



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

DTJ- 010-2018-132

Ibagué, 22 de Enero de 2018.

Doctor:

CESAR AUGUSTO JOVEN LOTERO.
Secretario de Infraestructura de Fresno
Carrera 7 No. 3-28 Edificio Municipal
Fresno – Tolima.

Ref. Concepto Jurídico.

Contestación Solicitud del 02 de noviembre de 2017.

CONCEPTO No. 003	15 de Enero de 2018
Tema:	Contratación de obras civiles con la Asociación de Municipios.
Problema Jurídico:	Se puede contratar la ejecución de obras civiles, a través de contrato interadministrativo, con una asociación de Municipios.
Fuentes formales:	

Sobre Este Concepto jurídico:

Este concepto jurídico no es obligatorio ni vinculante, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, o como materia de consulta sobre las cuestiones en él planteadas.

De allí que la Entidad que lo ha solicitado no está sometida a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que se derive ningún tipo de responsabilidad sobre la entidad que lo emite.

Como es conocido la función primordial de la Contraloría Departamental del Tolima, es ejercer la vigilancia fiscal de las entidades territoriales del nivel departamental y municipal, descentralizadas y por servicios.

Así que de manera muy general procedemos a dar respuesta al caso planteado de la siguiente manera:

El Artículo 148° de la ley 136 de 1994 dispone que; dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.

Sobre la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipio el Artículo 149 de la ley 136 de 1994 dispone que 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-administrativa.

Artículo 150° de la ley 136 de 1994.- Conformación y funcionamiento. Las asociaciones para su conformación y funcionamiento se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.

2. En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar como mínimo: el nombre, domicilio, la dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste; las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto.

1. El convenio con sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación.

Artículo 151° de la ley 136 de 1994.- Libertad de asociación. Los municipios asociados podrán formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación.

Artículo 152° de la ley 136 de 1994.- Autonomía de los municipios. Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

Artículo 153° de la ley 136 de 1994.- Órganos de Administración. Las asociaciones de municipios podrán tener los siguientes órganos de administración:

Asamblea General de Socios; Junta Administradora, elegida por aquella, y Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación.



Ley 1 de 1975 sobre las Asociaciones de Municipios.

Artículo 8º. Para cumplir su objeto, las asociaciones de municipios estarán facultadas:

- a) Para elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los concejos de los municipios;
- b) Para decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos, y para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes;
- c) Para promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, de preferencia aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos;
- d) Para organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrándolos, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios;
- e) Para orientar la tecnificación de las administraciones municipales, y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten;
- f) Para coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados;
- g) Para hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando ésta se requiera;
- h) Para realizar los programas y ejecutar las obras de interés común que convengan a preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales de la región, con sujeción a las leyes y ordenanzas que rijan esta materia;
- j) Para elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su correcta realización, y
- j) Para celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.

Ley 715 de 2001

Artículo 88. Prestación de servicios, actividades administrativas y cumplimiento de competencias en forma conjunta o asociada. Las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con 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. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos.

La prestación de los servicios en forma asociada tendrá un término mínimo de cinco años durante los cuales la gestión, administración y prestación de los servicios, estará a cargo de una unidad administrativa sin personería jurídica con jurisdicción interterritorial.

Ley 1454 de 2011

Artículo 14. Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Artículo 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. 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.

Artículo 18. Contratos o convenios plan. La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3° de la presente ley.

Artículo 20. Delegación. La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.

Sentencia C-671 de 1999

"4. Constitucionalidad condicionada del inciso segundo del artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

4.1. En cuanto el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, encuentra la Corte que la disposición acusada tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado.

4.2. En cuanto al inciso segundo del artículo 95 de la citada Ley 489 de 1998, observa la Corte que en él se dispone que 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".

De conformidad con el artículo 210 de la Carta se autoriza la creación de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, en virtud de una ley o por expresa autorización de ésta y, en todo caso, con acatamiento a "los principios que orientan la actividad administrativa". Ello significa que las entidades descentralizadas indirectas, con personalidad jurídica, que puedan surgir por virtud de convenios de asociación celebrados con exclusividad, entre dos o más entidades públicas deben sujetarse a la voluntad original del legislador que, en ejercicio de la potestad conformadora de la organización -artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política-, haya definido los objetivos generales y la estructura orgánica de cada una de las entidades públicas participantes, y los respectivos regímenes de actos, contratación, controles y responsabilidad.

En consecuencia, la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo hubiere señalado la ley de creación o autorización de éstas.

Además, en todo caso, el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.

Así las cosas la disposición acusada será declarada exequible bajo la consideración de que las características de persona jurídica sin ánimo de lucro y la sujeción al derecho civil se entienden sin perjuicio de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa”.

Conclusiones:

1. Como podemos observar son claras las normas y el precedente jurisprudencial enunciado que las Asociaciones de municipios como entidades de derecho público, deben crearse con un propósito que está definido claramente en la ley, el cual es la prestación de un de servicio público, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.
2. El objeto principal de una asociación es aunar esfuerzos y recursos para la prestación de servicios públicos.
3. En cuento a la prestación de servicios públicos de forma conjunta la norma determina que los servicios correspondientes deben garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos, en este caso la prestación no puede ser ejercida por la asociación misma sino por una unidad administrativa independiente dedicada a la prestación de servicios.
4. En cuento a la ejecución de obras se refiere a los aportes en recursos públicos para la realización de proyecto en común, no como entidad ejecutora del proyecto sino ejecutantes.
5. Debe tenerse en cuenta que la asociación de municipios esta definida como esquemas asociativos territoriales, por tanto su creación debe estar armonizada con fines de la constitución que es el cumplimiento de los fines del Estado.
6. Por tanto una asociación de municipios, no pude ejercer la calidad de contratista, ya que una entidad territorial no puede contratar con otra de su misma naturaleza para la ejecución de un contrato de obra.

De esta manera damos respuesta al asunto planteado.

Sin otro particular,

Atentamente,


OLGA MERCEDES CORDOBA ZARTA
Directora Técnica Jurídica

Proyectó
FATA/PU/DTJ



Fresno, 02 de noviembre de 2017

Dr.
EDILBERTO PAVA CEBALLOS
Contralor Departamental del Tolima
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
Carrera 3 No. 10ª – 02 (Ibagué – Tolima)

Asunto: Solicitud de concepto

Respetuoso saludo.

Desde el despacho de la Secretaría de Planeación Municipal de Fresno solicitamos respetuosamente nos aporten su concepto con respecto a las siguientes inquietudes que se han presentado en la administración municipal para adelantar procesos contractuales:

1. ¿Puede el municipio contratar la ejecución de obras civiles y proyectos de infraestructura en forma directa mediante un Contrato Interadministrativo con una Asociación de Municipios?
2. ¿Puede el municipio contratar la ejecución de obras civiles y proyectos de infraestructura en forma directa mediante un Contrato Interadministrativo con una Asociación de Municipios sin ser miembro de la Asociación?

Agradeciendo su pronta y oportuna respuesta.

Respetuosamente,

CONTRALORÍA DPTAL DEL TOLIMA DIRECCIÓN TÉCNICA JURÍDICA	
FECHA:	3 - NOV - 17
HORA:	3:35 PM. 17/1
RECIBÍ:	Milena

CÉSAR AUGUSTO JOVEN LOTERO
Secretario de Planeación e Infraestructura de Fresno



Fresno Tolima, Octubre 31 de 2017.

Doctor
EDILBERTO PAVA CEBALLOS
Contralor departamental
Contraloría Departamental del Tolima.
Ibagué.

Ref: consulta convenio interadministrativos.

Por medio del presente escrito y en atención a la normatividad vigente para realizar Convenio Interadministrativo, en la Ley 489 de 1998, artículo 95, el cual a su tenor reza:

"Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro"

La estructuración y formulación de los estudios previos se fundamenta en: El artículo 2º de la Constitución Nacional, que establece: "(...) Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)".

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Nacional "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

De conformidad con lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Nacional "la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad".

El artículo 6 de la Ley 489 de 1998, establece que: "En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares."

El inciso 1º del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 dispone: "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 inter administrativos".

El artículo 38 de la Ley 489 de 1998 establece la integración de la rama ejecutiva del poder público en lo nacional, integración aplicable a las entidades territoriales por mandato del artículo 69 de la misma ley.

En tal sentido le solicito en forma cordial conceptuar sobre lo o siguiente:

2. ¿Pueden los municipios contratar la ejecución de obras civiles y proyectos de infraestructura, en forma directa mediante contrato interadministrativo, con las asociaciones de municipios?

Agradeciendo de antemano su atención.

PEDRO CLAVER OCAMPO GOMEZ
Asesor Jurídico Externo.

CONTRALORÍA DPTAL DEL TOLIMA DIRECCIÓN TÉCNICA JURÍDICA	
FECHA:	7 - NOV - 17
HORA:	9:26 a.m. - 192
RECIBÍ:	Milena Orozco