

EL DILEMA DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE OBRA PÚBLICA CON ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

AUTOR: José David Ramírez Giraldo.¹

Resumen:

El propósito de este artículo es revisar los conceptos y parámetros legales, doctrinales o jurisprudenciales para la celebración de contratos interadministrativos con Asociaciones de Municipios entre las entidades públicas. Para dicho análisis se revisan las definiciones y requisitos legales del contrato interadministrativo en especial para la ejecución de obras a través de las Asociaciones de Municipios, los diferentes pronunciamientos que sobre la materia hayan realizado los diferentes órganos de control tales como la Procuraduría o la Contraloría General, Colombia Compra Eficiente y el Consejo de Estado. Se concluye que la contratación interadministrativa, está permitida en la legislación como una modalidad excepcional de contratación entre entidades públicas; no obstante no hay posiciones encontradas sobre la posibilidad de ejecución de obra pública por parte de las Asociaciones de Municipios mediante contratación directa, haciéndose necesaria la unificación sobre procedencia, para evitar los desgastes a los cuales están sometidos los servidores públicos ante las observaciones de los órganos de control.

Palabras Clave:

Hallazgos, Modalidad de Selección, Órganos de Control, Principios de la Contratación Estatal, Régimen Especial de Contratación, Selección Objetiva.

¹ Abogado de la Universidad Católica de Oriente. Asesor Jurídico del Municipio de El Santuario e Independiente. josedavidrg4@gmail.com. Artículo para optar por el Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Sumario:

1. Introducción. 2. El contrato interadministrativo, sus diferencias y semejanzas con el convenio interadministrativo: 2.1. Definición, 2.2. Diferencias y semejanzas, 3. Requisitos legales. 3.1. Límites para la celebración de contratos interadministrativos de forma directa. 3.2. Restricciones a la celebración de contratos interadministrativos con Asociaciones de Entidades Públicas. 4. Problemática de los contratos interadministrativos para la ejecución de obra pública con Asociaciones de Municipios. 4.1. Diversas posturas sobre la contratación directa de obra pública con Asociaciones de Municipios. 5. Conclusión. 6. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

La contratación es el medio a través del cual los particulares e incluso el Estado, pueden llevar a cabo los distintos propósitos. Se centrará el análisis de la Contratación Interadministrativa, partiendo de la base de su importancia ya que ninguna obra, bien o servicio, se logra sino es a través de un contrato.

El legislador pretendió la unificación de la contratación del Estado a partir de la expedición de la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”; ya que el artículo 1 dijo que su objeto es disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

El artículo 2 de la referida Ley describe cuales son las entidades estatales destinatarias de esta ley.

Sin embargo, existen tres grandes grupos de entidades o Instituciones estatales exceptuados de la aplicación del régimen de contratación de la Ley 80 de 1993; un primer grupo, está compuesto por los regímenes exceptuados que trajo la Constitución de 1991; un segundo grupo, compuesto por las excepciones traídas por la misma Ley 80 de 1993 y un tercer grupo que se encuentra disperso en otro tipo de normas.

La aplicación del Estatuto General de la Contratación Estatal resultó convertida en una excepción cuando debió ser la regla. Sin embargo, los desarrollos legislativos posteriores fueron creando excepciones, lo que derivó en la existencia de múltiples estatutos de contratación.

Una de las principales características de los regímenes exceptuados de la Ley 80 de 1993 es la agilidad en sus modalidades de selección; además, existe un mayor margen de auto regulación para que estas entidades pueden darse su propio manual de contratación.

En la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 modificada por la Ley 1474 de 2011 y reglamentada mediante el Decreto 1082 de 2015, trajo consigo 5 modalidades de selección; estas son: i) Licitación Pública ii) Selección Abreviada, iii) Concurso de Méritos, iv) Contratación Directa y v) Contratación Mínima Cuantía.

La Ley 1150 de 2007 en su artículo 2 numeral 1, establece que “[...] La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo [...]”; estos numerales, 2, 3 y 4 corresponden precisamente a las modalidades de Selección Abreviada, Concurso de Méritos, y Contratación Directa respectivamente.

La causal de contratación directa que se analiza en este trabajo es la del artículo 2, numeral 4 literal c de la Ley 1150 de 2007, modificada por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 que dice:

La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos [...] 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.

En aquellos eventos 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 en todo caso sometida a esta 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 su actividad.

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.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

El propósito de este artículo es revisar los conceptos y parámetros jurisprudenciales para la celebración de contratos interadministrativos celebrados por las entidades públicas especialmente para la ejecución de contratos de obra pública por parte de Asociaciones de Municipios y que generalmente son objeto de hallazgos por parte de los órganos de control especialmente las Contralorías, ante el uso, o abuso de esta figura.

En primer lugar, se revisará el concepto sobre el convenio y el contrato interadministrativo, en segundo lugar, los requisitos de procedencia; en un tercer momento se abordará el problema de la contratación administrativa con Asociaciones de Municipios en relación con los constantes hallazgos de los órganos de control y la disparidad de conceptos sobre la procedencia de la contratación directa con Asociaciones de Municipios para la ejecución de contratos de obra.

Para ellos se revisarán algunos conceptos y/o pronunciamientos de órganos de control como la Contraloría, la Procuraduría, Colombia Compra Eficiente, así como del Consejo de Estado.

Se busca con este trabajo fijar, conforme a estos pronunciamientos, los requisitos que se deben tener en cuenta a la hora de la celebración de los contratos interadministrativos; con ello, se evita que se use esta modalidad para evadir los procesos normales de selección, perjudicando a los servidores públicos que intervienen en estos.

Se realizaron búsquedas investigativas en páginas oficiales de los Órganos de Control, Colombia Compra Eficiente, Consejo de Estado, Corte Constitucional, y la Corte Suprema de Justicia; de igual manera, un rastreo bibliográfico sobre los regímenes excepcionales y especialmente de la contratación interadministrativa.

2. El contrato interadministrativo, sus diferencias y semejanzas con el convenio interadministrativo.

2.1. Definición:

Para tratar de encontrar una definición legal sobre el contrato, se ha acudido al artículo 1495 del Código Civil que establece que el “[...] Contrato o convención

es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas [...]”.

La manifestación de voluntad de la administración pública no solo se da de manera unilateral a través de los actos administrativos en los cuales pueden confluir una o varias voluntades recopiladas en un solo acto, sino también a través de relaciones negociales bilaterales en donde las diferentes voluntades se concretan en el contrato o convenio.

El Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, del 26 de julio de 2016, consejero ponente Álvaro Namén Vargas se refirió así:

“[...] La entidades públicas, para el cumplimiento de los fines del Estado, la satisfacción de los intereses y necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades administrativas e incluso industriales y comerciales, requieren el aprovisionamiento de bienes y servicios y la realización de obras, lo cual consiguen con la colaboración de los particulares o de otras entidades que integran la administración pública, mediante la celebración de contratos por los que, regularmente, deben pagar un precio o remuneración.

Es decir, por un lado el Estado en orden a alcanzar su misión y objetivos recurre a la figura del contrato³, acto jurídico de colaboración mutua e intersubjetiva, en el que se entablan relaciones obligatorias con carácter patrimonial con particulares o con otras entidades estatales -cuando están en un mercado de forma similar a como lo hace el particular-, de las que emanan prestaciones recíprocas entre los sujetos partes del mismo, quienes son titulares de intereses disímiles o contrapuestos.

Por otro lado, las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general.

Así, en la actividad contractual del Estado surgen dos tipos de negocios jurídicos: los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos, que pueden celebrarse entre entidades o administraciones públicas. En otros términos, dentro de las modalidades que pueden identificarse en la actividad negocial de la Administración se encuentran los contratos y convenios interadministrativos, figuras que son de común y frecuente utilización, al punto que a través de los mismos se compromete un gran porcentaje del presupuesto de las entidades estatales, tal y como se reconoce expresamente en la consulta formulada.

Empero, debe advertirse que, en contraste con legislaciones extranjeras (verbigracia en el derecho español), nuestro ordenamiento jurídico no hace una distinción expresa de los contratos y convenios interadministrativos y los regula dentro del régimen jurídico general en materia de celebración y ejecución de los contratos estatales⁴, no obstante lo cual es posible que la aplicación y la interpretación de las normas de dicho régimen puedan resultar disímiles debido a la particular naturaleza de tales acuerdos de voluntades.

[...]

En consecuencia, la Sala concluye que en el ámbito normativo de la contratación estatal no se puede seguir utilizando la expresión “contratos o convenios interadministrativos” bajo el entendido de equiparar dos relaciones jurídicas; así que, cuando dichas normas aludan a los contratos interadministrativos, no es posible que automáticamente tales negocios jurídicos se asimilen a los convenios interadministrativos dado que estos tienen una naturaleza jurídica diferente. [...]”.

2.2.Diferencias y semejanzas

Una situación que ha suscitado algunos debates ha sido que en el ordenamiento jurídico nuestro, se habla de contratos o convenios interadministrativos, sin que al momento exista una definición legal que zanje la discusión acerca de si cuando se habla de uno o de otro, se está refiriendo a la misma situación o por lo contrario tienen marcadas diferencias.

Ante la ausencia de definición legal acerca de los convenios o contratos interadministrativos, ha sido la doctrina y la jurisprudencia, la encargada de aclarar la situación.

Dentro de las pocas alusiones a esta figura, el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 al prescribir las causales de contratación directa, refiere indiscriminadamente los convenios o contratos interadministrativos, para indicar que la modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa.

Por otro lado, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 permite a las entidades asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas, prestar conjuntamente los servicios que se hallen a su cargo mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

De la lectura de la Ley 489 de 1998, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, y la Ley 1474 de 2011, además de lo expuesto por el Concepto C-593 de 2020 de Colombia Compra Eficiente, Sentencia C-671 de 2015, y el Consejo de Estado² en concepto con radicación interna 2257 del 26 de julio de 2016 radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00, han definido que son características comunes a los convenios y los contratos interadministrativos que:

- Persiguen los fines del Estado;
- Los dos extremos de la relación son entidades jurídicas de carácter público con capacidad de contratación;
- Existen obligaciones para cada una frente a la otra;
- Por regla general es procedente la contratación directa;

² Contratación en línea. Julio 02 de 2021. Contrato y Convenio Interadministrativo. Elementos característicos de los convenios interadministrativos.

<https://contratacionenlinea.co/index.php?action=view&id=4906&module=newsmodule&src=%40random50ff48e1e3fd3>

- Lo que los hace interadministrativos no es el procedimiento de selección, sino la calidad de las partes.
- Son acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre sí.

(Contratación en Línea, 2021)

Ahora bien, descendiendo en el análisis, se procede a establecer las diferentes que existen entre el convenio y el contrato interadministrativo; desde el punto de vista de (Santos,2008, p. 10 - 11) el objeto de los convenios interadministrativos es: coordinar: implica separación de competencias evitando duplicidad de funciones; cooperar: se trata de ayudar, auxiliar, ser solidarios desde el ámbito de sus competencias; colaborar: es el apoyo que una entidad puede brindar a otra para que la entidad apoyada logre el cumplimiento de su función, y distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociables.

Por su parte, el contrato interadministrativo además de los elementos comunes mencionados anteriormente, es un negocio jurídico generador de obligaciones en el que las partes por virtud del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 prestan colaboración para el cumplimiento de los fines estatales, otorgándose a una de ellas la posibilidad de una remuneración económica como contraprestación a su labor.

En el contrato interadministrativo se identifican como partes una entidad pública contratante y otra entidad pública contratista que este último, aunque sea público tiene intereses y “[...] está en un mercado de forma similar a como lo hace el particular [...]” (Santos,2008, p. 11); es decir, que, si bien el contratista también está buscando los fines del estado, posee adicionalmente un interés de contenido económico.

Como lo afirmó el Consejo de Estado (2016, Radicado. 2257), en el contrato estatal sin desmedro de los fines de la contratación del Estado y la función social que cumple, las partes son titulares de intereses disímiles, contrapuestos o no coincidentes, a tal punto que al nacimiento del vínculo conocen el provecho que pretenden obtener, sobre la base de sus intereses y la equivalencia de las prestaciones que emanan del mismo.

Así las cosas, se puede afirmar que la nota característica de los contratos interadministrativos, es que las actividades desempeñadas por la entidad contratista, bien podrían ser ejecutadas por los particulares, generando obligaciones recíprocas y patrimoniales, ya que además de ser colaboradores con la consecución de los fines del estado, en estos también concurre un interés económico como cuando lo ejecuta un particular.

Tanto los convenios como los contratos interadministrativos convergen en una causal de contratación directa; para este último, siempre y cuando las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la Ley o en sus reglamentos, con excepción de los que tengan expresa prohibición conforme al artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.

Esto quiere decir, que los contratos interadministrativos también pueden resultar de otra modalidad de selección diferente a la contratación directa, como cuando participan en una invitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, o licitación pública, confusión que suele presentarse al creer que estos contratos únicamente son resultado la contratación directa, confusión misma a la que lleva el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto

1082 de 2015 al indicar que “[...] La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa [...]”.

En Sentencia del 28 de octubre de 2015 expediente RE-213 se indicó que “[...] 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 [...]” (Corte Constitucional, 2015).

De manera similar, el Consejo de Estado expresó que la mera noción de contrato interadministrativo no necesariamente implica que sea sinónimo de contratación directa:

“[...] La Sala debe puntualizar que en la interpretación sistemática de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, la noción “contrato interadministrativo” no es sinónima de contratación directa, toda vez que, como se explicó (ut supra literal b) de este numeral), la celebración de determinados contratos (obra, suministro, fiducia pública, etc.), deberá estar precedida de licitación pública o selección abreviada y solo en los demás casos podrá acudir a la contratación directa [...]. (Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, 2016)

No obstante, la norma deja un vacío al indicar que para que sea posible la suscripción de este tipo de contratos para el desarrollo de estas actividades restringidas, las obligaciones del contrato deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. queda la inquietud acerca de si ¿acaso cuando la entidad ejecutora resulta seleccionada en un proceso competitivo no debe tener su objeto relación directa con las actividades del contrato?

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto con radicación 11001-03-06-000-2012-00016-00(2.092), de 28 de junio de 2012, y con

ponencia del consejero William Zambrano Cetina, después de explicar las reglas de los contratos interadministrativos suscritos con universidades estatales:

“[...] Aclara que, en todo caso y aun 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 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 [...]”.

Hechas estas precisiones, se parte que en este artículo se revisará los contratos interadministrativos, a los que hace referencia la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

3. Requisitos Legales de los Contratos Interadministrativos.

En el ordenamiento jurídico colombiano, únicamente existe una norma que aporta elementos para determinar las pautas y/o prohibiciones legales para la celebración de los contratos interadministrativos de forma directa se requiere que siempre sea entre entidades públicas y cuyo objeto esté directamente relacionado con el de la entidad ejecutora; estos requisitos y/o prohibiciones están contenidos en la Ley 1150 de 2007, modificada por la Ley 1474 de 2011 sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 996 de 2005 sobre garantías electorales.

Por lo anterior, en esta primera parte solo se hará referencia a estas, para de manera posterior desarrollar algunos conceptos emitidos sobre la materia por órganos de control y pronunciamientos del Consejo de Estado.

El Decreto 1082 de 2015 establece unos requisitos comunes a todos los contratos incluidos los analizados en este escrito, tales como:

- Inclusión en el plan anual de adquisiciones del artículo 2.2.1.1.1.4.1.
- Deber de análisis del sector contenido en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. y estudios previos artículo 2.2.1.1.2.1.1.
- Evaluación de los riesgos de cada contratación en el artículo 2.2.1.1.1.6.3.
- Publicación en el SECOP dentro de los 3 días siguientes a la expedición de todos los actos del proceso de contratación conforme al artículo 2.2.1.1.1.6.3.
- Capacidad jurídica, idoneidad o experiencia del contratista
- Ausencia de inhabilidades e incompatibilidades
- Disponibilidad y registro presupuestal, así como todas las normas aplicables del Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenidas en el Decreto 111 de 1994
- Límite en el monto de adiciones al contrato conforme al artículo 40 de la Ley 80 de 1993 el cual no puede ser superior al 50% del valor inicial expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, (Contraloría General de Antioquia, 2017).
- Cumplimiento de normas sobre aportes a la seguridad social
- Existe la obligación de liquidar los contratos que sean de tracto sucesivo y aquellos que se haya pactado su liquidación.
- El acto administrativo de justificación de la contratación directa, artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015.

Estos son algunos de los principales requisitos, entre otros, que por no ser directamente el tema de nuestra atención no se abordarán.

El Decreto 1082 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.1.4.5. establece la no obligatoriedad de garantías que en la contratación directa y su justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos.

El párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, precisa que, en los contratos interadministrativos, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.

Los contratos interadministrativos además de requerir el cumplimiento de lo anterior, debe contar con el acto administrativo de justificación de la contratación directa del artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, que debe contener la causal invocada para contratar directamente, objeto del contrato, presupuesto de la contratación y las condiciones que exigirá al contratista, lugar en el que los interesados pueden consultar estudios y documentos previos ya que no fue objeto de exclusión en este artículo del deber de tener este acto administrativo.

3.1.Límites para la celebración de contratos interadministrativos de forma directa:

Lo que no es pacífico es frente a la modalidad de selección especialmente para la ejecución de ciertos tipos de contratos a los cuales la Ley 1474 de 2011 les trajo unas restricciones; es ahí donde se generan las controversias, de cuando se puede y para que se puede celebrar un contrato interadministrativo de manera directa, o por lo contrario si es requisito que esta sea producto de adjudicación en un proceso de selección.

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 definió las diferentes modalidades de contratación entre la que se ubica la contratación directa en el numeral 4, y dentro de esta,

en el literal c, la causal contratos interadministrativos. Con respecto a esta causal, podemos extraer de la norma las siguientes pautas y/o prohibiciones para celebrar este tipo de contratos de manera directa:

- a) Ser entidades estatales conforme a los artículos 2 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007.
- b) Es enfática la prescripción normativa en indicar que las obligaciones derivadas del contrato deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora de conformidad con la Ley o sus reglamentos.
- c) Se prohíbe la contratación directa en relación con los siguientes contratos
 - Contratos de obra
 - Suministro
 - Prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos,
 - Encargos fiduciarios y fiducia pública,

Esta prohibición opera para celebrar el contrato de manera directa, cuando las entidades ejecutoras sean Instituciones de Educación Superior Públicas, o Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro que estén conformadas por la asociación de entidades públicas o las federaciones de entidades territoriales.

Para que estas entidades puedan ejecutar este tipo de contratos, han de participar en los procesos de selección, no pudiendo ser adjudicados de manera directa.

- d) En el artículo 2 numeral 4 literal c inciso 2 de la Ley 1150 de 2007 modificado por la Ley 1474 de 2011, se establece que:

“[...] En aquellos eventos 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 en todo caso sometida a esta 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 su actividad [...]”.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto con radicación 11001-03-06-000-2012-00016-00(2.092), de 28 de junio de 2012, y con ponencia del consejero William Zambrano Cetina, indicó que:

“[...] 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 o cuando el contrato tenga relación directa con su actividad [...]”.

Así las cosas, por ejemplo cuando la entidad ejecutora es una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios cuyo régimen de contratación no es el del Estatuto General de

la Contratación, conforme lo establece el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, teniendo en cuenta que la entidad ejecutora desarrolla su actividad en competencia con el sector privado y que ha quedado claro que el objeto de esta debe tener relación directa con el desarrollo de su actividad, no estará sometido al Estatuto General de Contratación Pública.

Queda un interrogante por resolver y es ¿Cuándo sería aplicable la disposición normativa en comento a empresas con régimen de contratación diferente al EGCP?

- e) La Ley prohibió a las entidades públicas especialmente a la que es ejecutora del contrato que esta cuando requiera subcontratar alguna de las actividades del contrato principal, contrate o sus subcontratistas vinculen a personas naturales o jurídicas que hubieran participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.
- f) Existe una prohibición adicional para las entidades públicas en el entendido de que no pueden celebrar contrato de seguros de las entidades de manera directa, sino que debe ser a través de los procesos de selección diferentes a esta.

A los convenios y contratos interadministrativos le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 33 y el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, de celebrar cualquier tipo de contratos dentro de la causal de contratación directa durante los 4 meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta si es necesario, salvo las excepciones del inciso segundo³ de esta Ley.

Asimismo, a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

El Congreso de la Republica el 19 de octubre de 2021 suspendió en parte la anterior restricción para la celebración de contratos interadministrativos en época electoral,

³ Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

permitiendo únicamente que la Nación celebre estos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación, para la vigencia 2022.

3.2. Restricciones a la celebración de contratos interadministrativos con Asociaciones de Entidades Públicas.

Aparentemente estaría todo clarificado con las normas previamente citadas; sin embargo, la Ley 1150 de 2007 consagró en el artículo 10 una restricción a lo que de manera previa se venía dando con las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios, ya que a partir de la expedición de esta normatividad, se le dio un tratamiento diferente a estas, sometiéndolas a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, al indicar que la celebración de contratos de las entidades estatales con estas, se sometería a los procesos de selección contenidos en dicha ley, debiendo participar en igualdad de condiciones con los particulares.

Antes de abordar la problemática de los contratos interadministrativos, es importante recordar que el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 definió las entidades estatales, entre ellas las Asociaciones de Municipios; como si esta mención fuera insuficiente, el párrafo 1 de este mismo artículo precisó que para efectos de esta Ley también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales. Además, sujetó a estas a las disposiciones de la Ley 80 de 1993 especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades.

La Corte Constitucional en Sentencia C-040 del 26 de enero del año 2000 del Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz declaró la exequibilidad del párrafo primero del artículo 2 de la Ley 80 de 1992. El demandante consideraba que este artículo violaba el artículo 13 de la Constitución, ya que esta disposición había servido para que las entidades públicas burlaran el principio de escogencia objetiva del contratista mediante la licitación pública, ya que, con tal norma, se permitió contratar directamente bajo la figura de los convenios interadministrativos.

Adujo además el demandante, que con esta práctica se buscaba privar a los asociados de la posibilidad de participar en el proceso licitatorio, en contravía del principio de igualdad de oportunidades.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de dicho párrafo en virtud de que consideró, que el hecho de someter a estas organizaciones al Estatuto General de la Contratación Pública no contrariaba la constitución, sino que antes buscaba hacer efectivos los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad en la contratación, además de los contenidos en el artículo 209 Superior.

Consideró también que conforme a los artículos 286 y 288 de la Carta, las entidades territoriales deben ejercer sus competencias observando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, por cuanto al someter a la Ley 80 de 1993 a estas organizaciones se ajustó a lo dispuesto en la misma Constitución ya que estos esquemas contractuales son reflejo de la autonomía de gestión de estos.

Indicó la Corte en esta oportunidad que el hecho de permitir la contratación directa con estos esquemas asociativos no implicaba que, al celebrarlos, se pudiera inobservar los

principios de economía, transparencia y selección objetiva, sino que, a través de ella, también se busca hacer realidad la igualdad de oportunidades; reiterando que el hecho de poder celebrarse esta contratación directa, siempre tendría que ser en estricta sujeción a lo reglamentado para tal modalidad.

De manera posterior, el Decreto 2170 del 30 de septiembre de 2002 reglamentó la Ley 80 de 1993 y en el artículo 14 estableció los requisitos a observar por las entidades estatales al momento de celebrar contratos interadministrativos con cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales de conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; en este artículo fijó las siguientes reglas:

- Cuando el objeto pueda desarrollarse por varias de estas entidades, la entidad que demande el bien, obra o servicio, invitará a presentar ofertas a todas aquellas que puedan ejecutar el contrato.
- Cuando el objeto del contrato solo lo pueda desarrollar una entidad, este se celebrará sin necesidad de adelantar proceso de selección alguno, circunstancia que deberá ser certificada por la Superintendencia de Economía Solidaria.
- Estas entidades deberán inscribirse en el RUP, en relación con los contratos a que se refiere el artículo 22 de la Ley 80 de 1993, y solo podrán celebrar contratos respecto de los cuales posean la debida y comprobada experiencia, solidez financiera, capacidad técnica, administrativa y jurídica que les permita ejecutar directamente y sin la necesidad de ningún tercero el correspondiente contrato. Parágrafo. Derogado por el art. 1, Decreto Nacional 866 de 2003. Los contratos para la ejecución de actividades, programas o proyectos requeridos por las entidades estatales, podrán ser celebrados en forma directa sin la obtención previa de otras ofertas con las federaciones de municipios y departamentos.

Con la expedición del Decreto 4375 del 04 de diciembre de 2006 se modificó el artículo 14 del Decreto 2170 de 2002 quedando así:

- “[...] La entidad demandante del bien, obra o servicio, invitará a presentar ofertas a todas aquellas cooperativas o asociaciones de entidades territoriales que puedan ejecutar el contrato para adelantar entre ellas un concurso que permita la selección de la oferta más favorable en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993.
- Cuando el objeto del contrato solamente pueda ser desarrollado por una entidad, el mismo se celebrará sin necesidad de adelantar proceso de selección alguno,

circunstancia que deberá ser certificada por la Superintendencia de Economía Solidaria a quien haga sus veces en el caso o quien haga sus veces en el caso de cooperativas o por el Ministerio del Interior en el caso de asociaciones de entidades territoriales [...]”.

Cuando la norma refiere hacer un concurso para la selección de la oferta más favorable en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993 se hace alusión a la selección objetiva de contratistas.

Con la expedición de la Ley 1150 de 2007 se derogó expresamente en el artículo 32 no solo el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 sino también el parágrafo del artículo 2 sobre las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales y en su lugar se trajo la restricción ya mencionada en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007.

4. Problemática de los contratos interadministrativos para la ejecución de obra pública con Asociaciones de Municipios

Suscita gran controversia la disparidad de conceptos que se encuentra en los órganos de control tales como la Contraloría, Procuraduría y Colombia Compra Eficiente, con respecto a la procedencia de la celebración de contratos interadministrativos para la ejecución de obras por las Asociaciones de Municipios.

Incluso, esta diferencia de criterios es visible al interior de los mismos Órganos de Control, generando inseguridad para los operadores jurídicos, e incluso paradójicamente existen sanciones de carácter disciplinario a servidores públicos por la utilización de esta modalidad de contratación, cuando la misma autoridad disciplinaria ha conceptuado sobre su procedencia.

Para poner de presente en este artículo y solo por mencionar dos casos de muchos otros que se puede evidenciar, la Procuraduría General de la Nación confirmó la destitución e inhabilidad por 10 años al exalcalde de la Jagua del Pilar (La Guajira) ya que incurrió en falta disciplinaria porque mediante contratación directa celebró con Asoagua (Asociación de Entidades Territoriales) un contrato para la construcción del pavimento en concreto hidráulico en zonas aledañas al municipio, el cual debió según este órgano de control, adjudicar mediante licitación pública. (Procuraduría General de la Nación , 2013).

Así mismo, para el 22 de noviembre de 2016 esta autoridad disciplinaria formuló pliego de cargos contra el exalcalde del municipio de Nechí (Antioquia) ya que suscribió contratos interadministrativos con la Asociación de Municipios del Sinú (Asosinu), y con la Asociación de Municipios del Departamento de Córdoba (Amucordoba). Esta actuación se inició, ya que al parecer se desconoció el principio de transparencia al suscribir de forma directa los contratos y así eludir el trámite de selección objetiva a que estos tenía como objeto la instalación de tubería para alcantarillado, la construcción y adecuación de trinchera en el relleno sanitario, la construcción de la primera etapa de pavimento rígido y conformación de terraplenes en este municipio (Procuraduría General de la Nación , 2016)

Otra situación sucedió con este órgano de control, que destituyó e inhabilitó por 12 años a exalcalde de Santa Rosa Norte, Bolívar durante el periodo 2012 – 2015, el 26 de abril de 2019 en primera instancia por irregularidades en la adjudicación mediante la figura de contratación directa a la Asociación de Municipios de El Caribe, Aremca, sin abrir un proceso de licitación o de selección abreviada como lo exigen las normas legales “[...] En el fallo el Ministerio Público señaló que los disciplinados desconocieron la obligación que tienen las asociaciones de municipios de someterse a procesos de licitación o de selección

abreviada para ejecutar obras públicas en el país, y no obstante esa limitación adjudicaron a Aremca esos contratos [...]”. (Procuraduría General de la Nación, 2019).

Para comprender mejor los planteamientos que se expondrán más adelante, se hace necesario puntualizar que en Colombia existen cinco fundamentos normativos que regulan las Asociaciones de Municipios, a saber:

1. Decreto – Ley 1333 de 1986: Artículo 12:

“[...] La atención de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras por parte de los Distritos que integran un Área Metropolitana o una Asociación de Municipios, se hará de acuerdo con las disposiciones y cláusulas de los actos y contratos que creen y organicen la respectiva Área o Asociación [...]”.

Este mismo Decreto – Ley a partir de los artículos 324 y siguientes, regula puntualmente la conformación, funcionamiento y forma de contratación con las Asociaciones de Municipios

2. Artículo 2 de la Ley 80 de 1993 define cuales son las entidades estatales; en el literal a de este artículo indica entre otras las Asociaciones de Municipios.

3. Artículo 95 de la Ley 489 de 1998 establece que:

“[...] 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 [...]”.

4. La Ley 136 de 1994 en los artículos 148 y 149 respectivamente se refirieron así con respecto a las Asociaciones 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 [...].

“[...] 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 rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones <sic> y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso – administrativa [...].

5. Artículo 17 de la Ley 1454 de 2011:

“[...] Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

PARÁGRAFO. 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 [...].”

Como elemento común es que tanto la Ley 489 de 1998 (artículo 95), como las Leyes 136 de 1994 (artículo 150), y 1454 de 2011 (artículo 14) establecen que la forma en que estas Asociaciones cobran vida jurídica es a través de convenios interadministrativos de los cuales nace una nueva persona jurídica diferente a las entidades que la conforman, claro está, debiendo cumplir los otros requisitos que traen las normas, que escapan al objeto de estudio del presente escrito.

Existe marcada diferencia entre las Asociaciones de Entidades Públicas de la Ley 489 de 1998 en cuanto a que la naturaleza jurídica de estas es de derecho privado ya que se

conforman como personas jurídicas sin ánimo de lucro y las que se rigen por las Leyes 136 de 1994 y 1454 de 2011 que son personas jurídicas de derecho público. En consecuencia, no es lo mismo hablar de las Asociaciones de Entidades Públicas de la Ley 489 de 1998, que de las Asociaciones de Municipios de la Ley 136 de 1994.

4.1.Diversas posturas sobre la contratación directa de obra pública con Asociaciones de Municipios.

A lo largo del presente escrito, se ha expuesto la problemática existente al momento de la contratación directa de Asociaciones de Municipios para la ejecución de contratos de obra pública, por cuanto se revisará a continuación los conceptos recopilados, en donde se encuentra que existen posiciones contrarias sobre la materia, unos a favor y otros en contra; se hará alusión con respecto a si aplican las disposiciones que restringen la contratación directa para la ejecución de obra pública con estas, en virtud de las restricciones del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011:

Conceptos a favor:

- a) Contraloría General de Antioquia, radicado 2013100016415 del 2013/10/09. En esta oportunidad se le pregunta a este órgano de control, si ¿las leyes de contratación estatal permiten se realicen convenios interadministrativos con asociaciones de municipios para la ejecución de obras, sin cumplir a cabalidad un proceso licitatorio?; al respecto, respondió lo siguiente “[...] En conclusión, podrían suscribirse convenios interadministrativos con asociaciones de municipios mediante contratación directa, siempre con atención al postulado de la “relación directa con el objeto de la entidad ejecutora” y a las excepciones

contenidas en el artículo anterior [...]”. (Contraloría General de Antioquia, 2013)

b) Procuraduría General de la Nación, radicado 396120 de 2016:

En suma, de conformidad con lo expuesto: 1. Las asociaciones de municipios pueden ser seleccionadas directamente para la ejecución de obras civiles o de infraestructura en municipios que estén vinculados o no claramente a ellas, esta selección podrá instrumentarse por medio de contratos interadministrativos, siempre que la asociación de municipios, en particular, acredite idoneidad, experiencia, capacidad traducida en la correspondencia de su objeto social con el del contrato a desarrollar y la comunión de factores o elementos entre las partes, tales como territorialidad, identidad cultural, comercial o económica.

2. Las asociaciones de municipios pueden ser seleccionadas directamente para la ejecución de obras civiles o de infraestructura por parte de departamentos, cuyos municipios estén vinculados a ellas o su radio de acción incluya a tal departamento, mediante contratos interadministrativos, siempre que acrediten idoneidad, experiencia, capacidad traducida en la correspondencia de su objeto social con el del contrato a desarrollar y la comunión de factores o elementos entre las partes, tales como territorialidad, identidad cultural, comercial o económica.

[...]

No se contempla la posibilidad de suscribir contratos interadministrativos con asociaciones de municipios para el exclusivo suministro o compraventa de bienes muebles.

[...]

A las asociaciones de municipios no les es dable aplicarles la prohibición señalada en el artículo 92 de la ley 1474 de 2011. Las asociaciones de municipios son una categoría jurídica diferente a las asociaciones de entidades públicas a que alude el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 modificadorio del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2011.

En consecuencia, no son las destinatarias de la restricción introducida por el legislador en la modificación contenida en el Estatuto Anticorrupción o ley 1474 de 2011. De la lectura de la norma se colige que, la prohibición señalada en el mencionado estatuto, se dirige a las entidades reguladas por los artículos 95 y 106 de la Ley 489 de 1998, es decir, las creadas en virtud de convenios o como entidades sin ánimo de lucro, cuyo régimen es de derecho privado, diferentes a las asociaciones de municipios que sin de derecho público y deben su creación a la ley de régimen municipal o ley 136 de 1994.

Vale la pena diferenciar que las Asociaciones de Municipios no son entidades sin ánimo de lucro, bajo el entendido que, las primeras, el contrato interadministrativo, la parte que hace las veces de contratista, a pesar de ser una entidad pública, se comporta

de una manera similar a la forma como lo haría un particular cuando celebra un contrato con la administración, es decir, persigue beneficios de tipo económico, mientras que, las segundas, en su escritura pública de constitución, no se presentan intereses diversos entre los sujetos participantes, ninguna de las partes persigue beneficios de tipo patrimonial y su objetivo es cooperar en el cumplimiento de las funciones administrativas.

[...]

Es pertinente, indicar que, 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, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Asociaciones de Municipios:

5.1.1. Es una figura especial regulada expresamente por el título IX de la Ley 136 de 1994.

5.1.2. Da lugar a una entidad administrativa conformada solo por municipios en virtud de acuerdo entre ellos.

5.1.3. No se requiere escritura pública de constitución

5.1.4. El régimen aplicable es el de derecho público.

En tanto, a las asociaciones de entidades públicas:

5.2.1. Derivan su fuente en la ley 489 de 1998

5.2.2. Son el resultado de la unión de entidades públicas que pueden ser de diferentes niveles o tipos (departamentos, provincias, territorios indígenas, empresas industriales y comerciales del estado, sociales del estado, de economía mixta y descentralizadas de los niveles nacionales, departamental o municipal.

5.2.3. Que se constituyen por convenios interadministrativos o por escritura pública como personas jurídicas sin ánimo de lucro.

5.2.4. Su régimen es de derecho privado (Procuraduría General de la Nación, 2016)

c) Contraloría General de la República. Concepto 2012EE35702 O I Fol. 4.

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.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley 136 de 1994, las Asociaciones de Municipios son de creación legal y su fin último no es la contratación estatal y mucho menos no cumplir con los procedimientos legales. En tal virtud, se reitera que para que sea

viable la celebración de contratos interadministrativos deben tener dentro de su misión, el objeto contractual a ejecutar.

d) Contraloría Departamental de Bolívar. 0002748 11 de agosto de 2014.

“[...] las Asociaciones de municipios pueden ser seleccionadas directamente para la ejecución de obras civiles o de infraestructura en municipios que estén vinculados o no directamente a ellas, mediante contratos interadministrativos, siempre que acrediten idoneidad, experiencia, capacidad traducida en la correspondencia de su objeto social con el del contrato a desarrollar y la comunión de factores o elementos entre las partes, tales como territorialidad, identidad cultural, comercial o económica. Las asociaciones de municipios pueden ser seleccionadas directamente para la ejecución de obras civiles o de infraestructura por parte de departamentos cuyos municipios estén vinculados a ellas o su radio de acción incluya a tal departamento, mediante contratos interadministrativos siempre que acrediten [...] Mediante la Figura de contratos interadministrativos con Asociaciones de Municipios no se pueden ejecutar contratos de compraventa o suministros, salvo que se trate de obligaciones accesorias cuyos valores no sean superiores al resto de los productos u obligaciones que deban entregarse o realizarse con ocasión del contrato”

Conceptos en contra:

a) Concepto de Colombia Compra Eficiente Radicado 2201913000009468 del 20/12/2019.

En éste, indica que si es posible que las Asociaciones de Municipios contraten con los Municipios o los Departamentos la ejecución de obras públicas siempre y cuando sean seleccionados a través de un proceso de selección competitivo y no mediante el mecanismo de la contratación directa.

Para llegar a esta Conclusión Colombia Compra Eficiente realizó un recorrido histórico frente a la normatividad; en este trajo a colación el artículo 1 del Decreto 4375 de 2006 que modificó el artículo 14 del Decreto 2170 de 2002, en el sentido de restringir la celebración de los convenios interadministrativos con las cooperativas y asociaciones de

entidades territoriales para la celebración de forma directa como lo permitía el Decreto 2170 de 2002.

Por ser de gran utilidad las razones expuestas por Colombia Compra Eficiente y teniendo en cuenta que este mismo análisis es criterio unificado de esta Agencia en los conceptos que más adelante se citarán, se hace necesario traerlas a colación continuación:

“[...] Para empezar, es necesario realizar una revisión de las normas que en el pasado regularon la temática que nos ocupa, por lo cual es necesario indiciar que la Ley 80 de 1993, en el párrafo 1 del artículo 2, incluía a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales dentro de la categoría de entidades estatales sometidas a la Ley 80 de 1993, y las facultaba para suscribir convenios interadministrativos:

Parágrafo 1. Para los solos efectos de esta ley, también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, las cuales estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto, especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades.

En virtud de lo anterior, es claro que el párrafo del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 facultaba a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales para celebrar convenios interadministrativos.

Posteriormente, el numeral 2 del artículo 14 Decreto 2170 de 2002 desarrolló la posibilidad de que los entes solidarios de carácter público, como las cooperativas y las asociaciones de entidades territoriales, pudieran suscribir directamente, sin necesidad de adelantar procesos de selección, convenios interadministrativos, incluyendo como única condición la certificación expedida por la Superintendencia de Economía Solidaria en caso de las cooperativas y del Ministerio del Interior cuando se tratara de asociaciones de municipios:

Artículo 14. De conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 2o. de la Ley 80 de 1993, los contratos que se celebren en desarrollo de los convenios interadministrativos estarán sujetos a dicha ley.

(...)

2. Cuando el objeto del contrato solamente pueda ser desarrollado por una entidad, el mismo se celebrará sin necesidad de adelantar proceso de selección alguno, circunstancia que deberá ser certificada por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces en el caso de cooperativas o por el Ministerio del Interior en el caso de asociaciones de entidades territoriales.

No obstante, el artículo 1 del Decreto 4375 de 2006 modificó el artículo 14 del Decreto 2170 de 2002, para restringir la celebración de los convenios interadministrativos por parte de dichas entidades, al introducir como requisito para su celebración la aplicación del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, normativa que desarrolla la selección objetiva como principio orientador para los procesos de selección sometidos al Estatuto General de Contratación Pública:

Artículo 14. De los contratos interadministrativos con cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales. De conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 2o de la Ley 80 de 1993, los contratos que se celebren en desarrollo de los convenios interadministrativos estarán sujetos a dicha ley.

La selección de estas entidades se hará conforme a las siguientes reglas:

1. La entidad demandante del bien, obra o servicio invitará a presentar ofertas a todas aquellas cooperativas o asociaciones de entidades territoriales que puedan ejecutar el contrato, para adelantar entre ellas un concurso que permita la selección de la oferta más favorable en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993.
2. Las entidades a que se refiere el presente artículo deberán inscribirse en el RUP, en relación con los contratos a que se refiere el artículo 22 de la Ley 80 de 1993 y sólo podrán celebrar contratos respecto de los cuales posean la debida y comprobada experiencia, solidez financiera, capacidad técnica, administrativa y jurídica que les permita ejecutar directamente y sin la necesidad de ningún tercero el correspondiente contrato.

De este modo, la modificación hecha por el artículo 1 del Decreto 4375 de 2006 restringió la libertad contractual de las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales para celebrar convenios interadministrativos de forma directa, sometiéndolas a las reglas de la selección objetiva en caso de que estas pretendieran contratar o ser contratadas por una entidad estatal.

A su vez, con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, normativa que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, se establecieron nuevos criterios para la celebración de convenios interadministrativos para la actividad contractual de cooperativas y asociaciones entidades territoriales. Particularmente, el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó de manera expresa el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que permitía la celebración de convenios interadministrativos por parte de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales.

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 estableció:

Artículo 10. Tratamiento para las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. 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. La celebración de contratos de entidades estatales con asociaciones o cooperativas de entidades territoriales y en general con entes solidarios, se someterá a los procesos de

selección de que trata la presente ley, en los que participarán en igualdad de condiciones con los particulares.

A partir de la normativa citada, para la celebración de contratos con entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales deberán someterse a los procesos de selección de la Ley 1150 de 2007, en igualdad de condiciones con los particulares, es decir, que las asociaciones de entidades territoriales ni las cooperativas podrán suscribir de manera directa convenios interadministrativos, ya que, de hacerlo, incumplirían este mandato.

De la evolución normativa expuesta se advierte que la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de obras públicas por parte de asociaciones de entidades territoriales, entre las que se encuentran incluidas las asociaciones de municipios, tiene como fundamento: i) la derogatoria expresa del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que dejó sin efectos el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y que permitía la contratación de convenios interadministrativos con este tipo de entidades y; ii) el artículo 10 de la ley 1150 de 2007 que fija las condiciones de igualdad entre cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales con los particulares, lo que únicamente les permitiría celebrar contratos con entidades estatales mediante un proceso competitivo y no mediante la modalidad de contratación directa de los que hacen parte los convenios o contratos interadministrativos.

Por último, habrá que aclarar que si bien la Ley 136 de 1994 autoriza la asociación de dos o más municipios para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, no es menos cierto que la Ley 1150 de 2007 limita su capacidad para contratar, negándoles la posibilidad de celebrar convenios o contratos interadministrativos de manera directa para el cumplimiento de tales prerrogativas, dejándoles la posibilidad de celebrar contratos con entidades de su misma naturaleza mediante procesos competitivos regulados en la Ley 1150 de 2007 [...].”

De lo expuesto, al entrar en vigencia la Ley 1150 de 2007 derogó expresamente el parágrafo 1 del artículo de la Ley 80 de 1993 el cual incluía dentro de las definiciones de entidades estatales a las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales.

También el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 estableció que las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos al Estatuto General de Contratación debiéndose someter

a los procesos de selección de que trata la Ley participando en igualdad de condiciones con los particulares.

b) Colombia Compra Eficiente. Concepto C-284 del 18/06/2021, reiterado en el Concepto C – 054 del 10 de marzo de 2021. Citando los mismos fundamentos del concepto anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública concluye en igual sentido que las asociaciones de municipios si pueden contratar la ejecución de obras públicas siempre y cuando participen de un proceso competitivo, como se indica a continuación:

“[...] Teniendo en cuenta lo anterior, particularmente lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, para la celebración de contratos con entidades estatales, las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales deben someterse a los procesos de selección de la Ley 1150 de 2007, en igualdad de condiciones con los particulares. Así las cosas, la finalidad de la norma consiste en establecer que las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público que pretendan celebrar contratos con las entidades estatales pueden hacerlo siempre y cuando lo realicen a través de procedimientos competitivos, limitándose, en consecuencia, la modalidad de contratación directa. De otro lado, vale la pena destacar como la disposición analizada no efectuó distinciones entre el tipo de asociaciones de entidades territoriales frente a las que aplica esta restricción, por lo que allí también se encuentran incluidas las asociaciones de municipios, que son un tipo de asociaciones de entidades territoriales [...]”.

Colombia Compra Eficiente en este concepto ha equiparado a las Asociaciones de Entidades Territoriales de las Leyes 489 de 1998 y 1454 de 2011 con las Asociaciones de Municipios contempladas en la Ley 136 de 1996 al expresar que:

“[...] En armonía con lo anterior, de la evolución normativa expuesta se advierte que la prohibición de celebrar contratos mediante la modalidad de contratación directa, incluyendo la imposibilidad de acudir a la causal de contratos interadministrativos, por parte de asociaciones de entidades territoriales, entre las que se encuentran incluidas las asociaciones de municipios, tiene como fundamento: i) la derogatoria expresa del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que dejó sin efectos el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993; y, particularmente, ii) el artículo 10 de la ley 1150 de 2007 que establece que la celebración de contratos entre una entidad estatal con, entre otras, asociaciones de entidades territoriales, incluyendo las asociaciones de municipios,

únicamente se puede realizar mediante un proceso competitivo, pues deben participar «en igualdad de condiciones con los particulares» y no mediante la modalidad de contratación directa, incluyendo en la prohibición la posibilidad de acudir a la causal de los contratos interadministrativos [...]”.

Un tema adicional surgió en la respuesta ofrecida mediante Concepto C – 054 del 10 de marzo de 2021 de Colombia Compra Eficiente al ser preguntada sobre la posibilidad de celebrar contratación directa para la interventoría de obras; considerando que: “[...] si bien el artículo 18 de la Ley 617 de 2000 contempla una autorización amplia, las normas posteriores, contenidas en las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, introdujeron limitaciones respecto a la forma y posibilidad de celebrar contratos directamente con estas asociaciones [...]”.

Seguidamente, el concepto indicó lo siguiente:

“[...] Así mismo, con base en la normativa referida y la jurisprudencia citada, es posible concluir que no existe prohibición alguna para las asociaciones de municipios participen en los procedimientos administrativos de selección de interventores, en concursos de méritos, o para la prestación de bienes y servicios de menor cuantía, en selecciones abreviadas. Sin embargo, se debe advertir que la escogencia de su propuesta u oferta, como la de cualquier otro interesado en dichos procedimientos de selección, estará supeditada al cumplimiento de los requisitos habilitantes y ponderables de cada una de esas modalidades de selección. Con respecto al cumplimiento de dichos requisitos, es determinante lo dispuesto en el referido artículo 18 de la Ley 617 de 2000, que dispone que las asociaciones de municipios pueden ser contratistas estatales para «... 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» [...]”.

c) Concepto 059 del 25/02/2020 de Colombia Compra Eficiente:

“[...] A partir de la disposición citada, para celebrar contratos con las entidades estatales, las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales deben someterse a los procesos de selección de la Ley 1150 de 2007, en igualdad de condiciones con los demás proponentes, es decir, las asociaciones de entidades territoriales ni las cooperativas podrán suscribir de manera directa convenios interadministrativos, ya que, de hacerlo, incumplirían este mandato. Este criterio fue sostenido por esta entidad en los conceptos Nos. 2201913000005444 y

2201913000005649, del 30 de julio y el 8 de agosto de 2019, respectivamente, entre otros.

[...] Por último, habrá que aclarar que si bien la Ley 136 de 1994 autoriza la asociación de dos o más municipios para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, no es menos cierto que la Ley 1150 de 2007 limita su capacidad para contratar, negándoles la posibilidad de celebrar convenios o contratos interadministrativos de manera directa para el cumplimiento de tales prerrogativas, dejándoles la posibilidad de celebrar contratos con entidades de su misma naturaleza mediante procesos competitivos regulados en la Ley 1150 de 2007 [...].”

d) Concepto C 116 del 30/03/2021 de Colombia Compra Eficiente.

[...] De conformidad con el análisis anterior, claramente el artículo 92 de la ley 1474 de 2011, que modifica el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, establece una restricción que vincula a los esquemas asociativos sin ánimo de lucro conformados por entidades públicas, entre las cuales se incluyen las entidades territoriales tales como los municipios. Dicha limitación, prohíbe a estos esquemas asociativos definidos como asociaciones de municipios, celebrar directamente con otras entidades estatales contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, limitando de manera clara, en este orden de ideas, la celebración de contratos interadministrativos, mediante contratación directa, cuando en un extremo del acuerdo de voluntades se encuentre en calidad de ejecutor del objeto contractual una asociación de municipios, por estas consistir en personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por asociación de entidades públicas [...].”

e) Concepto Respuesta a consulta 4201813000007529 de Colombia Compra Eficiente.

¿Es jurídicamente viable la contratación directa de una obra pública justificada en la Ley 136 de 1994 en su artículo 149 la cual estableció que las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público con sus propios estatutos los cuales gozarán para el desarrollo de sus objetivos de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley de municipios, como es el caso concreto de las asociaciones regionales de municipios con entidades territoriales?

Frente a esta pregunta, Colombia Compra Eficiente respondió que las asociaciones de municipios no pueden celebrar directamente contratos para ejecutar obras públicas en virtud de la prohibición expresa del artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, sumado a que en el Sistema de Compra Pública se prevé, que la escogencia de contratistas de obra pública por regla general debe realizarse a través de un proceso competitivo, salvo la urgencia

manifiesta, por ende no es posible celebrar un contrato de obra pública empleando la modalidad de selección de contratación directa.

5. Conclusión

La diversidad de interpretaciones de la normatividad previamente relacionada, ha dado lugar a inseguridad jurídica para los operadores jurídicos, ya que como se vio, los mismos órganos que han conceptuado sobre la viabilidad de la celebración de este tipo de contrataciones, son quienes por otro lado han dado apertura investigaciones y han sancionado disciplinariamente a diferentes servidores públicos, por cuanto urge que el Consejo de Estado Unifique el criterio de interpretación para evitar más inseguridad jurídica o que el legislador haga lo propio a través de una normatividad que pueda brindar certeza al operador jurídico.

Del rastreo hecho para el desarrollo del presente escrito, no se halló sentencia o pronunciamiento alguno del Consejo de Estado bien por concepto o sentencia que pueda aclarar mejor la problemática existente.

No es conveniente desde ningún punto de vista que entre los mismos órganos de control no tengan un criterio interpretativo unificado, permitiendo que en la actualidad los hallazgos de los órganos de control, así como el inicio y culminación de procesos disciplinarios sean calificados con base en la postura que cada fallador tenga, dando paso a arbitrariedades y a que cada quien pueda interpretar a su manera el querer del legislativo.

Es claro que de la lectura del artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 se le dio un tratamiento diferente a las cooperativas y a las asociaciones de entidades territoriales y en general a los entes solidarios de carácter público; sin embargo, aún persisten dudas con

respecto a la interpretación que ha de darse a este artículo teniendo en cuenta las siguientes razones:

1. Si bien es cierto el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó expresamente el párrafo del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 que había definido a estas cooperativas y asociaciones de entidades territoriales como entidades estatales lo que les permitió hasta el año 2007 contratar directamente, también es cierto que con la Ley 1150 se dejó claro que se someterá a los procesos de selección participando en igualdad de condiciones con los particulares.
2. Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 1150 de 2007 nada dijo con respecto al artículo 2 de la Ley 80 de 1993 que define como entidad estatal a las asociaciones de municipios permitiendo así que estas si se encuentren amparadas en las posibilidades de celebración de contratos interadministrativos de manera directa, estando vigente actualmente esta disposición.
3. De pensarse que habría operado una derogatoria tácita de esta definición no tendría sentido que de manera posterior la Ley 1474 de 2011 estipulara la procedencia de la celebración de contratos interadministrativos de manera directa siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, para la ejecución de obra pública salvo personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, dejando la posibilidad de la celebración de estos contratos de manera directa con las asociaciones de entidades públicas que no sean sin ánimo de lucro, por ejemplo con las asociaciones de municipios de la ley 136 de 1994 o la Ley 1454 de 2011 con excepción de las conformadas en virtud de la Ley 489 de 1994.

Del análisis que le antecede, pareciera más acorde la postura fijada por la Procuraduría General de la Nación, radicado 396120 de 2016, en el entendido que la Ley 1474 de 2011 establece las restricciones en el artículo 92 para la ejecución directa de contratos de obra pública entre los otros tipos contractuales allí mencionados para las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por las Asociaciones de entidades públicas lo cual se compadece con la restricción de la Ley 1150 de 2007, sin que le sea aplicable a las Asociaciones de Municipios o de entidades públicas que se constituyan como personas jurídicas de carácter público como las de la Ley 136 de 1994 y la Ley 1474 de 2011.

El mismo legislador ha permitido diferentes interpretaciones en la normatividad expuesta por lo que no queda claro si el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 también le es aplicable a las Asociaciones de Municipios de la Ley 136 de 1994.

Otra situación también problemática es que tampoco está claro ¿cuándo sería aplicable la disposición normativa del artículo 2, numeral 4 literal c inciso segundo de la Ley 1150 de 2007?, al haber dispuesto que en aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando el contrato tenga relación directa con el objeto de la entidad ejecutora.

La dificultad se encuentra al considerar que las Fiduciarias, Instituciones de Educación Superior Públicas y Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, destinatarias de la prohibición del artículo 92 de la Ley 1474 de

2011, realizan actividades en competencia con el sector privado y que es claro que siempre la capacidad para contratar estará dada por su objeto por ende la estrecha relación entre este y las actividades a ejecutar en el contrato.

6. Referencias Bibliográficas

- Beltrán García, A., & Pedreros Sáchica, M. F. (2015). *Algunos temas sobre contratación estatal*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Colombia Compra Eficiente. (20 de 12 de 2019). Asociación de Municipios, Contrato de Obra Pública. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Colombia Compra Eficiente. (25 de 02 de 2020). Asociación de Municipios. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Colombia Compra Eficiente. (30 de 03 de 2021). Asociaciones de Municipios. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Colombia Compra Eficiente. (18 de 06 de 2021). Asociaciones de Municipios - Celebración de Contratos Interadministrativos. *Respuesta a Consulta #P20210502003750*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Colombia Compra Eficiente. (10 de 03 de 2021). Asociación de Municipios - Prohibición de contratación directa. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Colombia, P. d. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082 de 2015. Bogotá, Bogotá, Colombia.
- Congreso de Colombia. (20 de julio de 1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá, Colombia: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Congreso de Colombia. (28 de diciembre de 1992). Ley 30 de 1992. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 42.159, de 21 de diciembre de 1995.
- Congreso de Colombia. (20 de diciembre de 1995). Ley 226 de 1995. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 42.159, de 21 de diciembre de 1995.
- Congreso de Colombia. (12 de Julio de 2011). Ley 1474 de 2011. *Estatuto Anticorrupción*. Bogotá, Colombia, Colombia: Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

- Congreso de Colombia. (26 de Abril de 2021). Ley 1150 de 2007. *Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007*. Bogotá D.C., Colombia, Colombia: Congreso de Colombia.
- Congreso de Colombia. (04 de Mayo de 2021). Ley 80 de 1991. *Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993*. Bogotá D.C., Colombia, Colombia: Congreso de Colombia.
- Consejo de Estado. (26 de Julio de 2016). Convenios y Contratos Interadministrativos. *Radicacion 2257*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. (26 de 07 de 2016). Concepto, radicado interno 2257. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (26 de 07 de 2016). Contratos y convenios interadministrativos. Radicación Interna 2257. Bogotá , Cundinamarca, Colombia : <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>.
- Contraloría Departamental de Bolívar. (11 de 08 de 2014). Contratación Directa con Asociaciones de Municipios. Cartagena, Bolívar, Colombia: http://www.contraloriadebolivar.gov.co/sites/default/files/documentos/gustavo_bolano_pastrana_oficio_1-.pdf.
- Contraloría General de Antioquia. (09 de 10 de 2013). Contraloría General de Antioquia. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Contraloría General de Antioquia. (03 de 11 de 2017). Respuesta radicado 2017200008162. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Contratación en Línea. (02 de 07 de 2021). Contrato y convenio interadministrativo. *Elementos característicos de los convenios interadministrativos*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: <https://contratacionenlinea.co/index.php?action=view&id=4906&module=newsmodule&src=%40random50ff48e1e3fd3> .
- Corte Constitucional. (26 de 01 de 2000). Sentencia C - 040 de 2000. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-040_2000.html#1.
- Corte Constitucional. (28 de 10 de 2015). Sentencia C-671/2015. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-671-15.htm>.

Corte Constitucional. (28 de 10 de 2015). Sentencia C-671-2015. Bogotá, Cundinamarca, Colombia : <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-671-15.htm>.

Marín, A. R. (2008). *Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.

Procuraduría General de la Nación . (25 de 06 de 2013). *Procuraduría General de la Nación* . Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-General_de_la_Nacion_confirm__destituci_n_de_excalcalde_de_La_Jagua_del_Pilar__La_Guajira_.news

Procuraduría General de la Nación . (22 de 11 de 2016). *Procuraduría General de la Nación* . Obtenido de Procuraduría General de la Nación : https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-formulo_pliego_de_cargos_contra_excalcalde_del_municipio_de_Nech___Antioquia_.news

Procuraduría General de la Nación. (03 de 11 de 2016). Concepto Radicado N396120 de 2016. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Procuraduría General de la Nación. (21 de 04 de 2019). *Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-destituyo-e-inhabilito-por-12-anos-a-excalcalde-de-Santa-Rosa-Norte.news>

Restrepo, D. M. (2020). *Regimen de la contratación estatal*. Bogotá D.C.: Uniacadémi a Leyer.

Rodriguez, J. E. (Julio de 2008). Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos. *Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.