**CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – Naturaleza jurídica**

Las Corporaciones Autónomas Regionales pueden definirse en el ordenamiento jurídico colombiano como organismos autónomos encargados de la protección del medio ambiente en su jurisdicción, cuya naturaleza jurídica es especial, pues sus competencias son de carácter regional, asociadas a ecosistemas específicos.

**DECRETO 092 DE 2017 – Contratos de colaboración – Convenios de asociación**

Los *contratos del artículo 355 de la Constitución Política* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, siempre que estén previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio directo lo recibirán, en últimas, los sectores de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 4 del Decreto 092 de 2017, por regla general, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista.

De otro lado, los *convenios de asociación* “[…] tienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley”. En estos convenios existen aportes dirigidos, especialmente, a lograr la ejecución del convenio. De todos modos, la entidad deberá adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. El convenio de asociación no es conmutativo y, por tanto, la entidad no instruye al contratista para desarrollar los programas o actividades previstas, sino que se asocia con él para el cumplimiento de objetivos comunes.

Bogotá D.C., 16 de Octubre de 2024

Señor

Texto

Descripción generada automáticamente**Andrés Felipe de Valencia Peña**

adevalencia23@gmail.com

Cartagena, Bolívar

**Concepto C- 554 de 2024**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| **Temas:** | DECRETO 092 DE 2017 – Contratos de colaboración – Convenios de asociación / DECRETO 092 DE 2017 – Ámbito de aplicación – Gobierno / CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – Naturaleza jurídica |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta con radicado No. P20240903008965 |

Estimada señor Valencia:

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 03 de septiembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:  *“LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES ESTARIAN DENTRO DEL AMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTICULO 2 DECRETO 92 DE 2017”* [sic]*.*

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 los problemas jurídicos de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente interrogante: ¿Las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Dado que las Corporaciones Autónomas Regionales no hacen parte del gobierno en ninguno de sus niveles, las mismas se encuentran fuera del ámbito de aplicación de los artículos 355 de la Constitución Política y 2 del Decreto 092 de 2017, por lo que no están facultadas para celebrar los contratos de colaboración establecidos por estas disposiciones. No obstante, al tener el carácter de entidades estatales, si pueden celebrar convenios de asociación de acuerdo con lo establecido en los artículos 96 de la Ley 489 de 1998 y 5 del Decreto 092 de 2017. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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 entidades sin ánimo de lucro -ESAL- con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo[[1]](#footnote-2). Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 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. Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad[[2]](#footnote-3).

El Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política, expidió el Decreto 092 de 2017, que dispone las reglas para las contrataciones que realicen las Entidades Estatales con las ESAL. El Decreto regula dos (2) eventos: i) los *contratos de colaboración* o de interés público, con el fin 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. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Así las cosas, es posible diferenciar los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, de los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5.[[3]](#footnote-4)

De un lado, los *contratos del artículo 355 de la Constitución Política*, también llamados contratos de colaboración, tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, siempre que estén previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio directo lo recibirán, en últimas, los sectores de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 4 del Decreto 092 de 2017, por regla general, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista.

De otro lado, los *convenios de asociación* “[…] tienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley”[[4]](#footnote-5). En estos convenios existen aportes dirigidos, especialmente, a lograr la ejecución del convenio. De todos modos, la entidad deberá adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. El convenio de asociación no es conmutativo y, por tanto, la entidad no instruye al contratista para desarrollar los programas o actividades previstas, sino que se asocia con él para el cumplimiento de objetivos comunes[[5]](#footnote-6).

La normativa vigente no impide que varias entidades suscriban conjuntamente el convenio de asociación y tampoco que dos o más ESAL puedan hacerlo, a través de las figuras asociativas autorizadas por la ley, por ejemplo, como unión temporal o como consorcio. Sin embargo, como el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 determina que el convenio busca el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que la ley les asigna a las entidades estatales, lo cierto es que las funciones legales de las entidades estatales que suscriben conjuntamente el convenio deben coincidir.

En aras de responder la cuestión objeto de consulta, es necesario precisar el ámbito del Decreto 092 de 2017, específicamente en cuanto a las entidades estatales que tienen la potestad de aplicar estas figuras, cuestión que varía de una figura a otra. En todo caso, para estos efectos, es importante revisar los fundamentos jurídicos de ambas figuras.

En cuanto a los contratos de colaboración, se advierte que, el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, con sujeción a lo indicado por el artículo 355 de la Constitución Política, establece que son las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal quienes pueden celebrar este tipo de contratos. Esto resulta apenas razonable si se tiene en cuenta que es la rama ejecutiva quien se encarga de formular e implementar planes, proyectos y programas del Estado se aprueban en beneficio de la población. Esto implica que, la entidades estatales que no hagan parte del gobierno nacional en alguno de sus niveles no tienen la potestad de contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro de conformidad con lo establecido en el artículo 355 superior y 2 del Decreto 092 de 2017.

Otra es la conclusión que resulta de precisar el ámbito de aplicación de los convenios de asociación a los que se refiere el artículo 5 del Decreto 092 de 2017. Esta disposición establece que las Entidades Estatales en general pueden acudir a los convenios de asociación desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la ley. En ese orden, a diferencia de lo que sucede con el artículo 2, el artículo 5 del referido decreto autónomo no establece que sean solo las Entidades Estatales quienes tienen la posibilidad de celebrar convenios de asociación. Esto se fundamenta que, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no limita la aplicación de esta figura a la rama ejecutiva, estableciendo de manera expresa que *“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 […]”* [Énfasis fuera de texto].

Dadas estas conclusiones preliminares, para responder de manera completa la cuestión materia de consulta, resta precisar la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales. Al respecto, conviene explicar que, el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, atribuyó de manera expresa al Congreso de la República, la potestad de *“reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía”*. Esta competencia normativa fue ejercida a través de la Ley 99 de 1993, “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA*”, norma que vino a implementar el andamiaje dentro del cual se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades especializadas que siguen al Ministerio y preceden a los departamentos y municipios en todo lo concerniente a la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales[[6]](#footnote-7). En este orden, de acuerdo con la Ley que diseñó el Sistema Nacional Ambiental, las Corporaciones Autónomas Ambientales son la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, encargadas de ejecutar las políticas nacionales fijadas por el Ministerio de Ambiente en estrecha coordinación con las entidades territoriales[[7]](#footnote-8).

Respecto de la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, el artículo 27 de la Ley 99 de 1993 establece lo siguiente:

“[…] Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.

De acuerdo con esto, las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, con autonomía administrativa y financiera que ejercen como autoridad ambiental dentro de un ámbito territorial de su competencia. Sin embargo, si bien ejercen competencias en el marco del SINA liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estas corporaciones han sido definidas en el ordenamiento jurídico colombiano como organismos autónomos encargados de la protección del medio ambiente, cuya naturaleza jurídica especial y particular régimen de autonomía, los ubica fuera de la rama ejecutiva del poder público[[8]](#footnote-9).

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 28 de junio de 2016 señaló que: *“[…] las corporaciones autónomas regionales, forman parte de la administración pública, pero son independientes de la rama ejecutiva (y por disposición del artículo 113 constitucional, de las demás ramas del poder público) y se rigen por las leyes especiales que la Constitución tiene previstas para ellas”[[9]](#footnote-10).*Este mis criterio fue desarrollado en concepto del 22 de agosto de 2018, en el que el dicho órgano consultivo estableció que: “[...] *las Corporaciones Autónomas Regionales son entes del orden nacional con funciones específicas en materia de regulación y protección de los recursos naturales. Son entidades del orden nacional pero no son descentralizadas por servicios, así como tampoco son entidades territoriales, por lo que su regulación y funcionamiento está a cargo del legislador y en razón a su autonomía no pertenecen a ningún sector administrativo de la rama ejecutiva”[[10]](#footnote-11).*

Esto coincide con lo establecido por la Corte Constitucional, que sobre la naturaleza jurídica de las referidas corporaciones ha indicado que las Corporaciones Autónomas Regionales son:*“[…] Órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sostenibilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo”[[11]](#footnote-12).* De acuerdo con esto, las Corporaciones Autónomas Regionales son organismos autónomos de carácter nacional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 113 de la Constitución Política, naturaleza jurídica que indica que se encuentran fuera de la rama ejecutiva, y, por tanto, del gobierno nacional[[12]](#footnote-13).

En cuanto al ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017, las anteriores consideraciones permiten concluir que, al no hacer parte del gobierno en ninguno de sus niveles, las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran fuera del ámbito de aplicación del artículo 355 de la Constitución Política y el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, por lo que no podrían celebrar los contratos de colaboración a los que se refieren estas normas . Sin embargo, al tener el carácter de entidades estatales, si pueden celebrar convenios de asociación de acuerdo con lo establecido en los artículos 96 de la Ley 489 de 1998 y 5 del Decreto 092 de 2017.

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

|  |
| --- |
| * Constitución Política de Colombia, artículo 355. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/constitucion-politica-de-colombia/> * Ley 99 de 1993, artículo 23. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-99-de-1993/> * Ley 489 de 1998, articulo 96. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-489-de-1998/> * Decreto 092 de 2017. |

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre el convenios de asociación regulados en el artículo 355 de la Constitución y en el Decreto 092 de 2017, entre otros, en los conceptos con radicado 4201912000008310 del 26 de diciembre de 2019, 4201912000007899 del 27 de diciembre de 2019, 4201912000007901 del 27 de diciembre de 2019, C-070 04 de marzo de 2020, C-094 del 04 de marzo de 2020, C-086 del 16 de marzo de 2020, C-101 del 16 de marzo de 2020, C-228 del 17 de marzo de 2020, C-014 del 24 de marzo de 2020, C-215 de 31 de marzo de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-416 del 30 junio de 2020, C-447 del 27 de julio de 2020, C513 del 30 de julio de 2020, C-483 del 06 de agosto de 2020, C-579 del 4 de septiembre de 2020, C-594 del 7 de septiembre de 2020, C-670 del 22 de noviembre de 2020, C-689 del 1 de diciembre de 2020, C-724 de 14 de diciembre de 2020, C-749 del 23 de diciembre de 2020, C-758 del 04 de enero de 2021, C-806 de 8 de febrero de 2021, C-379 del 26 de julio de 2021, C-548 del 05 de octubre de 2021, C-092 del 09 de marzo de 2022, C-106 del 30 de marzo de 2022, C-274 del 05 de mayo de 2022, C-045 del 25 de abril de 2024, C-115 del 16 de julio de 2024 y C-296 del 21 de agosto de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

También le invitamos a revisar la cuarta edición del Boletín de Relatoría de 2024, en el cual se explicaron los cambios más relevantes que fueron incorporados en los Documentos Tipo para el sector de Infraestructura de Transporte, en las modalidades de selección de Licitación de Obra Pública, Selección Abreviada de Menor Cuantía y Mínima Cuantía. Puede consultarlo en el siguiente enlace: [BOLETÍN DE RELATORÍA 2024 – IV | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital%2Fboletin-de-relatoria-2024-iv&data=05%7C02%7Csantiago.herrera%40colombiacompra.gov.co%7C616b83c3423e4d31151908dce489c00d%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638636527542139879%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=cTSoqYrgsA%2B1ozYbYaBk7O2UAo9X4MVYRRCSbT9O8xc%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

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,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Gloria Ximena Moreno Guio  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Sobre esta norma, consultar los conceptos del 8 de octubre de 2019, con radicado No. 2201913000007532, y del 20 de diciembre de 2019, con radicado No. 4201913000008240. [↑](#footnote-ref-2)
2. Al respecto, la Ley 489 de 1998 dispone que “Art. 96. 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-3)
3. En el concepto emitido el 5 de febrero de 2019, dentro del radicado No. 2201913000000663, se dijo: “[l]os convenios de asociación del artículo 5 son distintos a los contratos de colaboración del artículo 2 del Decreto 092 de 2017”. [↑](#footnote-ref-4)
4. Concepto del 3 de septiembre de 2019, con radicado No. 2201913000006512. [↑](#footnote-ref-5)
5. Sobre la naturaleza de los convenios de asociación, se reitera lo expuesto en el concepto del 19 de noviembre de 2019, con radicado No. 2201913000008611. [↑](#footnote-ref-6)
6. Cfr. Sentencia T-123 de 2009 de la Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-7)
7. Cfr. Artículo 23 de la Ley 99 de 1993. [↑](#footnote-ref-8)
8. Cfr. Sentencias C-578 de 1999 y C-035 de 2016 de la Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-9)
9. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 28 de junio de 2016, Exp. No. 1.755 C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. [↑](#footnote-ref-10)
10. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Conflicto de competencia del 22 de agosto de 2018 radicado N.º 11001-03-06-000-2018-00011-00(C), C.P. Óscar Darío Amaya Navas. [↑](#footnote-ref-11)
11. Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-12)
12. De acuerdo con el inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política de 1991: *“El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”.* [↑](#footnote-ref-13)