En todo caso, hay que tener en cuenta que un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece que pueden celebrarse directamente, 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, a menos que, según las excepciones previstas en dicha Ley, deba adelantarse un procedimiento amplio[[12]](#footnote-13). Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

Si bien es cierto que los contratos o convenios interadministrativos están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, también lo es que esto no quiere decir que solo puedan celebrarse entre Entidades Estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto. Lo anterior por cuanto una Entidad Estatal de Ley 80 de 1993 puede celebrar esta clase de convenios con una Entidad Estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo, caso en el cual su ejecución estará sometida a la Ley 80 de 1993[[13]](#footnote-14).

En ese sentido, los convenios interadministrativos se caracterizan por los sujetos que intervienen y por la modalidad de selección que la ley permite aplicar para su celebración, pues comporta un grado de excepcionalidad frente a las demás tipologías contractuales, donde los sujetos no están restringidos a una cualificación particular y aplican otras modalidades de selección. Por regla general, el EGCAP establece la contratación directa como la modalidad de selección aplicable para la celebración de los contratos interadministrativos.

1. El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con ESAL con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo[[14]](#footnote-15).

Por otra parte, la Ley 489 de 1998, en el artículo 96, permite a las Entidades Públicas en general, es decir, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas[[15]](#footnote-16). Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

Por otra parte, teniendo en cuenta el objeto de su consulta, es importante señalar que, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales se encuentran habilitados para emitir la “Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor”, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo d programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en sus respectivas entidades territoriales. A su turno, sobre la destinación del producto de dichos recursos, el precitado artículo dispone lo siguiente: “[e]l producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional".

De igual forma, el recaudo de la estampilla de cada Administración Departamental será distribuido en los distritos y municipios de su jurisdicción, en proporción directa al número de adulto mayores de los niveles I y II del Sisbén que se atiendan en los centros de vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales.

Finalmente, i) conforme al artículo 5 de la Ley 1276 de 2009, el recaudo de la estampilla en cuestión será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros de Vida para la Tercera Edad, en la respectiva jurisdicción, y ii) de acuerdo con el artículo 9 *ídem,* en el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida, anteriormente contempladas, y se establecerán aquellos servicios que como mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios.

* De lo expuesto, se concluye que el Decreto 092 de 2017 resulta aplicable a los convenios regulados en el parágrafo del artículo 16 del Ley 1850 de 2017, que modificó el artículo 8 de la Ley 1276 de 2010, únicamente en aquellos eventos en los que los entes territoriales “[…] contrata[n] con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad […]”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del mencionado decreto y únicamente si se cumplen los otros requisitos que se derivan de su contenido, entre ellos, que no se genere una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco una relación conmutativa entre esta y la ESAL.
* En esta hipótesis, las entidades territoriales cuentan con dos opciones: i) los contratos de colaboración o de interés público con el fin de impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las Entidades Estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, teniendo en cuenta los parámetros explicados en este concepto.

1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 80 de 1993: Artículos 1 y 2.
* Ley 1276 de 2009: Artículo 8 – modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017
* Decreto 092 de 2017: Artículos 2,3,4,5.
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos C-447 del 27 de julio de 2020, C-594 del 7 de septiembre, C-758 de 4 de enero de 2021, C-078 del 25 de abril de 2023 y C-203 del 21 de junio de 2023, estudió el alcance de los convenios regulados por el artículo 5 de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También le invitamos a consultar las versiones I y II de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual, las cuales puede descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Diana Lucia Saavedra CastañedaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Cielo Victoria González MezaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente. Conceptos como el C-078 del 25 de abril de 2023 y el C-203 del 21 de junio de 2023. [↑](#footnote-ref-2)
2. “Artículo 3o. Competencias del nivel nacional y territorial. El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.

[…]

Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o *mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios*. […]” [Énfasis fuera del texto]. [↑](#footnote-ref-3)
3. “Artículo 6o. El artículo 3o de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3o. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

[…]

16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo”. [↑](#footnote-ref-4)
4. Estas normas hacen parte de los antecedentes legislativos de la norma en comento, así como también la Ley 48 1986. [↑](#footnote-ref-5)
5. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-078 del 25 de abril de 2023 [↑](#footnote-ref-6)
6. Artículo 1 Decreto 092 de 2017. [↑](#footnote-ref-7)
7. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-078 del 25 de abril de 2023. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ley 80 de 1993. “Artículo 1o. Del objeto. La presente ley tiene por objeto disponer las *reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”*.

“Artículo 2o. De la definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta ley:

1o. *Se denominan entidades estatales*:

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*; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. […]” (Énfasis fuera del texto). [↑](#footnote-ref-9)
9. Documento suscrito por la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud y de la Protección Social. Documento disponible para consulta en (consultado el 13 de julio de 2020): <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Alcances%20de%20la%20Ley%201276%20de%202009.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
10. Ley 1150 de 2007: “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 [...]”. [↑](#footnote-ref-11)
11. Decreto 1082 de 2015: “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-12)
12. Ley 1150 de 2007: “Artículo 2, numeral 4, literal c. […] 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”. [↑](#footnote-ref-13)
13. Ley 1150 de 2007, artículo 2, literal 4, numeral c, modificada por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. [↑](#footnote-ref-14)
14. Sobre esta norma consultar los conceptos del 8 de octubre de 2019, con radicado 2201913000007532, y del 20 de diciembre de 2019, cuyo radicado es el No. 4201913000008240. [↑](#footnote-ref-15)
15. “Articulo 96. Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes”. [↑](#footnote-ref-16)