

Bogotá, 05 Mayo 2021

Señor

Jorge Andres Baquero Vanegas

Asociación Supradepartamental de Municipios para el Progreso –ASOSUPRO–
Villavicencio, Meta

Radicación: Falta de competencia de la consulta No. P20210429003662

Estimado señor Baquero Vanegas;

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su petición del 28 de abril de 2021. De conformidad con la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública tiene competencia para atender consultas relativas a temas contractuales, pero solo para «absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general»¹. Esto significa que no podemos pronunciarnos sobre casos particulares o sobre preguntas que no contengan dudas sobre la aplicación de una norma general en materia de contratación pública.

Su solicitud tiene como propósito que Colombia Compra Eficiente le brinde asesoría, emitiendo un concepto jurídico en el que se establezca, en relación con la procedencia de los contratos interadministrativos entre entidades territoriales y asociaciones de municipios, en primer lugar, si los municipios pueden celebrar, a través de la modalidad de contratación directa, convenios o contratos interadministrativos con asociaciones de

¹ «Artículo 3°. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones:

»[...]

»5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública».

»Artículo 11. Subdirección de Gestión Contractual. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes:

»[...]

»8. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general».



municipios, con el fin de que se ejecuten obras contempladas en los planes de desarrollo municipales. En segundo lugar, si las gobernaciones departamentales pueden suscribir, a través de la modalidad de contratación directa, convenios o contratos interadministrativos con asociaciones de municipios, con el fin de ejecutar obras de interés general. En tercer lugar, si las entidades públicas descentralizadas del orden nacional, departamental y municipal pueden celebrar, a través de la modalidad de contratación directa, convenios o contratos interadministrativos con asociaciones de municipios. En cuarto lugar, si, de acuerdo con lo contemplado en los artículos 149 de la Ley 136 de 1994, 14 de la Ley 1454 de 2011 y 249 de la Ley 1955 de 2019, que corresponden al marco normativo de los esquemas de asociación territorial, las asociaciones de municipios cuentan con la capacidad legal para suscribir convenios con el fin de ejecutar obras públicas de interés regional, cuyo objetivo es el bienestar general. Y, en quinto lugar, si, teniendo en cuenta el marco jurídico de la contratación estatal – Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011 y 1882 de 2018, y Decreto 1082 de 2015 –, así como el marco normativo que regula los esquemas de asociación territorial –Leyes 1 de 1975, 136 de 1994, 1454 de 2011 y 1955 de 2019, Decreto Ley 1333 de 1986 y Decreto 1390 de 1976–, en relación con la ejecución de obras públicas de interés del ámbito regional encaminadas a la satisfacción del bienestar general, se presenta la figura legal de concurrencia normativa.

Desafortunadamente no podemos responder su solicitud, pues no se refiere al alcance de alguna norma que rija la contratación de las entidades públicas sino a la resolución de una problemática particular y concreta.

En efecto, si bien en la consulta se mencionó disposiciones aplicables a los procesos de contratación estatal, usted no está solicitando que se absuelvan dudas sobre la interpretación y aplicación de esta, ni de otras normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En realidad, procura una asesoría, cuyo propósito es determinar si es viable o no suscribir convenios o contratos interadministrativos en situaciones como la descrita en la solicitud, así como validar si se presenta la figura de concurrencia normativa en relación con el Régimen General de Contratación de la Administración Pública y el marco normativo que regula los esquemas de asociación territorial. El pronunciamiento por parte de esta entidad sobre sus preguntas desborda nuestra competencia consultiva, la cual está limitada a resolver problemas de aplicación de normas de carácter general. Revisada la consulta, se desprende que esta se refiere a la solución de un caso que, además, envuelve una controversia cuya resolución no le compete a esta entidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la competencia de Colombia Compra Eficiente, tal como se desprende de la lectura del Decreto Ley 4170 de 2011, se fija con límites claros, con el objeto de evitar que actúe como una instancia de validación de las actuaciones y/o decisiones de las autoridades o de los demás participantes del sistema de contratación pública, en desarrollo de la actividad contractual. La competencia consultiva se circunscribe a la interpretación de normas de «forma general» y, por



definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

La Agencia Nacional de Contratación Pública no cuenta con funciones de asesoría particular. Por ello, no puede determinar si es viable, jurídicamente, que las entidades públicas suscriban o no cualquier negocio jurídico, ni la modalidad de contratación que pueden emplear para ese propósito. Tampoco puede determinar si se presenta una concurrencia normativa en circunstancias particulares como las descritas en la consulta.

Es bueno señalar que, las autoridades fueron dotadas de autonomía administrativa para el ejercicio de las funciones y competencias que en virtud del principio de legalidad les fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico. Por esa razón, como responsables de su actividad contractual y conforme al régimen jurídico de contratación que les resulta aplicable, les corresponde adoptar las decisiones y adelantar las actuaciones que estimen pertinentes para desarrollar dicha actividad.

Por consiguiente, en este caso, de manera autónoma e independiente, con la asesoría de sus equipos jurídicos, les corresponde determinar en términos técnicos, jurídicos y económicos, si es viable o no, jurídicamente, suscribir un contrato o convenio interadministrativo con una asociación de municipios, a través de una modalidad de contratación específica. También les corresponde establecer si se presenta o no concurrencia normativa en relación con el marco normativo que deban aplicar a los procesos de contratación que adelanten, así como adoptar las decisiones procedentes con el fin de aplicar las normas pertinentes en desarrollo de su actividad contractual.

Esta entidad no puede involucrarse, directa o indirectamente, en las decisiones o actuaciones de las entidades estatales en materia de contratación estatal, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales que rigen nuestro ordenamiento jurídico, particularmente lo estipulado en el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 80 de 1993.

En virtud de esas disposiciones, se les concedió a las entidades públicas la capacidad jurídica para llevar a cabo su contratación, lo cual se traduce en que gozan de plena autonomía e independencia para adoptar las decisiones o realizar las actuaciones que estimen pertinentes en desarrollo de la actividad contractual.

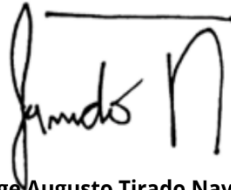
Debe destacarse que la competencia consultiva de esta entidad fue acotada de manera precisa por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011 y debe ser ejercida en los términos consagrados en esas disposiciones. En efecto, admitir que se puedan plantear dudas de todo tipo, implicaría actuar por fuera de la competencia asignada por el legislador, y se desnaturalizaría el objetivo institucional de servir de «guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos, que permita que su quehacer institucional pueda ser medido, monitoreado y evaluado y genere mayor transparencia en las compras y la contratación pública».



De otro lado, el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 señala que, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará al interesado dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción, si obró por escrito, y remitirá la petición al competente con copia del oficio remitario al peticionario. En aquellos eventos que no exista funcionario competente así se le comunicará al solicitante. Por ello, teniendo en cuenta que en el país no existe alguna autoridad que tenga el deber de resolver su caso, le comunicamos que no es posible remitir la petición a otra institución.

Sin perjuicio de lo anterior, para su conocimiento y fines pertinentes, le remito copia de los conceptos 2201913000005444 y 2201913000005649 de 2019, C-059 y C-691 de 2020, y C-173 de 2021, los cuales están, parcialmente, relacionados con el objeto de su consulta. Esos y otros conceptos, de todos modos, pueden ser consultados en la relatoría de Colombia Compra Eficiente, disponible para consulta pública en el siguiente enlace: <http://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

Atentamente,



Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector Gestión Contractual ANCP – CCE

Elaboró: Kevin Arlid Herrera Santa
Analista T2 – 04 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Ximena Ríos López
Gestor T1 – 11 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Ximena Ríos López
Gestor T1 – 11 de la Subdirección de Gestión Contractual

Anexos: Conceptos 2201913000005444 y 2201913000005649 de
2019, C-059 y C-691 de 2020, y C-173 de 2021
.....

