



CONTRALORÍA GENERAL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



Barranquilla, Diciembre 12 de 2014.

Señor
GUSTAVO BOLAÑO PASTRANA
Director Ejecutivo – AREMCA
Cra 49 No. 74 – 154
gbolano@aremca.gov.co

REF. PETICION DE CONSULTA RADICADO INTERNO 3852 DE DICIEMBRE 04 DE 2014.

Respetado Señor,

Este despacho recibió su oficio en el cual plantea, como director ejecutivo de una Asociación de municipios, una solicitud de concepto a efectos de resolver unas inquietudes relacionadas con la procedencia de la contratación directa entre entidades territoriales y las asociaciones de municipios, en los siguientes términos:

1°. Pueden las asociaciones de municipios ejecutar mediante convenios y/o contratos interadministrativo por contratación directa, obras civiles y proyectos de infraestructura para los municipios de atlántico asociados y no asociados?

2°. Pueden las asociaciones de municipios ejecutar mediante convenios y/o contratos interadministrativo por contratación directa con la gobernación, para el departamento del Atlántico, obras civiles y proyectos de infraestructura?

3°. Pueden los municipios delegar, en las asociaciones de municipios, competencias y funciones propias de los municipios?

I. COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ATLANTICO.

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 23, consagra el derecho fundamental de petición, el cual se encuentra desarrollado en el Código Contencioso Administrativo, el cual en el artículo 13 y siguientes contiene, como expresión del derecho de petición, el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales impone la obligación de que su trámite se realice bajo los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad.

II. ALCANCE DEL CONCEPTO

Este concepto se emite en el contexto del contenido del artículo 28 de la ley 1437 de 2011; en consecuencia, su alcance no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, contiene la interpretación particular de normas jurídicas en asuntos de competencia de este ente de control fiscal.

Los conceptos emitidos por la Contraloría Departamental del Atlántico son orientadores, contienen consideraciones de carácter general que no comprenden soluciones a eventos específicos o particulares ni comprometen el criterio de la entidad en forma definitiva.

III. CONSIDERACIONES

Para atender el concepto se requiere abordar los siguientes ejes temáticos:

- i. Naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios.

“Eficiencia en el Control Fiscal”

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co
www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462
Calle 40 No. 45 – 56, Edificio Gobernación, Piso 8



- ii. Diferencias entre asociaciones de municipios, las asociaciones de entidades públicas y las asociaciones de entidades territoriales.
- iii. Alcance de las limitaciones contenidas en artículo 10 de la ley 1150 de 2007 y 92 de la ley 1474 de 2011.
- iv. Conceptualización de convenios o contratos interadministrativos
- v. Normas vigentes sobre contratos y convenios interadministrativos con asociaciones de municipios

IV. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS: Esta institución nace en la reforma constitucional de 1968 en artículo 198 "La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre si para la prestación de servicios públicos" Su espíritu es la unión de esfuerzos para conseguir una prestación optima y competitiva de los servicios públicos que los municipios deben prestar a los ciudadanos. La asociación de municipios como entidad de derecho público fue reconocida constitucionalmente en el acto legislativo 01 de 1968: *"ARTÍCULO 63. El Artículo 198 de la Constitución Nacional quedará así: La ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración. Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más Municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas. 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 los años 1975 y 1976 mediante la Ley primera de 1975 se le dio el desarrollo legal a las asociaciones definiendo competencias, régimen de bienes, pero dejando bastantes dudas de carácter jurídico que mediante el decreto 1390 de 1976, se definió su naturaleza jurídica y lo más importante: ubico a las asociaciones en igualdad de derecho, prerrogativas y exenciones con los municipios. Estas normas reglamentan esa figura asociativa como la unión de: *"dos o más municipios aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales"* y definiéndolas como: *"entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden intermunicipal con personería jurídica y patrimonio propios e independientes del de los municipios que las integran, se rigen por sus propios estatutos y gozan, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la ley a los municipios..."*.

En el año de 1986 mediante el decreto 1333, se compilo la normatividad de los municipios, también trato y regulo las asociaciones de municipios dando más competencia y preservando las prerrogativas ya consignadas en la legislación anterior, pero sobre todo se destaca la creación de asociaciones de municipios de manera obligatoria y voluntaria, la primera de estas por ordenanza de la

405

"Eficiencia en el Control Fiscal"



asamblea departamental y la segunda por voluntad de los alcaldes. Con la expedición del código de Régimen municipal contenido en el decreto 1333 del 25 de abril de 1986 se derogan las normas anteriores que no se incorporaron a ese estatuto y se reglamentó la figura de la asociación de municipios en el título XVI, artículos 324 a 346, ratificando la legislación precedente: *Artículo 325º.- Dos o más Municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales.*

Artículo 327º.- Las Asociaciones de Municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente 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.”

En la constitución de 1991, las asociaciones no fueron mencionadas de manera expresa pero si se estableció el derecho de asociarse por parte del Estado en el artículo 365 entre otros; en la constitución de 1991 se alude a las asociaciones de municipios en el modificado inciso 4º del artículo 356 y deja en manos del legislador el desarrollo de esa figura. En la constitución de 1991, se concibe las asociaciones de municipios para el fortalecimiento de los Municipios como un ente público autónomos y descentralizado, totalmente independiente a los Municipios que la conforman. En la constitución política define que la ley también podrá autorizar a los municipios para prestar servicios directamente, en forma individual o asociada (artículo 356, inciso cuarto).

Finalmente el congreso expide en el año de 1994, mediante la ley orgánica 136 de 1994 (título IX artículos 148 a 153), que es el código del régimen municipal, en la que se estableció la organización y regulación del municipio colombiano como entidad descentralizada territorialmente, definiendo: **ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS** *Artículo 148º.- Asociación de municipios. 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.*

Artículo 149º.- Definición. Las asociaciones de municipios 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

La ley 80 de 1993 en su artículo 2º un año antes se había ocupado del tema y determino la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios para efectos de contratos, calificándolas como entidades estatales tal como lo hacen con el departamento, el municipio, las áreas metropolitanas, las regiones, las provincias y los resguardos indígenas entre otros.

En el año 2001 el diecisiete (17) de octubre, la Honorable corte constitucional en sentencia de constitucionalidad C-1096/01, expediente D-3489 en la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º (parcial) y el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 interpuesta por el Actor Ignacio Mejía Velásquez y con ponencia del Magistrado Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO determino:“Adicional a la organización política del Estado, la organización administrativa permite la creación, tanto en el nivel nacional como en el territorial, de entidades públicas diferentes a las señaladas, con su propia

“Eficiencia en el Control Fiscal”

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co
www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462
Calle 40 No. 45 - 56 Edificio Gobernación Piso 8

Pris



personalidad jurídica. Es el caso, por ejemplo, para el nivel nacional, de la Comisión Nacional de Televisión (C.P., art. 76), el Banco de la República (C.P., art. 371) y las entidades descentralizadas (C.P., arts. 150-7, 209 y tr. 27). En el mismo sentido la Constitución consagra para el nivel territorial la creación de entidades descentralizadas (C.P., arts. 300-7 y 313-6) y la constitución de regiones administrativas y de planificación (C.P., art. 306).

3. En estas circunstancias se impone distinguir entre la organización política y la organización administrativa del Estado. Mientras que la organización política obedece a la forma de Estado y se manifiesta en la Nación, persona jurídica, y las entidades territoriales (C.P., art. 1º), la organización administrativa responde a la manera como se asume, en el sector central o descentralizado, la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones asignadas a cada nivel del Estado (C.P., art. 209).

El criterio de organización política del Estado no puede emplearse para concluir que las únicas personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial son las entidades territoriales, es decir los departamentos, distritos y municipios, por cuanto la Constitución permite que en el orden territorial se organicen personas jurídicas de derecho público, de naturaleza administrativa y diferentes a las entidades territoriales. Es el caso, por ejemplo, de las entidades descentralizadas territoriales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas”.

Posteriormente las asociaciones de municipios, logran su máxima expresión en la ley orgánica de ordenamiento territorial o ley 1454 de 2011. La Asociatividad Municipal siempre ha mantenido un rango jurídico especial que la caracteriza: *“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”.*

Capítulo II de la ley 1454 de 2011 “LOT” o 1454 de 2011 (capítulo II): “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.”

En ésta última ley, el estado colombiano posiciona la asociatividad como una finalidad de la organización política administrativa del estado, elevándola a principio rector -artículo 3º: “Artículo 3º. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes

...
(...)

13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Prms

“Eficiencia en el Control Fiscal”

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co
www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462
Calle 40 No. 45 - 56 Edificio Gobernación, Piso 8



La ley orgánica de ordenamiento territorial reconoce la asociatividad como un elemento preponderante de la realidad colombiana, lo promueve y fortalece a través de organizaciones diversas entre entidades territoriales; precisamente la región Caribe ha sido abanderada en el proceso de regionalización del estado colombiano, logrando la reglamentación de las regiones de planificación como antesala de las Regiones Territoriales, y reflejo de la integración cultural, geográfica, económica y social dirigida a promover mejoras en la calidad de vida de sus habitantes.

El artículo 2º de la ley 1454 de 2011 lo confirma:

“La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial...”.

La regionalización como esquema de organización territorial es una finalidad del estado colombiano elevado a norma casi constitucional en la ley 1454 de 2011: “5. Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario.”.

La finalidad proyectada por el legislador para las asociaciones de municipios, de acuerdo con la legislación actual es la de planear, programar, proyectar, coordinar y ejecutar acciones que promuevan el desarrollo municipal y subregional, que encaucen apoyos interinstitucionales y propendan por la eficiente y eficaz ejecución de los recursos públicos.

Por lo anterior, es clara la naturaleza jurídica de la asociación de municipios de entidad pública toda vez que mediante ley estatutaria de la república se le dio tal categoría. Esta concepción jurídica jamás ha sido modificada. Las diferentes reformas jurídicas que ha surtido la estructura administrativa del Estado y de sus niveles de contratación pública por ningún motivo han alterado la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios.

Después del recorrido normativo podemos concluir que las asociaciones de municipios son ENTIDADES ADMINISTRATIVAS DE DERECHO PUBLICO que poseen personería y patrimonio propio, que poseen una reglamentación legal propia (decreto 1333 de 1986 y ley 136 de 1994) no confundible con entidad alguna del estado. Este antecedente histórico y jurídico traza el referente fáctico sobre el cual se ha edificado la figura de las Asociaciones de Municipios y el contexto dentro del cual debe entenderse su tratamiento especial por parte del legislador, promoviendo su uso, desarrollo y fortalecimiento a través de la contratación directa entre ellas y los demás entes estatales o públicos como veremos.

V. DIFERENCIA ENTRE ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS, ASOCIACIONES DE ENTIDADES PÚBLICAS Y ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES.

Un elemento relevante para entender la viabilidad de la contratación directa – contratos y convenios interadministrativos- entre Asociaciones de Municipios y

“Eficiencia en el Control Fiscal”

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co
www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462
Calle 40 No. 45 - 56 Edificio Gobernación Piso 8

PMB



entes territoriales o entidades estatales, estriba en distinguir la naturaleza jurídica, alcances y características de aquellas con las asociaciones de entidades públicas.

Si bien las asociaciones de municipios podrían ser entendidas como asociaciones de entidades territoriales y aún más de entidades públicas, jurídicamente no es así, pues, aquellas asociaciones tienen y han tenido un trato especial por parte del legislador a lo largo de los más de 45 años de evolución. Precisamente cuando el constituyente derivado hace alusión a las asociaciones de municipios las distingue expresamente de las demás asociaciones tratándolas como tal, es decir, exclusivamente como "Asociaciones de Municipios"; en tanto que cuando se refiere a las uniones resultantes entre departamentos, o entre departamentos y municipios, o ente municipios y distritos o municipios y entidades públicas descentralizadas del nivel nacional o departamental o local, las engloba y distingue como asociaciones de entidades territoriales y de entes públicos. Observando que las entidades territoriales -que son los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, y las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley- las asociaciones que se conformen entre entes territoriales son personas privadas y sujetas a las disposiciones del derecho privado para todas sus actuaciones.

El punto determinante en la exclusión de las asociaciones de municipios de las asociaciones de entes territoriales y de entidades públicas de que tratan los artículos 11, 12, 13 y 15 de la "LOT" o ley 1454 de 2011 y el artículo 95 de la ley 489 de 1998, respectivamente, es que cuando se regula lo concerniente a las primeras se mencionan directa e inequívocamente como "Asociaciones de Municipios", tal como se desprende de la lectura de los artículos 148 a 153 de la ley 136 de 1994, artículo 14 de la ley 1454 de 2011, artículo 2º de la ley 80 de 1993; artículo 63 del acto legislativo 01 de 1968, ley 1ª de 1975 y artículos 324 a 346 del decreto 1333 de 1986; en tanto que cuando se refiere a las otras formas asociativas las alude como asociaciones de entes públicos o de entidades territoriales.

Tal como veremos, se trata de figuras asociativas de entidades públicas, pero reguladas por cuerpos normativos diferentes, con alcances y características diversas, que han sido analizadas por respetadas entidades como el Consejo de Estado, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública y contralorías territoriales.

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 define las Asociaciones de Entidades Públicas así: *"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"*.

Por su parte el Honorable Consejo de Estado a través de la sala de consulta y servicio civil, mediante conceptos del 3 de junio de 1998, radicado 1109, C. P: Javier Henao Hidrón y del 9 de noviembre de 2006 radicado 11001-03-03-06-000- 2006-00079-00 número 1766 C. P. Flavio Rodríguez Arce, confirma la

"Eficiencia en el Control Fiscal"

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co

www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462

Calle 40 No. 45-55 Edificio Gobernación, Piso 8

AMS



marcada diferencia entre esas figuras asociativas: "El legislador quedó entonces encargado de regular la organización y funcionamiento de las asociaciones de municipios, lo que hizo mediante la expedición de la ley 136 de 1994. Allí fueron definidas como entidades administrativas de derecho público que, formadas por dos o más municipios de uno o más departamentos, están dotadas de personería jurídica y disponen de patrimonio propio e independiente de las entidades que la conforman; sus objetivos consisten en la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas. Regidas por sus propios estatutos, gozarán para el desarrollo de su objetivo de los mismos derechos..." radicado 1109.

A su vez en el concepto 1766, ese tribunal de cierre administrativo en un extenso y contundente documento ratifica la diferencia fáctica y normativa que existe entre las asociaciones reguladas por el artículo 95 de la ley 489/98 y las de la ley 136 de 1994, al abordar el antecedente normativo de asociaciones de entidades públicas que crean entidades sin ánimo de lucro:

"Al amparo de los artículos transcritos es viable construir nuevas modalidades de organización administrativa basadas en la cooperación entre entidades públicas y la colaboración de los particulares con el fin de cumplir funciones administrativas y alcanzar los cometidos estatales, cuya característica común, es la ausencia de ánimo de lucro que las diferencia de otro tipo de entes públicos como las sociedades.

Con la reforma administrativa de 1968, se buscó unificar, entre otros aspectos, la naturaleza y el régimen de las personas jurídicas creadas a partir de la asociación de entidades públicas, al consagrar en el artículo 4º del decreto ley 3130 de 1968, la definición de entidad descentralizada indirecta y establecer que en el acto de creación de las mismas se debía, no solo clasificar a la persona constituida dentro de las modalidades de organización administrativa tradicionales, sino precisar su pertenencia al orden nacional, departamental o municipal, teniendo en cuenta varios criterios, a saber: "la naturaleza y ámbito del servicio, la proporción de las participaciones y la intención de sus creadores."

En desarrollo de lo anterior, el decreto ley 130 de 1976, derogado expresamente por el artículo 121 de la ley 489 de 1998, precisaba que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se crearan por la asociación exclusiva entre entidades públicas se regían por las normas previstas para los establecimientos públicos.

2.2. Antecedentes del artículo 95 de la ley 489 de 1998.

Conservando la orientación general contenida en el artículo 7º del decreto ley 130 de 1976, el proyecto de ley 051 de 1997... consagraba expresamente que las personas jurídicas que surgieran de la asociación exclusiva entre entidades públicas se regirían en materia de actos unilaterales, contratación, personal, presupuesto y control por las disposiciones aplicables a los establecimientos públicos, en los siguientes términos: Sin embargo, durante el trámite, el legislador modificó su redacción original y con el fin de "agilizar y flexibilizar su funcionamiento" sujetó a las personas jurídicas que se creen entre entidades públicas a las normas del código civil y eliminó los apartes relativos a la aplicación de las disposiciones que rigen a los establecimientos públicos.

Así mismo, el Consejero Ponente: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO mediante Consulta con Radicaciones No. 1.746 y No. 1.74, de fecha 15 de Junio de 2006 de la Sala de Consulta del Consejo de Estado en un análisis acucioso diferencia taxativamente las Asociaciones de Municipios reglamentadas por los artículos 146-151 de la ley 136 de 1994 de las

"Eficiencia en el Control Fiscal"

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co

www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462

Calle 40 No. 45 - 56 Edificio Gobernación, Piso 8

AMS



Asociaciones conformadas por entidades públicas de conformidad con el artículo 95 de la ley 489 de 1998.

A propósito de este tema, la misma corporación a través de la misma sala, mediante consulta del veintiséis (26) de octubre de dos mil (2000) con radicación No. 1291 y ponencia del magistrado y Consejero Ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO en consulta solicitada por el Actor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, define: *“Lo normado en el inciso segundo del artículo 95 de la ley 489 de 1998, en armonía con lo expuesto por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de esa norma, permite concluir a la Sala que el régimen legal aplicable a las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación exclusiva de entidades públicas, es el previsto en el Código Civil para ese tipo de entidades, y en general en el Derecho Privado, salvo en lo concerniente a las materias expresamente señaladas por la Corte Constitucional, esto es, el ejercicio de potestades públicas, régimen de los actos unilaterales, contratación, controles y responsabilidad, que están sometidas al derecho público. En consecuencia, los asuntos referidos a las estructuras orgánica e interna, plantas de personal, régimen salarial y prestacional, naturaleza y clasificación de los servidores de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, se rigen por el derecho privado.*

.....
Son entidades descentralizadas directas aquellas cuya creación es obra de la ley, la ordenanza o el acuerdo; en tanto que las descentralizadas indirectas, son las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre si o con la intervención de particulares, previa autorización legal.”

Por su parte la Contraloría General de la República en concepto 2012EE35702 del 6 de junio de 2012 aborda las características y diferencias jurídicas existentes entre las asociaciones de municipios y las de entidades públicas: *“De acuerdo con lo señalado por el alto tribunal, las asociaciones entre entidades públicas son entidades de esta misma connotación, es decir, descentralizadas indirectas y, el régimen aplicable a las mismas será el propio de una entidad del Estado de esta naturaleza.*

Se pregunta por la diferencia entre las entidades conformadas a la luz de lo ordenado en el artículo 95 de la ley 489 de 1998 y las asociaciones de municipios. En efecto, son entidades reguladas en ordenamientos distintos y por ende su regulación también lo es. Mientras las asociaciones de municipios se rigen por lo ordenado en la ley 136 de 1994, las asociaciones entre entidades públicas las contempla la ley 489 de 1998. Las primeras son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio en independiente, mientras las segundas son entidades descentralizadas indirectas.

Es de anotar que, tal como señaló la corte constitucional, las personas jurídicas sin ánimo de lucro se conforman por la asociación exclusiva de entidades públicas, deben regirse por la disposición del código civil y por las normas para las entidades de esta naturaleza. En este entendido, para establecer tales diferencias solo se refiere remitirse a los ordenamientos jurídicos que regulan dichas entidades, esto es, las leyes 136 de 1994 y 489 de 1998.”

De conformidad con el concepto 20136000141771 del 16 de septiembre de 2013 emanado del “DAFP” existen diferencias marcadas y legales entre las asociaciones de municipios con las de entidades públicas y entes territoriales:

“De acuerdo con lo anterior podemos evidenciar como principales	Asociación de municipios ley 136 de 1994
---	---

AMS

“Eficiencia en el Control Fiscal”

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co

www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462

Calle 40 No. 45 - 56 Edificio Gobernación Piso 8



<p>diferencias entre la Asociación de entidades públicas de que trata el artículo 95 de la ley 489 de 1998 y la Asociación de Municipios de que trata el artículo 148 y siguientes de la ley 136 de 1994, las siguientes: Asociación de entidades públicas ley 489 de 1998</p>	
<p>1.- Su asociación puede realizarse mediante convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.</p>	<p>1.- La asociación de municipios creará una persona de derecho público</p>
<p>2.- pueden asociarse entidades de diferentes niveles.</p>	<p>2.- La asociación como su nombre lo indica será exclusiva entre municipios</p>
<p>3.- El actuar de las personas jurídicas sin ánimo de lucro se regirán por las normas del código civil.</p>	<p>3.- El actuar y funcionamiento de la asociación de municipios de regirán por las normas de derecho público.</p>
<p>4.- Su duración en el tiempo no debe estar determinada.</p>	<p>4.- Su duración debe estar determinada en los estatutos de conformación.</p>
<p>5.- Su animus societatis es el cumplimiento de funciones administrativas y la efectiva prestación de los servicios a su cargo.</p>	<p>5.- Su animus societatis es el cumplimiento de funciones administrativas y la efectiva prestación de los servicios a su cargo, por los cuales puede cobrar y los dividendos generados serán distribuidos de acuerdo con los aportes.</p>

Las Asociaciones de Municipios no corresponden a la tipología de asociación de entidades públicas de que trata el artículo 95 de la ley 489 de 1998 porque la asociación de municipios es:

- 1- Una figura especial regulada expresamente por el Título IX de la ley orgánica 136 de 1994,
- 2- Crea una entidad administrativa conformada sólo por municipios,
- 3- No requiere escritura de constitución
- 4- El régimen jurídico aplicable es de derecho público.
- 5- Tienen personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.
- 6- Se rige por sus propios estatutos.
- 7- Gozan de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios: régimen jurídico, presupuestal y contractual aplicable.

Las asociaciones de entidades públicas presentan otras características:

- 1- Están reguladas por la ley ordinaria 489/98,
- 2- Resultan de la unión de entidades públicas de diferentes niveles o tipos, no solo de municipios (departamentos, provincias, territorios indígenas, empresas

Handwritten initials

"Eficiencia en el Control Fiscal"



industriales y comerciales del estado, sociales del estado, de economía mixta y descentralizadas de los niveles nacional, departamental o municipal),
3- Se crean por convenios interadministrativos o por escritura pública y
4- El régimen jurídico aplicables es de derecho privado

Es evidente que corresponden a entidades públicas reguladas por ordenamientos jurídicos distintos, cuya naturaleza y actos de creación son diferentes, conformados por entidades disímiles.

En resumen podemos conceptuar que hay claras diferencias entre las Asociaciones de Municipios, las asociaciones de entidades públicas y las asociaciones de entidades territoriales, se precisan así:

- i. Las asociaciones de entidades públicas y las de entidades territoriales se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil contrario a las asociaciones de municipios que se rigen exclusivamente por el derecho público.
- ii. Las asociaciones de municipios tienen un estatuto especial contenido en el régimen municipal mientras las asociaciones de entidades públicas y las de entidades territoriales se rigen por el derecho privado y las generalidades aplicables a esta clase de esquemas asociativos.

Con lo expuesto se sustenta el argumento de que las asociaciones de municipios no corresponden, jurídicamente, a las de entidades públicas ni a las de entes territoriales, de que tratan el artículo 95 de la ley 489 de 1998, el artículo 10 de la ley 1150 de 2007 y 92 de la ley 1474 de 2011; que el legislador le da un trato especial, distinguiéndolas con una categoría distinta desde su creación constitucional en 1968 hasta el presente en las leyes orgánica 136 de 1994 y 1454 de 2011.

VI. SOBRE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

La ley 136 de 1994 en el artículo 48 ordena: **ARTÍCULO 148. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS:** *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 del 2011 fortalece el objetivo de creación de las asociaciones de municipios cuando en su artículo 14 del capítulo II ordena: **“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.”**

El decreto 1333 de 1986, que en lo relacionado con el desarrollo sobre Asociaciones de Municipios continua vigente en lo no modificado por la ley 136 de 1994 y su reforma contenida en la ley 1551 de 2012; el decreto 1333 de 1986 en el TÍTULO XVI “De las Asociaciones de Municipios” establece:

“Eficiencia en el Control Fiscal”

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co
www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462
Calle 40 No. 45 - 56 Edificio Gobernación Piso 8



Artículo 325º.- Dos o más Municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales.

Artículo 326º.- Las asociaciones de Municipios pueden limitar su objeto a un determinado servicio u obra de interés común, o extenderlo a varios servicios municipales. También puede pactarse para planear, financiar y ejecutar las obras para la prestación de tales servicios; para prestar o administrar los servicios mismos o comprender solamente cualquiera de tales actividades.

Ahora bien, el artículo 88 de la ley 715 de 2001 prevé que las entidades territoriales puedan suscribir convenios de asociación con el objeto de adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, para la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o para la realización de actividades administrativas, garantizando en todo caso, la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos.

De igual manera el numeral 11 del artículo 74 de la ley 715 de 2001 establece que corresponde a los departamentos, organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.

En igual sentido, el artículo 18 de la ley 617 de 2000 prescribe que los municipios, sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

Observando el marco legal precedente podemos concluir que es viable la delegación de competencias municipales en las asociaciones de municipios a los que pertenezcan los municipios delegantes.

VII. CONTRATACIÓN DIRECTA ENTRE MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

De conformidad con lo establecido en los artículos 1º y 2º de la ley 80 de 1993, las asociaciones de municipios se regulan por lo previsto en el Estatuto General de Contratación (ley 80 de 1993, modificada por la ley 1150 de 2007, reglamentada por el Decreto 066 de 2008). En esta ley la se estableció la Selección Directa para los contratos interadministrativos, tal como se advierte de la lectura del literal c) del derogado artículo 24: Ley 80 de 1993: "Artículo 24º.- Del principio de Transparencia. En virtud de este principio:

1o. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente:

...

c) Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro."

La legislación reciente vigente, ratifica esta circunstancia en la ley 1150 de 2007 y en el decreto 1510 de 2013, al establecer las causales y las modalidades para seleccionar directamente al contratista cuando se trate de contratación entre entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación pública, tal

"Eficiencia en el Control Fiscal"

2015



como se advierte en el literal c) del numeral 4º del artículo 2º de la ley 1150 de 2007 y en el artículo 76 del decreto 1510 de 2013:

“4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: c) Modificado por el art. 92, Ley 1474 de 2011. Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos 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, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.”

Decreto 1510 de 2013: *“Artículo 76. 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 73 del presente decreto...”*

En consecuencia y considerando la naturaleza jurídica de las Asociaciones de Municipios que corresponden a las “entidades estatales” por expresa referencia hecha por el numeral 1º del artículo 2º de la ley 80 de 1993, les son aplicables tanto la ley 80/93 como sus normas complementarias, siendo entonces posible que tanto los municipios asociados como los no asociados y las demás entidades estatales relacionadas en la ley 80 de 1993, puedan contratar directamente con aquellas.

Habiéndose aclarado la inaplicabilidad de las restricciones del artículo 10 de la ley 1150 de 2007 y del artículo 92 de la ley 1474 de 2011 respecto de las asociaciones de municipios, es válido afirmar que éstas pueden suscribir contratos y convenios interadministrativos con otras entidades estatales, relacionadas en el artículo 2º de la ley 80 de 1993, siempre que acrediten idoneidad, experiencia, capacidad o correspondencia de su objeto social con el del contrato o convenio a ejecutar.

VIII. CONCEPTOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La contraloría general de la república en tres conceptos del 2009, 2012 y 2013 ratifica su posición a cerca de la procedencia de la suscripción de contratos y convenios interadministrativos entre las asociaciones de municipios y las entidades estatales: **Concepto 80112EE37288 del 3 de julio de 2009:** La ley 80 de 1993 en su artículo 32 define el contrato estatal, a su vez el artículo 7º del decreto 855 de 1994 **precisaba** el concepto de convenio interadministrativo. (I). En estas condiciones podemos señalar que la ley no distingue entre convenio y contrato interadministrativo. A su vez, la ley 1150 de 2007 en el artículo 2º literal g, se remite a señalar cuando procede la celebración de un contrato interadministrativo.

...

De la norma señalada y en nuestra opinión se considera que para que las entidades estatales puedan entre sí celebrar contrato interadministrativo el objeto del mismo debe corresponder a la actividad señalada en la Constitución, la ley o el reglamento a la entidad contratada.

Sobre lo establecido en el numeral 4º, literal g) del artículo 2º de la ley 1150 de 2007, se ha pronunciado el tratadista Jorge Santos, en los siguientes términos: “(...) De la anterior norma pueden extraerse las siguientes reglas para efectos de determinar el procedimiento de selección aplicable para los casos en que los

“Eficiencia en el Control Fiscal”

despachodelcontralor@contraloriadelatlantico.gov.co - participacionciudadana@contraloriadelatlantico.gov.co

www.contraloriadelatlantico.gov.co

Teléfonos: 3792814-3791418 atención al ciudadano 3794907 Fax 3794462

Calle 40 No. 45 - 56 Edificio Gobernación, Piso 8

Prs



dos extremos de la relación jurídico-negocial sean administraciones públicas y, en particular, para efectos de determinar en qué casos y con qué límites procede la aplicación de la figura de la contratación directa: -A pesar de que la norma se refiera a los "contratos interadministrativos" de forma expresa, ello no quiere decir que la excepción a la licitación pública solo se aplica a los contratos y no a los convenios, pues ello llevaría al absurdo de pensar que un convenio, cuyo objeto y finalidad sólo interesa a la administración, deba ser celebrado siguiendo el procedimiento de licitación pública, en el cual sólo será proponente la administración.

...
En este orden, existe un contrato interadministrativo cuando el contrato se celebra entre entidades del estado, es decir, en razón a la naturaleza jurídica de las partes. En el caso que nos ocupa la Asociación de municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de la ley 80 de 1993 es una entidad estatal, luego puede celebrar contratos interadministrativos con otras entidades de esta misma naturaleza..."

Concepto 2012EE35702 del 6 de junio de 2012: Esta oficina en el concepto jurídico No. 80112-EE7288 del julio 03 de 2009, analizó el tema de los convenios interadministrativos, indicando que en materia de su celebración, el artículo 2º, numeral 4º literal c) de la ley 1150 de 2007, señala que los contratos interadministrativos son una modalidad de contratación directa y determina que es viable la celebración de los mismos, siempre que las obligaciones derivadas de éstos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora...

De la norma indicada podemos establecer que para efectos contractuales las Asociaciones de municipios son entidades estatales. Desde esta perspectiva vemos que al comportar tal carácter están facultadas para celebrar contratos interadministrativos en los términos que instituyen la ley y el reglamento." Resalto y subrayado fuera del texto original.

La Contraloría General de la República en concepto 2012EE35702 del 6 de junio de 2012 comparte la interpretación a cerca de la inaplicación de la restricción del artículo 92 de la ley 1474 de 2011 respecto de las asociaciones de municipios: "En este orden jurídico, puede señalarse que la Asociación de municipios no fue listada en el artículo 92 de la ley 1474 de 2011, por lo cual es viable que estas entidades públicas celebren 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."

Concepto 2013EE141374 del 7 de noviembre de 2013: A través de este último y reciente pronunciamiento el máximo órgano de control fiscal del país ratificó su posición jurídica e institucional respecto de la procedencia de suscribir contratos y convenios interadministrativos con las asociaciones de municipios: "4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Esta oficina nuevamente ha realizado el estudio sobre el tema y en tal virtud, también analizó todos los conceptos que sobre el asunto han emitido entidades como el Departamento Administrativo de Planeación, El departamento de la Función Pública, la Contraloría Departamental de Montería, la Contraloría General de Antioquia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por supuesto el formulado por este ente de control en el año 2012. Visto lo anterior esta oficina no puede arribar a una conclusión diferente a aquella posición asumida en pronunciamientos anteriores de este despacho.

Ans ...



Continuando con el tema objeto de este análisis, es claro que las asociaciones de municipios tienen su régimen legal el cual debe ser aplicable sin que sea dable recurrir a otros ordenamientos para tales efectos.

En materia contractual estas entidades y más específicamente en lo que a los contratos interadministrativos se refiere, el decreto 1510 de 2013 reglamenta la ley 1150 de 2007, modificada por la 1474 de 2011, así lo prescribe:

“Artículo 70. Convenios o contratos interadministrativos...” Norma que debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011...

...
En el caso específico de la consulta, reiteramos lo señalado por esta oficina en el concepto jurídico No. EE35702 del 6 de junio de 2012, en el cual se indicó que las Asociaciones de municipios son entidades estatales a la luz de lo dispuesto en el artículo 2º de la ley 80 de 1993 y por ende está facultadas para celebrar contratos interadministrativos, siempre que se cumpla con lo dispuesto en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007...”

Con fundamento en los conceptos emitidos por la Contraloría General de la República se define que:

1. Que las Asociaciones de Municipios por expresa disposición legal son entidades administrativas de derecho público cuyo objeto es la prestación de servicios públicos, ejecución de obras, o el cumplimiento de funciones administrativas (Artículos 148 y 149 de la Ley 136 de 1994). Actualmente esta Ley de Régimen Municipal sigue vigente. No ha sido derogada, ni modificada por las Leyes 1454 de 2011 y 1474 de 2011.
2. De acuerdo con el artículo 2 del Estatuto General de Contratación Administrativa el legislador le otorga la categoría de entidad estatal a las Asociaciones de Municipios. Además, cabe mencionar también la Ley 1454 de 2011 que define a las Asociaciones de Municipios como entidades administrativas de derecho público.
3. Que para efectos contractuales las Asociaciones de Municipios son entidades estatales. Desde esta perspectiva vemos que al comportar tal carácter están facultadas para celebrar contratos interadministrativos en los términos que establece la ley y el reglamento.
4. Que el literal c) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, complementado por el Estatuto Anticorrupción, argumenta que la celebración de contratos interadministrativos, es una causal de contratación directa.
5. El inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece que se suscribirán los Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.
6. Que el Artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción, introduce una complementación al inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, la cual consiste: “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. No aplican 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”.

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

8. De la norma señalada y en nuestra opinión se considera que para que las entidades estatales puedan entre sí celebrar un contrato interadministrativo el objeto del mismo debe corresponder a la actividad señalada en la Constitución, la ley o el reglamento a la entidad contratista.

9. En este orden, existe un contrato interadministrativo cuando el contrato se celebra entre entidades del estado, es decir, en razón a la naturaleza jurídica de las partes. En el caso que nos ocupa la Asociación de Municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 es una entidad estatal, luego puede celebrar contratos interadministrativos con otras entidades de esta misma naturaleza.

IX. REQUISITOS A LOS CUALES SE SUJETA LA CONTRATACIÓN DIRECTA CON ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

La ejecución por Asociación de Municipios de proyectos, actividades y obras de interés general o de infraestructura, mediante convenios o contratos interadministrativos esta sujeta al cumplimiento de requisitos como:

1. Cuando se trate de obras civiles y de infraestructura que la Asociación de Municipios acredite experiencia en el objeto a desarrollar.
2. Que la Asociación de Municipios demuestre idoneidad.

El diccionario de la real academia de lengua española define IDONEIDAD como un sustantivo femenino que deriva del término en latín, *idoneitate*, que expresa la calidad de lo idóneo, lo adecuado, y también significa aptitud, orden, calificación, habilidad y competencia. Adecuación que existe entre las características de una persona o cosa y la función, la actividad o el trabajo que debe desempeñar. Reunión de las condiciones necesarias para desempeñar una función.

La idoneidad, que es la característica de alguien que es idóneo, revela a alguien conveniente, apto, capaz, útil, apropiado, adecuado, que tiene ciertas condiciones para desempeñar determinados cargos o funciones o realizar determinadas obras. La idoneidad institucional habla de una entidad que es apta, cumple los requisitos y esta ordenada para cumplir una función. En este orden una asociación de municipios es idónea cuando cumple con las normas de organización de las entidades públicas, lleva las funciones presupuestales y contables separadas de acuerdo a las normas vigentes, cumple con las funciones de control interno, sus estatutos le permiten cumplir las funciones o competencias encomendadas.

AMS



3. Que la Asociación de Municipios demuestre capacidad, la capacidad y la idoneidad están estrechamente relacionadas; el termino capacidad se amplía a la viabilidad jurídica, financiera y organizacional de una asociación de municipios para cumplir una función.

4. Que existan elementos comunes entre la Asociación de Municipios y el municipio donde se ejecuta la función, actividad o competencia. Estos elementos comunes están dados por características como la identidad territorial y cultural, lo que equivale a concordancia entre la localización geográfica del municipio y la jurisdicción para la que fue definida la Asociación de Municipios.

X. CONCLUSIONES.

1. ¿Pueden las asociaciones de municipios ejecutar mediante convenios por contratación directa obras civiles y de infraestructura, para los municipios asociados y no asociados?

De conformidad con lo expuesto, las Asociaciones de municipios pueden ser seleccionadas directamente para la ejecución de obras de interés general o de infraestructura por municipios o departamentos que estén vinculados o no directamente con ellas, mediante contratos y convenios interadministrativos, siempre que la Asociación de Municipios cumpla con los requisitos de idoneidad, experiencia y capacidad relacionada con su objeto social y el del contrato o convenio a ejecutar y, existan elementos comunes como identidad cultural y territorial entre la Asociación de Municipios y la jurisdicción del municipio donde se van a ejecutar las obras. La financiación de estas obras de interés general o de infraestructura puede ser con cualquier tipo recursos incluyendo los del sistema general de participaciones y los del sistema general de regalías.

2. ¿Pueden las asociaciones de municipios ejecutar mediante convenios por contratación directa con la gobernación para el departamento del Atlántico obras civiles y de infraestructura?

La Asociación de Municipios pueden ser seleccionadas directamente para la ejecución de obras de interés general o de infraestructura por las entidades enunciadas en el artículo 2 de la ley 80 de 1993, lo que incluye a los departamentos, siempre que la Asociación de Municipios cumpla con los requisitos de idoneidad, experiencia y capacidad relacionada con su objeto social y el del contrato o convenio a ejecutar y, existan elementos comunes como identidad cultural y territorial entre la Asociación de Municipios y la jurisdicción del municipio donde se van a ejecutar las obras.

3. ¿Pueden los municipios delegar en las asociaciones de municipios competencias y funciones propias de los municipios?.

Ello no solo es posible si no constituye la esencia misma de tal tipo de asociación al respecto el Artículo 148º de la Ley 136 De 1994 nos indica que tal asociación puede realizarse para "...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..." de su parte el artículo 14 de la ley 1454 De 2011 nos indica que tal asociación puede tener como fin "...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

423



CONTRALORÍA GENERAL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



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.

En este orden de ideas es necesario indicar que tales competencias y funciones pueden ser delegadas a las Asociaciones de Municipios.

Esperamos que tales precisiones sean de alguna utilidad para usted y que con ellas hubiésemos satisfecho su consulta a cabalidad.

Cordial saludo


PAOLA MARGARITA MARTÍNEZ SÁNCHEZ
SUBSECRETARIA DESPACHO JURÍDICA

Proyecto Gabriel gonzalez q
Profesional universitario
Subsecretaria Juridica

