**ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS – Naturaleza jurídica**

La Ley 1454 de 2011, orgánica del ordenamiento territorial, concibió a las asociaciones de municipios como una clase de los denominados esquemas asociativos territoriales, 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”. De igual forma, el parágrafo de esa norma 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 como se conforman las asociaciones de municipios, tanto la Ley 136 de 1994 –artículo 150–, como la Ley 1454 de 2011 –artículo 14–, establecen que se hace a través de convenios, en los términos indicados en dichas disposiciones. 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. Además, 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.

**ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES – Régimen de contratación**

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

De forma más precisa, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 establece que “Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública […]”. Dicho lo anterior, resulta claro que el régimen contractual de las asociaciones de municipios no es especial, puesto que por mandato legal se someten al EGCAP.

**CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Definición – Sujetos – Entidades Estatales – Entidades exceptuadas**

Sobre la tipología de convenio o contrato interadministrativo, conviene señalar que fue creado en la Ley 80 de 1993, y aunque no lo definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”, califica a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre Entidades Estatales. De acuerdo con esto, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean Entidades Estatales con competencia para celebrar contratos.

Si bien 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, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre Entidades Estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto. En efecto, una Entidad Estatal de la Ley 80 de 1993 – como es el caso de un municipio – bien puede celebrar esta clase de convenios con una Entidad Estatal de régimen especial – como una EICE – y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo.

**CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Modalidad de selección**

[…] debe señalarse, en relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, que la Ley 1150 de 2007 establece que las Entidades Estatales pueden suscribirlos de manera directa, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora.

[…]

Según el inciso primero del literal trascrito, la suscripción de contratos interadministrativos de forma directa, conforme a dicha causal, está sujeta a que las obligaciones del negocio jurídico tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, establecido en la ley o en sus reglamentos. La condición impuesta por el legislador para la suscripción de estos contratos se establece a efectos de constatar que el ejecutante cuente con la capacidad jurídica para contraer las obligaciones establecidas en el contrato.

**CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Contratación directa – Excepciones**

[…] se encuentra que el inciso segundo establece una limitación a la contratación directa mediante la causal del literal c) –numeral 4 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007– dirigido a 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”. De manera que cuando ellas sean las ejecutoras, no se pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa, utilizando la causal del literal c), en tratándose de “contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública”.

**ANTICIPO O PAGO ANTICIPADO – Viabilidad en contrato interadministrativo – Límites**

[…] en materia de contratación pública, la figura del anticipo está prevista en dos (2) normas: el inciso primero del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011. En cuanto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se dispone la posibilidad de pactar anticipos en los contratos, pero sujeto a determinadas limitaciones. En efecto, la norma prescribe que “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

Por su parte, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 consagra una regla especial para el manejo del anticipo. Según esta disposición, cuando se pacte en contratos de obra, concesión o salud, que no sean de menor o mínima cuantía, o en todos aquellos que se realicen por licitación pública, el contratista tiene la obligación de constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable. Lo anterior, para el manejo de los recursos desembolsados bajo el mencionado concepto, con el fin de garantizar que se destinen exclusivamente a la ejecución del contrato.

Bogotá D.C., 31 de octubre de 2024

****

Señor

**Juan Pablo Bernal Moncada**

objetor4@gmail.com

Fuente de Oro, Meta

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C-663 de 2024** |
| **Temas:**  | ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS – Naturaleza jurídica / ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES – Régimen de contratación / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Modalidad de selección / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Contratación directa – Excepciones / ANTICIPO O PAGO ANTICIPADO – Viabilidad en contrato interadministrativo – Límites |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240919009587 |

Estimado señor Bernal:

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 19 de septiembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“**Diferencias entre asociaciones de entidades territoriales y asociaciones de Municipios.**

1. ¿Cuál es la diferencia entre asociaciones de entidades territoriales y asociaciones de Municipios?

**Excepciones de la Ley 1474 de 2011.**

1. ¿A las asociaciones de Municipios le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011?
2. ¿Las asociaciones de municipios se encuentran incluidas dentro de la excepción prevista en el inciso segundo del literal c) del artículo 92 de la Ley 1474 de 2011?
3. La excepción contenida en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 (la cual subrogó el artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007): ¿a cuál clase, tipo o especie de asociación se refiere?

**En cuanto a la modalidad de contratación.**

1. Bajo la modalidad de selección de contratación directa: ¿pueden los Municipios celebrar convenios y/o contratos interadministrativos con las asociaciones de Municipios de naturaleza pública (creadas por los artículos 148 y 149 de la ley 136 de 1994) para ejecutar obra pública y proyectos de infraestructura?
2. ¿Los Municipios mediante contratos y/o convenios interadministrativos con las Asociaciones de Municipios, pueden contratar la ejecución de obras públicas y proyectos de infraestructura sin importar la cuantía de estas?
3. Luego de celebrarse contratos y/o convenios interadministrativos entre un Municipio y una Asociación de Municipios para aunar esfuerzos para la ejecución de obras públicas: ¿la Asociación de municipios para ejecutar dichos recursos debe adelantar modalidades de selección de la Ley 1150 de 2007?
4. ¿Puede pactarse entre un Municipio y una Asociación de Municipios anticipo o pago anticipado en un contrato y/o convenios interadministrativos para ejecución de obra? […]”.

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 los siguientes problemas jurídicos: i)¿las asociaciones de municipios se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la restricción introducida por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 respecto de la celebración de contratos interadministrativos? ; ii) ¿las asociaciones de municipios deben aplicar las modalidades de selección de la Ley 1150 de 2007 para ejecutar sus recursos?; iii) ¿es posible que en un contrato interadministrativo para ejecución de obra se contemple el pago de anticipo o pago anticipado?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| En respuesta a los interrogantes planteados la Subdirección manifiesta lo siguiente: i) La Ley 1150 de 2007 en el artículo 2, numeral 4, literal c) prohíbe la celebración directa de contratos interadministrativos con objetos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, en los que *“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”*. Dado la aplicación restrictiva de la que son materia las causales de contratación directa, las asociaciones de municipios se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta restricción. Esto comoquiera que, la Ley 1454 de 2011 concibió a las asociaciones de municipios como una clase de los denominados esquemas asociativos territoriales, ubicando a las asociaciones de municipios como una especie de este tipo de esquemas.1. En relación con el régimen contractual de las asociaciones de municipios, es claro que estas se encuentran sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto comoquiera que, según lo previsto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, las asociaciones de municipios son consideradas Entidades Estatales para efectos contractuales, razón por la cual se someten a dicho estatuto. Esto además es determinado de manera expresa por el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, norma que indica que las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales deben aplicar las modalidades de contratación establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.
2. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no prohíbe la inclusión de cláusulas de anticipo o pago anticipado en contratos interadministrativos. En ese sentido, en los contratos sometidos a dicha normativa las Entidades Estatales pueden pactar este tipo de estipulaciones, sin embargo, deberán hacerlo con sujeción a los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, el establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que establece *“se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”*.

Con todo, debe advertirse que, el análisis requerido para determinar la viabilidad de un negocio jurídico determinado o una cláusula en específico debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.  |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, una de las primeras disposiciones relacionadas con 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-2). Posteriormente, la Ley 136 de 1994, en el artículo 149, reiteró el primero de dichos aspectos, al señalar 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-3), 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”. De igual forma, el parágrafo de esa norma 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”. Es decir, la diferencia entre las asociaciones de entidades territoriales y las asociaciones de municipios es de género y especie: si bien todas las asociaciones de municipios son asociaciones de entidades territoriales, no todas las asociaciones de entidades territoriales son asociaciones de municipios.

En cuanto a la manera como se conforman las asociaciones de municipios, tanto la Ley 136 de 1994 –artículo 150–[[3]](#footnote-4), como la Ley 1454 de 2011 –artículo 14–, establecen que se hace a través de convenios, en los términos indicados en dichas disposiciones[[4]](#footnote-5). 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. Además, 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. Sin embargo, lo anterior no implica desconocer la posibilidad que existe, en general, para las demás entidades estatales para asociarse, particularmente, con fundamento en lo prescrito en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que permite la asociación de entidades públicas, estableciendo la posibilidad de conformar personas jurídicas sin ánimo de lucro[[5]](#footnote-6). De este modo, la naturaleza y el carácter de persona jurídica que dichas leyes le atribuyen a las asociaciones de municipios conducen a entender que son entidades diferentes a los municipios que las conforman.

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

De forma más precisa, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 establece que “Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública […]”. Dicho lo anterior, resulta claro que el régimen contractual de las asociaciones de municipios no es especial, puesto que por mandato legal se someten al EGCAP.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el segundo y tercer problema jurídico, debe señalarse, en relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, que la Ley 1150 de 2007 establece que las Entidades Estatales pueden suscribirlos de manera directa, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora. Sin embargo, esa misma ley establece excepciones concretas a esta facultad, aplicable a los supuestos en que ciertas tipologías contractuales sean ejecutadas por alguna de las Entidades Estatales enlistadas en dicha restricción. De esta manera, el artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley – modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 – estableció lo siguiente:

“Artículo 92. Contratos interadministrativos. Modificase el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

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”.

Según el inciso primero del literal trascrito, la suscripción de contratos interadministrativos de forma directa, conforme a dicha causal, está sujeta a que las obligaciones del negocio jurídico tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, establecido en la ley o en sus reglamentos. La condición impuesta por el legislador para la suscripción de estos contratos se establece a efectos de constatar que el ejecutante cuente con la capacidad jurídica para contraer las obligaciones establecidas en el contrato.

De otro lado, para efectos de responder su consulta, se encuentra que el inciso segundo establece una limitación a la contratación directa mediante la causal del literal c) – transcrito anteriormente – dirigido a 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”. De manera que cuando ellas sean las ejecutoras, no se pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa, utilizando la causal del literal c), en tratándose de “contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública”.

Conviene señalar que la excepción contenida en la norma mencionada – concretamente en el inciso segundo – determina de manera explícita los sujetos a los cuales les es aplicable la restricción contenida en dicho artículo, que incluye la celebración de contratos o convenios interadministrativos cuando se trate, entre otros, de un contrato de obra. Esta disposición exceptuó celebrar de manera directa contratos o convenios interadministrativos cuando se trate de un contrato de obra cuya entidad ejecutora sea una institución de educación superior pública o una Sociedad de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o una persona jurídica sin ánimo de lucro conformada por la asociación de Entidades Públicas, o una federación de entidades territoriales.

En esta línea, la Sala de Consulta y Servicio Civil[[6]](#footnote-7) precisó sobre el alcance de la modificación introducida por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 al literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y en particular, sobre la restricción establecida en el inciso segundo de la norma referida, lo siguiente:

“[…] 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; solamente en los demás casos, podrá acudirse al sistema de contratación directa (literal c, inciso 2).

La Sala aclara que, en todo caso y aún en los eventos de licitación pública o selección abreviada, el contrato debe tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora; en ese sentido, el inciso segundo de la norma en cita, no puede ser interpretado como una autorización para celebrar contratos que no tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora. La excepción que consagra dicho inciso se refiere solamente a que los contratos allí referidos no pueden celebrarse por contratación directa sino que requieren agotar un proceso previo de licitación pública o selección abreviada”.

Así las cosas, de conformidad con lo establecido por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, mediante el cual se modificó el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones normativas que resulten aplicables, el alcance de la excepción establecida en la norma referida se circunscribe a las entidades mencionadas en el inciso segundo de este artículo. De modo que, estas entidades, cuando sean las ejecutoras, no podrán celebrar bajo la modalidad de contratación directa la suscripción de los contratos interadministrativos mencionados en ella, entre ellos, el contrato de obra, sin perjuicio de que dichas entidades participen y, eventualmente, celebren dichos contratos luego de ser seleccionados a través de modalidades como la licitación pública o selección abreviada, según corresponda.

Por tanto, para esta Agencia, el ámbito de aplicación de la regla referida es de alcance restrictivo, dado que se circunscribe a los contratos y entidades señaladas en el inciso segundo del literal c) analizado, por lo que la prohibición aplica cuando confluyan ambos elementos. En este sentido, cuando se trate de otros objetos contractuales o cuando sean celebrados por entidades distintas a las enlistadas en el inciso segundo, no aplicará la excepción establecida en la regla referida y, en consecuencia, las entidades podrían celebrar los contratos bajo la modalidad de contratación directa, sin perjuicio de observar las demás disposiciones del ordenamiento jurídico, correspondiendo a cada entidad definir la conveniencia y procedencia jurídica, técnica y financiera de su celebración.

En tercer lugar, los 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[[7]](#footnote-8)–. 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[[8]](#footnote-9). 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–.

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[[9]](#footnote-10):

“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”.

 De otra parte, respecto del tercer interrogante planteado se debe indicar que, en materia de contratación pública, la figura del anticipo está prevista en dos (2) normas: el inciso primero del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011. En cuanto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se dispone la posibilidad de pactar anticipos en los contratos, pero sujeto a determinadas limitaciones. En efecto, la norma prescribe que “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

Por su parte, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 consagra una regla especial para el manejo del anticipo. Según esta disposición, cuando se pacte en contratos de obra, concesión o salud, que no sean de menor o mínima cuantía, o en todos aquellos que se realicen por licitación pública, el contratista tiene la obligación de constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable. Lo anterior, para el manejo de los recursos desembolsados bajo el mencionado concepto, con el fin de garantizar que se destinen exclusivamente a la ejecución del contrato.

Aunque las normas citadas no definen el anticipo, el Consejo de Estado ha precisado su naturaleza jurídica fijando parámetros para su aplicación[[10]](#footnote-11). En uno de sus pronunciamientos más recientes, el Consejo de Estado se refirió al anticipo como «un recurso o suma correspondiente a un porcentaje del valor total del contrato, pactado como contraprestación, que la entidad pública le entrega al contratista para que sea invertida específicamente en la ejecución del contrato y sea manejada generalmente en cuenta separada, con imposición de obligaciones relacionadas con legalización y amortización de la inversión, de suerte que el monto entregado como anticipo no ingresa al patrimonio del contratista sino cuando ha sido debidamente amortizado»[[11]](#footnote-12).

Sobre la calidad de recurso público del anticipo, la jurisprudencia ha reiterado que «dicho dinero no hace parte del patrimonio del contratista y le pertenece a la entidad contratante hasta tanto se amortice. De allí se deduce que la función del anticipo en el contrato es, de entrada, financiar las prestaciones del contratista, y hace razonable el amparo del buen manejo y correcta inversión de estos recursos dentro de la garantía única de cumplimiento»[[12]](#footnote-13). Igualmente, explica que el anticipo, al facilitar al contratista la financiación de los bienes y servicios que se le han encargado, es un factor determinante para impulsar la ejecución del contrato[[13]](#footnote-14). Este también es el entendimiento de la doctrina, que ha considerado el anticipo como un dinero entregado al contratista que debe cancelarse mediante descuentos parciales, siendo una práctica común que permite impulsar la ejecución del contrato[[14]](#footnote-15).

Así, de acuerdo con las consideraciones de la jurisprudencia y la doctrina, el anticipo es aquella suma de dinero entregada al contratista con la finalidad de apalancarlo financieramente para solventar los costos de la ejecución del contrato. Este dinero debe amortizarse de acuerdo con el avance en la ejecución. De esta forma, los recursos entregados a título de anticipo son del erario, razón por la que debe garantizarse su buen manejo y correcta inversión.

Como característica esencial del anticipo, derivada del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el pacto proviene de la autonomía de la voluntad de las partes. De allí que se generen una serie de derechos y obligaciones recíprocos entre ellas. Por un lado, el contratante tiene la obligación de entregar el valor pactado como anticipo y el derecho a que los recursos sean empleados en la forma estipulada. Por otro lado, el contratista tiene derecho a recibir dicho anticipo y la obligación de destinarlo a la ejecución del contrato. De esta manera, el Consejo de Estado explica lo siguiente:

“[…] En una primera instancia es obligación del contratante y derecho del contratista, de entregar y recibir - previa constitución de la garantía -, respectivamente, una suma determinada de dinero, con cargo a los recursos del contrato, con el objeto financiar al contratista en las prestaciones a su cargo (adquisición de bienes, servicios, obras etc.). En segunda instancia el anticipo, en su resultado, constituye una obligación del contratista y un derecho del contratante, en los siguientes aspectos: -De inversión en los objetos determinados en el contrato y de pago por amortización, por parte del contratista. -De recibir, por amortización, y/o hacer efectiva la garantía de anticipo, o de cumplimiento, según el Estatuto de Contratación vigente, por parte del contratante**,** por hechos del contratista que impliquen mal manejo o incorrecta inversión de los dineros de propiedad pública. Las partes contratantes, acuerdan además en el contrato, las condiciones de efectividad, la proporción con el valor del contrato, la oportunidad en que debe entregarse, la vigilancia Estatal sobre las sumas y las amortizaciones”[[15]](#footnote-16).

Las entidades estatales tienen la facultad de pactar la entrega de anticipos en los contratos que celebren. Para ello, deberán realizar el estudio correspondiente con el fin de determinar la conveniencia de otorgar recursos al contratista bajo esa denominación. De este modo, las entidades podrán determinar las condiciones de entrega, el monto –que no podrá ser superior al 50% del valor del contrato–, el plazo de amortización, las condiciones necesarias para su exigibilidad, así como todas las obligaciones para su correcta inversión.

Adicionalmente, el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 no restringe el tipo de contratos estatales en los cuales es posible el ejercicio de esta facultad. Es decir, no limita la posibilidad de pactar anticipo dependiendo de la tipología contractual o la modalidad de selección del contratista. De hecho, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispone como única limitación el valor máximo que puede desembolsar la entidad para pactar el anticipo.

Sin perjuicio de lo anterior debe advertirse que el análisis requerido para determinar la viabilidad de un negocio jurídico en específico y su clausulado debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. De esta manera, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

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

|  |
| --- |
| * Ley 1454 de 2011, artículos 11, 14, 16 y 17.
* Ley 489 de 1998, artículo 95.
* Ley 80 de 1993, artículo 2.
* Ley 1150 de 2007: artículos 2 numeral 4 literal c), 10, y 14.
* Ley 1474 de 2011: artículos 92 y 93.
* Ley 136 de 1994: artículos 148, 149 y 150.
* Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de junio de 2012. Rad: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092). CP: William Zambrano Cetina.
* Jurisprudencia del Consejo de Estado. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias-consejo-de-estado/>
* Guías y manuales expedidos por la ANCP-CCE. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>
 |

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

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre los esquemas asociativos de entidades territoriales en los Conceptos 2201913000005444 del 30 de julio de 2019, 2201913000005649 del 8 de agosto de 2019, 4201912000007676 del 20 de diciembre de 2019, C-059 del 25 de febrero de 2020, C-659 del 10 de noviembre de 2020, C-788 del 21 de enero de 2021, C-054 del 10 de marzo de 2021, C-116 del 30 de marzo de 2021, C-149 de 8 de abril de 2021, C-173 del 16 de abril de 2021, C-214 del 13 de mayo de 2021, C-284 del 18 de junio de 2021, C-347 del 23 de julio de 2021, C-664 del 30 de agosto de 2021, C-554 del 6 de octubre de 2021, C-249 del 16 de junio de 2022, C-033 del 27 de febrero de 2023, C-285 del 4 de julio de 2023, C-379 del 19 de octubre de 2023, y C-320 del 8 de agosto de 2024, entre otros. Sobre la excepción de celebrar contratos y convenios interadministrativos de forma directa establecida en el inciso segundo artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley – modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 – se ha pronunciado en los conceptos C-157 del 16 de marzo de 2020, C-593 del 9 de octubre de 2020, C-691 del 27 de noviembre de 2020, C-173 del 19 de abril de 2021, C-116 del 30 de marzo de 2021, C-149 del 8 de abril de 2021, C-284 del 16 de junio de 2021, C-508 del 20 de septiembre de 2021, C-033 del 27 de febrero de 2023, C-285 del 19 de julio de 2023, C-379 del 19 de octubre de 2023, C-004 del 22 de enero de 2024, C-139 del 14 de agosto de 2024, y C-350 del 29 de agosto de 2024, entre otros. 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>.

Le informamos que ya se encuentran publicados los borradores de las nuevas versiones de los Documentos Tipo de Interventoría y Consultoría de Infraestructura de Transporte. Conoce todos los detalles y realiza tus comentarios hasta el 10 de noviembre de 2024 en los siguientes enlaces: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/borrador-de-documentos-tipo-de-consultoria-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte> y <https://www.colombiacompra.gov.co/content/borrador-de-documentos-tipo-de-interventoria-de-obra-publica-de-infraestructura-de> .

De otra parte, te contamos que ya publicamos el borrador de la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable. Conoce el documento y realiza tus comentarios hasta el 14 de noviembre de 2024 a través del siguiente enlace: <https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=18320>

También le invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía , los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital&data=05%7C02%7Calejandro.sarmiento%40colombiacompra.gov.co%7Ce075a692bc2943de98a908dcf8f08c08%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638658959247934602%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=xjedNnhYGVSWqO9l1ol59Q9x4dw6HwuPzZphXOd83Ms%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,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Santiago Alberto Herrera MorilloAnalista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. “Artículo 3. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones de municipios son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa”. [↑](#footnote-ref-2)
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-3)
3. Ley 136 de 1994: “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” (Cursiva fuera de texto). [↑](#footnote-ref-4)
4. Ley 1454 de 2011: “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” (Cursiva fuera de texto). [↑](#footnote-ref-5)
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-6)
6. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de junio de 2012. Rad: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092). CP: William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-7)
7. “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-8)
8. “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-9)
9. 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-10)
10. “Ver, entre otros: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de agosto de 2001. Rad. AC-10966 - AC-11274; y Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Providencias del 13 de septiembre de 1999. Rad. 10607; del 13 de julio de 2000. Rad. 12513; del 10 de noviembre de 2000. Rad. 18709; del 22 de junio de 2001. Rad. 12136; del 11 de diciembre de 2003. Rad. 25000-23-26-000-1993-08696-01(13348); del 19 de agosto de 2004. Rad. 25000-23-26-000-1994-00114-01(14111)”. Citado en CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. (40102). C.P: María Adriana Marín [cita No. 35]. [↑](#footnote-ref-11)
11. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. (40102). C.P: María Adriana Marín. [↑](#footnote-ref-12)
12. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de octubre del 2020. Rad. 63644. CP. Jaime Enrique Rodríguez Nava. [↑](#footnote-ref-13)
13. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 22 de junio de 2001. Exp. 13436, C.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-14)
14. “Se trata de un dinero entregado a título de crédito a favor de la entidad contratante, el cual debe ser debidamente cancelado a través de los descuentos hechos a los valores cobrados por el contratista, de modo que por medio de dicho mecanismos el dinero entregado como anticipo se convierta en parte del pago como contraprestación a la ejecución de las actividades propias del objeto pactado en virtud del contrato, siendo una práctica usual que permite impulsar la ejecución del contrato con la agilidad que requiere la administración para concluir la ejecución del objeto contratado, en aras de dar cumplimiento al mandato de una continua y eficiente prestación del servicio público a su cargo» (EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 165-166). De igual manera, se ha expuesto que «Son recursos que deberán amortizarse en proporción a la ejecución del contrato pues se trata de una especie muy particular de préstamo. Lo anterior tiene consecuencias muy importantes, porque se trata de recursos públicos administrados por un particular (contratista), y en esa medida cualquier desviación de estos recursos a fines distintos a los contemplados dentro del contrato podrá propiciar las correspondientes acciones de carácter penal» (MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 4 ed., 2015, p. 921 y ss.). [↑](#footnote-ref-15)
15. CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de agosto de 2001. Exp. AC-10966 - AC-11274. Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá. [↑](#footnote-ref-16)