## DESCRIPCIÓN GENERAL

| | |
|---|---|
| OBJETO: | AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA. |
| FECHA | 31/08/2026 |
| ENTIDAD | ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN ROQUE - ANTIOQUIA |
| RESPONSABLE | MARIA CELESTE ARBOLEDA SEPÚLVEDA |
| CARGO FUNCIONARIO | SECRETARIA DE GOBIERNO Y SERVICIOS ADMINISTRATIVOS |
| OFICINA MISIONAL | SECRETARIA DE GOBIERNO Y SERVICIOS ADMINISTRATIVOS |
| TIPO DE CONTRATO | PRESTACION DE SERVICIOS |
| MODALIDAD DE SELECCIÓN | REGIMEN ESPECIAL |
| GARANTIAS: | NO APLICA |

## ANALISIS DEL SECTOR

La función de compras debe estar orientada a satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales y a obtener el mayor valor por el dinero público. Las Entidades Estatales deben entender claramente cuál es su necesidad y cómo pueden satisfacerla, por lo cual, deben conocer y entender cómo y con quién pueden establecer la relación que permite satisfacer la necesidad identificada. Para el efecto es necesario que las Entidades Estatales conozcan el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad.

Entender el mercado del bien o servicio que la Entidad Estatal pretende adquirir permite diseñar el Proceso de Contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del Riesgo.

En desarrollo de lo señalado en el Artículo 2.2.1.1.1.6.1. del decreto 1082 de 2015, el Análisis relativo al objeto del Proceso de Contratación, por parte de las entidades Estatales estarán conformados por las siguientes perspectivas:

**Perspectiva legal, comercial, financiera, Organizacional y técnica**

**Perspectiva Legal**

Los **convenios Interadministrativos** son una figura jurídica consagrada en la ley 1554 de 2011 que les permite a las entidades públicas **aunar esfuerzos**, La Ley 489 de 1998, en su ARTÍCULO 6o. señala:

> PRINCIPIO DE COORDINACION. 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.
> ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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.

**EXPERIENCIA:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente puso a disposición de los interesados del sistema de compra pública el "Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación", y en este de forma particular, sobre la experiencia se centra en una de sus cualidades; y es su carácter personal, lo cual significa que quien tiene la experiencia lo hace debido a su participación, con anterioridad, en actividades que le permitieron conocer cómo ejecutar el objeto contractual que la entidad pretende satisfacer ahora.

Adicionalmente, el Manual explica que la experiencia puede obtenerse directamente o por participar asociado con otra persona, como es el caso de los proponentes plurales, en cuyo evento la experiencia no deja de ser personal, sino que es proporcional a la participación como miembro de un consorcio o unión temporal, evento en el cual, por tratarse de esquemas asociativos, la experiencia es compartida.

**Perspectiva Comercial.**

El sector de la prestación de servicios en Colombia se encuentra ampliamente desarrollado, con presencia de oferentes **como personas tanto naturales como jurídicas**, que prestan servicios relacionados con MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PARA ALCALDIAS.

Ni en el ámbito territorial y regional (Departamento de Antioquia), existe una **oferta suficiente y plural**.

El servicio objeto de análisis **no corresponde a un bien exclusivo ni a un proveedor único**, ni se encuentra sujeto a condiciones de monopolio, patentes o derechos de exclusividad, por lo cual el mercado presenta condiciones de **libre competencia**, permitiendo a la entidad seleccionar al contratista que ofrezca las condiciones más favorables en términos de experiencia, capacidad operativa y cumplimiento de las condiciones técnicas requeridas.

Adicionalmente, se evidencia que este tipo de servicios se contrata de manera recurrente por entidades territoriales, como ocurre en el Municipio de San Roque, lo que refuerza la razonabilidad y oportunidad de la contratación.

**Perspectiva Financiera**

Se tiene estimado como valor de este proceso la suma de **($ 35.000.000),** lo que implica que se requiere un ejecutor que cuente con el respaldo financiero que garantice el cumplimiento del convenio.

**Perspectiva organizacional**:

La **contratación de** MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PARA ALCALDIAS, no es solo un trámite administrativo, sino una herramienta de gestión del riesgo institucional. Este proceso busca proteger la eficacia y la eficiencia administrativa.

**Dimensiones de la Perspectiva Organizacional**

- **Gestión de la Continuidad**: El Manual de **procesos y procedimientos para alcaldías** actúa como un mecanismo para determina los procesos y procedimientos, permitiendo que la administración municipal se enfoque en sus objetivos misionales sin enfrentar impactos financieros imprevistos.
- **Cumplimiento del Deber Legal**: Organizacionalmente, el municipio debe prestar los servicios que demanda la comunidad, y para ello se debe contratar personal y servicios (según la **Ley 136 de 1994**), para evitar responsabilidades disciplinarias por omisión.
- **Eficiencia Operativa**: Al ser un proceso de REGIMEN ESPECIAL, la ENTIDAD busca resolver una necesidad obligatoria con el menor despliegue de recursos administrativos posible, priorizando la agilidad en la selección.

El **sector de servicio** para el MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA, está organizado, lo cual puede traducir que el desarrollo del gremio **es amplio y de abundante** oferta en el mercado colombiano y que de manera organizada propenden frente al Estado Colombia su propio desarrollo y dinamización.

Desde esta perspectiva, el sector ofrece organizaciones y personas con estructuras flexibles, capacidad de adaptación territorial y experiencia en el trabajo articulado con entidades públicas, lo cual resulta adecuado para las necesidades del Municipio.

**Perspectiva técnica**

Todos los procesos y procedimientos para mayor, oportunidad, agilidad, control y verificación de todas las transacciones requieren de un sistema de información que agilice dichos procedimientos y garantice la expedición de informes periódicos de tal forma que la entidad territorial pueda utilizarlos como herramientas principales cara la toma de decisiones.

El Municipio de San Roque – Antioquia, es una entidad territorial con una división político-administrativa del Estado, que tiene autonomía política, fiscal y administrativa en los límites que lo señala la Constitución y la Ley (Alcaldía de San Roque - Antioquia), esto con el fin de garantizar la prosperidad general mejorando la calidad de vida de sus habitantes, así mismo, para evaluar la gestión y el desempeño de las actividades institucionales.

En este sentido, la presente práctica administrativa tiene como propósito **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA**, entendiendo estos como herramientas esenciales para transformar información de los grupos de interés en resultados que cumplan con sus expectativas, generando valor público, lo que implica un crecimiento de la capacidad de gestión y la mejora en el funcionamiento.

Es de resaltar que, dicho manual tiene como objetivo resumir sistemáticamente los procesos y procedimientos que facilitan la operación del personal de la organización y la forma de orientar las actividades, por lo que la administración del municipio de San Roque - Antioquia, debe realizar dicho manual con el fin de proporcionar una descripción actualizada, clara y concisa de los pasos o pasos involucrados en cada proceso y de los pasos involucrados en cada procedimiento.

Ahora bien, hoy en día el manual de procesos y procedimientos es un elemento básico del control interno, identificado con la ayuda de un documento que contiene información detallada sobre las actividades realizadas en la unidad estructural, con el objetivo de determinar el comportamiento habitual de cada colaborador al realizar las tareas.

Este determina los objetivos y problemática de los modelos de operación por procesos y de los procedimientos, establece límites de autoridad y responsabilidad de cada colaborador, las 4 normas propias de cada procedimiento que nos permiten actuar dentro de los límites de la Ley, y nos proporciona la identificación de indicadores como base para ejercer el control de la gestión, cuyo objetivo es proyectar resultados positivos y de mejoramiento para la Entidad.

Por último, el diseño y elaboración del manual de procesos y procedimientos se realizará teniendo en cuenta las nuevas especificaciones normativas establecidas por la Ley, direccionadas a las diferentes dependencias que conforma la administración municipal, para que estas cumplan con la misión, visión de la entidad y una mejor gestión pública.

Por la naturaleza de los recursos con los que opera el Estado, los controles que se han diseñado para su gestión son muy exigentes como es el caso del control interno, las excesivas reglas de contratación, criterios de selección y meritocracia para el servicio civil, seguridad digital, lineamientos de archivos y publicación de la información, entre otros (Grisales Rojas & Pinto Arero, 2022).

Por tal razón, el Gobierno Nacional diseñó e implementó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG para el orden nacional e hizo extensiva su implementación diferencial a las entidades territoriales, en el entendido que, el modelo MIPG se convierte es un marco de referencia para que las entidades ejecuten y hagan seguimiento a su gestión para el beneficio del ciudadano.

Según el Departamento Administrativo de Función Pública (2023), el nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG articula el nuevo Sistema de Gestión, que integra los 5 anteriores sistemas de Gestión de Calidad y de Desarrollo Administrativo, con el Sistema de Control Interno, con el propósito de consolidar en un solo lugar todos los elementos que se requieren para que una organización pública funcione de manera eficiente y transparente.

Ahora bien, los procedimientos son especificaciones, relaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad (Grisales Rojas & Pinto Arero, 2022). En su diseño se establecen los métodos para realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades.

En este sentido, se ha determinado que muchas veces por desconocimiento y desactualización de los manuales de procedimientos de una sección, los funcionarios no saben cómo actuar en determinadas situaciones, es por esta razón que se refleja la importancia de realizar la actualización del manual de procesos y procedimientos de la Alcaldía de San Roque - Antioquia.

OBJETO: AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA.

ALCANCE:

Realizar la entrega formal de un documento con los ajustes efectuados en el manual de procesos y procedimientos, de acuerdo con la misión, visión, políticas y estrategias de la Alcaldía Municipal de San Roque - Antioquia dentro de un marco que optimice los resultados y a la vez permita el desarrollo integral de las personas.

**PERSPECTIVA DE ANALISIS DEL RIESGO:**

El estudio de riesgos busca estimar, tipificar y asignar los riesgos previsibles involucrados en la contratación (Artículo 4 Ley 1150 de 2007), las implicaciones económicas de los mismos y su mecanismo de cobertura.

La entidad evaluara el Riesgo que el Proceso de Contratación en el capítulo del estudio previo

Elaboró:

MARIA CELESTE ARBOLEDA
Secretaria de Gobierno y Servicios Administrativos

MARIA CELESTE ARBOLEDA SEPULVEDA
Secretaria de Gobierno y Servicios Admin.
ROL ( T y F) Proyectó

JESSICA LIZETH PALENCIA MARTINEZ
Profesional Universitario
ROL ( j) revisó

DIEGO LEON DUQUE H.
Abogado externo de Contratación
ROL ( j) Aprobó

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma. ROLES (T) Técnico, (F) Financiero (J) Jurídico

# ESTUDIOS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD

## DESCRIPCIÓN SUCINTA DE LA NECESIDAD QUE PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN:

### MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

Conforme lo establece el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, son fines esenciales del Estado servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes de consagrados en la Constitución, las autoridades de la República están para proteger a todas las personas residentes en Colombia.

El artículo 209 de la Constitución Política, señala que "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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para e adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

En el artículo 311 de la Constitución Nacional consagra al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El Artículo 315 de la Carta Fundamental determina que al alcalde le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; igualmente el Artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, establece que son atribuciones del Acalde, en relación con la Administración Municipal: Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

El Artículo 91 de la ley 136 de 1994 establece que son atribuciones del Alcalde, en relación con la Administración Municipal: Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.

Dentro de los parámetros generales el Municipio tiene como objetivos apoyar la función pública Municipal, mediante la utilización de los procesos legales y necesarios establecidos por la ley de contratación vigente, bajo los principios de equidad, oportunidad, transparencia, celeridad, economía y responsabilidad de manera que la contratación en el Municipio refleje total objetividad, honestidad, transparencia y pulcritud.

En busca del cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de la Administración municipal en cumplimiento de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 y los objetivos de la contratación estatal buscan el cumplimiento de los fines estatales la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

El fin de la contratación pública en el Estado Social del Derecho está directamente asociada al cumplimiento de del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estadio para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas.

El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la administración de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculado al cumplimiento de obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al complimiento de los fines del Estado".

El contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que se encuentra regulado por la Ley 80 de 1993, que se suscribe con una persona natural con el objeto de realizar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad por un término estrictamente indispensable.

En Sentencia de Constitucionalidad C- 713 de 2009 MP. Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, hace la Corte hincapié en la relación existente entre la Contratación Pública y los Fines Esenciales del Estado, "El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado"

La misión del Municipio es Prestar los servicios públicos que determina la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultual de sus habitantes, cumplir la CP. y la ley y el contrato a celebrarse se relaciona con esta misión porque El municipio requiere de los servicios de un profesional en el área de ingeniería civil a fin de cumplir con esta normativa legal.

El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. (Modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021), reza "Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos y pliegos de condiciones, y en desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como el de la distribución de riesgos que la entidad propone. y deberán contener como mínimo, lo siguientes elementos.

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación. incluyendo los fundamentos jurídicos. 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación. 8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

## JUSTIFICACION DE LA NECESIDAD:

El Municipio de San Roque, es una entidad territorial del Departamento de Antioquia en cumplimiento de las funciones del Estado para el período 2024 – 2027, en el Plan de Desarrollo "VOLVER A CREER SAN ROQUE", definió las siguientes cinco (5) líneas estratégicas como hoja de ruta para el periodo 2024-2027, alineadas con los referentes programáticos departamentales, nacionales y globales: Objetivos de Desarrollo Sostenible, Plan Nacional de Desarrollo "COLOMBIA, POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA" y Plan de Desarrollo Departamental 2024 – 2027 "POR ANTIOQUIA FIRME".

1. Por un San Roque agroindustrialmente competitivo y ambientalmente sostenible
2. Por un San Roque saludable y con bienestar social
3. Por un San Roque integrado a través del deporte, la cultura y la educación
4. **Por un San Roque con mejor infraestructura y eficiencia administrativa**
5. Por un San Roque con desarrollo social y convivencia pacífica

De conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, en especial los principios de economía, transparencia, responsabilidad y planeación consagrados en la Ley 80 de 1993, así como lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, la Administración Central del Municipio de San Roque procede a la elaboración de los estudios y documentos previos que sirven de sustento jurídico, técnico y financiero para adelantar un proceso de contratación de prestación de servicios, atendiendo las directrices y políticas institucionales vigentes.

De conformidad a lo establecido en la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 1082 de 2015, las Entidades Estatales están obligadas a llevar a cabo estudios previos para describir la necesidad de contratar el bien o servicio, verificando la conveniencia o no del objeto a contratar, dejando constancia de su adecuación al Plan de Desarrollo y al Plan anual de adquisiciones.

La Constitución Política de Colombia establece como 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 misma.

El Municipio de San Roque – Antioquia, requiere realizar EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA., se pretende celebrar un CONVENIO INTERADMINISTRATIVO CON **LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA. A LA LUZ DEL ARTICULO 14 Y 17 DE LA LEY 1454 DE 2011.**

El Municipio de San Roque – Antioquia, es una entidad territorial con una división político-administrativa del Estado, que tiene autonomía política, fiscal y administrativa en los límites que lo señala la Constitución y la Ley (Alcaldía de San Roque - Antioquia), esto con el fin de garantizar la prosperidad general mejorando la calidad de vida de sus habitantes, así mismo, para evaluar la gestión y el desempeño de las actividades institucionales.

En este sentido, la presente práctica administrativa tiene como propósito EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA, entendiendo estos como herramientas esenciales para transformar información de los grupos de interés en resultados que cumplan con sus expectativas, generando valor público, lo que implica un crecimiento de la capacidad de gestión y la mejora en el funcionamiento.

Es de resaltar que, dicho manual tiene como objetivo **resumir sistemáticamente los procesos y procedimientos que facilitan la operación del personal de la organización y la forma de orientar las actividades**, por lo que la administración del municipio de San Roque - Antioquia, debe actualizar dicho manual con el fin de proporcionar una descripción actualizada, clara y concisa de los pasos o pasos involucrados en cada proceso y de los pasos involucrados en cada procedimiento.

Ahora bien, hoy en día el manual de procesos y procedimientos es un elemento **básico del control interno**, identificado con la ayuda de un documento que contiene información detallada sobre las actividades realizadas en la unidad estructural, con el objetivo de determinar el comportamiento habitual de cada colaborador al realizar las tareas.

Este determina los objetivos y problemática de los modelos de operación por procesos y de los procedimientos, establece límites de autoridad y responsabilidad de cada colaborador, las 4 normas propias de cada procedimiento que nos permiten actuar dentro de los límites de la Ley, y nos proporciona la identificación de indicadores como base para ejercer el control de la gestión, cuyo objetivo es proyectar resultados positivos y de mejoramiento para la Entidad.

Por último, el diseño y elaboración del manual de procesos y procedimientos se realizará teniendo en cuenta las nuevas especificaciones normativas establecidas por la Ley, direccionadas a las diferentes dependencias que conforma la administración municipal, para que estas cumplan con la misión, visión de la entidad y una mejor gestión pública.

Por la naturaleza de los recursos con los que opera el Estado, los controles que se han diseñado para su gestión son muy exigentes como es el caso del control interno, las excesivas reglas de contratación, criterios de selección y meritocracia para el servicio civil, seguridad digital, lineamientos de archivos y publicación de la información, entre otros (Grisales Rojas & Pinto Arero, 2022).

Por tal razón, el Gobierno Nacional diseñó e implementó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG para el orden nacional e hizo extensiva su implementación diferencial a las entidades territoriales, en el entendido que, el modelo MIPG se convierte es un marco de referencia para que las entidades ejecuten y hagan seguimiento a su gestión para el beneficio del ciudadano.

Según el Departamento Administrativo de Función Pública (2023), el nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG articula el nuevo Sistema de Gestión, que integra los 5 anteriores sistemas de Gestión de Calidad y de Desarrollo Administrativo, con el Sistema de Control Interno, con el propósito de consolidar en un solo lugar todos los elementos que se requieren para que una organización pública funcione de manera eficiente y transparente.

Ahora bien, los procedimientos son especificaciones, relaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad (Grisales Rojas & Pinto Arero, 2022). En su diseño se establecen los métodos para realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades.

En este sentido, se ha determinado que muchas veces por desconocimiento, desactualización o inexistencia de los manuales de procedimientos de una sección, los funcionarios no saben cómo actuar en determinadas situaciones, es por esta razón que se refleja la importancia de realizar el **diseño y elaboración** del manual de procesos y procedimientos de la Alcaldía de San Roque - Antioquia.

OBJETO: AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA.

ALCANCE:

Realizar la entrega formal de un documento con los ajustes efectuados en el manual de procesos y procedimientos, de acuerdo con la misión, visión, políticas y estrategias de la Alcaldía Municipal de San Roque - Antioquia dentro de un marco que optimice los resultados y a la vez permita el desarrollo integral de las personas.

NOTA: El manual de procesos y procedimientos deberá ser entregado en medio magnético (USB, CD) con los documentos trabajados e igualmente un documento de empaste en pasta dura.

**UBICACIÓN DEL PROCESO EN LA ESTRUCTURA DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL**

N.A

**OBJETO DEL CONTRATO:**

El objeto de la presente necesidad es: **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA.**

**ALCANCE TECNICO DEL CONTRATO:**

Harán parte del CONVENIO INTERADMINISTRATIVO, todas las especificaciones técnicas, diseños, certificados, permisos y diagnósticos, de manera detallada, según las normas aplicables, mismos que hacen parte integrante del presente proceso.

**Realizar la entrega formal de un documento con los ajustes efectuados en el manual de procesos y procedimientos, de acuerdo con la misión, visión, políticas y estrategias de la Alcaldía Municipal de San Roque - Antioquia dentro de un marco que optimice los resultados y a la vez permita el desarrollo integral de las personas.**

NOTA: El manual de procesos y procedimientos deberá ser entregado en medio magnético (USB, CD) con los documentos trabajados e igualmente un documento de empaste en pasta dura.

**FORMA DE DESEMBOLSO:**

El valor del presente Convenio se desembolsará de la siguiente manera:

50 % por ciento a la entrega del cronograma de actividades

SALDO: Por actas de avance así:

20 % adicional cuando se haya entregado, para revisión ya análisis el 70 por ciento del manual de procesos y procedimientos.
20 % adicional cuando se haya entregado, para revisión ya análisis el 90 por ciento del manual de procesos y procedimientos.
10 % para la liquidación del convenio.

PARAGRAFO 1.: El Municipio hará los descuentos directamente en cada desembolso, por cuanto sus recursos tributarios no pueden ser administrados por otra persona.

PARAGRAFO PRIMERO: El contrato estará sujeto a todas las retenciones que normalmente realiza el Municipio por concepto de impuestos y estampillas.
PARAGRAFO SEGUNDO: El Municipio contará hasta 90 días para efectuar el pago una vez sean presentadas las facturas o cuentas de cobro, además los pagos estarán sujetos a la disponibilidad de apropiaciones presupuestales del Municipio según el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), según lo contemplado en el Decreto 111 de 1996 y el contratista deberá tener en lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 1150 de 2007, que hace referencia al derecho de turno.
PARAGRAFO TERCERO: Si el municipio no ha cancelado en el plazo de los 90 días calendarios, el contratista, no podrá suspender sus tareas.
PARAGRAFO CUARTO: El contratista si es deudor del municipio autoriza para hacer los descuentos que sean necesarios hasta cubrir a suma adeudada.

**COMPROMISOS DE LAS PARTES:**

En el desarrollo de este CONVENIO INTERADMINISTRATIVO se comprometen a:

**Compromisos de la Asociación:**

1) Ejecutar el objeto del correspondiente CONVENIO de acuerdo con lo establecido. 2) cumplir las instrucciones impartidas por el supervisor. 3) dar estricto cumplimiento a las especificaciones técnicas establecidas en los estudios previos y en el objeto a convenir. 4) destinar los recursos aportados por el Municipio únicamente en desarrollo de este convenio. 5) aportar experiencia y conocimiento en beneficio del conocimiento oportuno y eficiente del objetivo general y objetivos específicos del presente contrato. 6) cumplir cabalmente con el cronograma de acciones y trabajos conjuntos que se diseñe en coordinación con los cooperantes para la ejecución del correspondiente contrato. 7) Diseñar los mecanismos jurídicos, financieros y operacionales para la ejecución del presente contrato. 8) participar en reuniones convocadas previamente y acordadas que tengan relación con la ejecución del presente convenio. 9) las demás que se deriven de la naturaleza del presente contrato que garanticen su oportuna ejecución. 10) disponer

y hacer uso eficiente de los recursos humanos, técnicos, materiales y presupuestales para la ejecución del objeto del presente convenio. 11) Aportar la suma de $ 5.000.000.

**Compromisos del Municipio:**

1) Aportar la suma de ($30.000.000) para el cumplimiento del convenio. 2) prestar la asistencia técnica, administrativa y financiera necesaria para el desarrollo de los proyectos y programas objetos del presente convenio. 3) designar un supervisor del contrato el cual tendrá la función de verificar y hacerle seguimiento al cumplimiento y ejecución del presente contrato. 4) suministrar la información disponible y que se requiera para el proceso de planeación e implementación de cada uno de los objetivos del convenio. 5) dar orientación técnica a todas las acciones que se implementen en el marco del presente convenio, garantizando coherencia, concertación y articulación en las directrices, orientaciones y lineamientos para operación impartidos. 6) hacer seguimiento y supervisar el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

## CODIFICACIÓN DEL BIEN, OBRAS O SERVICIOS SEGÚN UNSPSC

| CODIGO | DESCRIPCIÓN |
|---|---|
| 80101500 | Servicios de consultoría de negocios y administración corporativa |
| 80101600 | Gerencia de proyectos |

## NECESIDAD ESTA INCLUIDA EN EL PLAN DE ADQUISICIONES 2026

La necesidad de **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA,** está incluida en el plan anual adquisiciones 2026.

## APROBACION POR EL COMITÉ DE CONTRATACION

La necesidad de **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA, fue aprobada por el comité de contratación.**

## AUTORIZACIONES, PERMISOS Y LICENCIAS REQUERIDOS PARA SU EJECUCIÓN, Y CUANDO EL CONTRATO INCLUYE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO

La necesidad de **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA**, NO **requiere de diseños, licencias, permisos y autorizaciones de acuerdo a la necesidad.**

## TIPO DE CONTRATO

**PRESTACION DE SERVICIOS**

**La ley 80 de 1993,** en expone en su **ARTÍCULO 32.** que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación.

**Características de un Servicio General:**

- **Acción directa:** Hace tareas repetitivas o de soporte (como limpieza, mantenimiento, o soporte técnico).
- **Operación:** Sigue instrucciones dadas por el cliente sin cuestionar la estrategia general.
- **Alcance amplio:** Puede incluir o no conocimientos especializados.

**Contrato de prestación de servicios:**

Por el alcance y similitudes que el contrato de consultoría tiene con el de prestación de servicios, vale precisar que la Ley 80 de 1993 los define como dos tipologías contractuales independientes, cuya distinción radica en que el primero se centra en la realización de estudios, diseños y asesoría técnica al control y supervisión de proyectos, así como en la interventoría, gerencia y dirección de obras o proyectos, actividades cuyo común denominador es de marcada índole técnica acompañada de un matiz de especialidad; mientras que la prestación de servicios, que tiene un rango más general de cobertura, gira en torno al desarrollo de actividades relativas a la administración o funcionamiento de la entidad, que pueden o no incluir actividades técnicas, profesionales o no.

Un contrato de prestación de servicios es un acuerdo civil o comercial donde una persona (contratista) se compromete a realizar una labor específica para otra (contratante) a cambio de honorarios, operando con total autonomía y sin subordinación laboral

**Características Principales**

- **Autonomía:** El contratista decide cómo, cuándo y con qué medios realiza el trabajo.
- **Sin prestaciones:** No incluye pago de cesantías, prima ni vacaciones.
- **Honorarios:** Se paga por la labor o resultado entregado, no un salario fijo periódico con jornada de trabajo subordinada.
- **Seguridad social:** El contratista debe pagar por su cuenta salud, pensión y riesgos laborales (ARL).

**Partes Esenciales del Documento**

- **Identificación:** Nombres, documentos de identidad y domicilio de contratante y contratista.
- **Objeto:** Descripción clara y detallada del servicio o labor contratada.
- **Valor y forma de pago:** Monto total de los honorarios y fechas o hitos de pago.
- **Plazo:** Fecha de inicio y duración o fecha de finalización del encargo.
- **Obligaciones:** Deberes específicos de cada parte durante el proyecto.

**Colombia Compra Eficiente, en documento C- 706 de 2025, señalo:**

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Concepto**

El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que pueden celebrar las entidades estatales. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley. Concretamente, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993, establece: Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Género – Servicios Profesionales – Apoyo a la gestión – Trabajos artísticos – Especie**

Los contratos de prestación de servicios profesionales hacen parte del género denominado contratos de prestación de servicios, dentro del cual también se ubican, como especies, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, de acuerdo con lo reglamentado en el artículo 2.2.1.2.4.9. del Decreto 1082 de 2015. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios profesionales con las otras dos especies del género en el cual se ubican radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Características**

a) Solo puede celebrarse para realizar "actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad"; b) Admite que se suscriba tanto con personas naturales, como con personas jurídicas; c) se diferencian del contrato de trabajo, de acuerdo con los argumentos expuesto en este concepto; d) Deben ser temporales, por lo que no puede referirse a un contrato de prestación de servicios indefinido que resulta contrario a su naturaleza; e) Como especies del género prestación de servicios, se incluyen los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; f) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa; g) Para su celebración no se requiere la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa; h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales; i) No es obligatoria la liquidación, sin perjuicio de que esta se pueda efectuar de manera facultativa cuando así se considere necesario; j) Para su celebración no se requiere inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP); k) No son necesarias las garantías.

**ENTIDADES CON RÉGIMEN ESPECIAL – Normatividad – Fundamento**

El ordenamiento jurídico colombiano contempla como categoría única la noción de contratos estatales, pero acepta la posibilidad de que dichos contratos tengan regímenes jurídicos diferenciados. En virtud de ello se afirma que hay contratos estatales sometidos al del Estatuto General Contratación de la Administración Pública. (Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y disposiciones complementarias) y contratos estatales sometidos a reglas especiales, usualmente al derecho privado.
[...]
El régimen de derecho privado que, por regla general, caracteriza a los regímenes especiales no significa que no existan dosis de derecho público administrativo que tienen como fin último garantizar que los regímenes especiales de contratación también se ordenen hacia la consecución de los fines del Estado. Estas dosis de derecho administrativo encuentran su manifestación tanto en forma de reglas como de principios. En relación con este segundo tipo, esto es, principios de derecho público aplicables a regímenes especiales de contratación, la norma por antonomasia es el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 [...]

**ENTIDADES CON RÉGIMEN ESPECIAL – Régimen jurídico – Manuales de contratación – Autonomía**

Sobre este punto particular es preciso destacar que, las entidades estatales sometidas a regímenes especiales de derecho privado tienen una amplia libertad de configuración del contenido del manual de contratación. Esta libertad se deriva del principio de autonomía de la voluntad reconocida a estas entidades, que les permite establecer la manera en que adelantarán sus procesos de contratación. Ahora bien, dicha libertad es similar a la reconocida a los particulares por el derecho privado, pero no es idéntica a aquella, en la medida en que encuentra importantes limitantes.

La elaboración de esos manuales debe contemplar procedimientos de selección públicos, en los cuales se garantice la imparcialidad de la entidad contratante, la igualdad entre los oferentes, y en los cuales se respeten los principios constitucionales relevantes, como la eficacia, economía, celeridad, moralidad, entre otros. Es decir, deben reflejar los principios de la función administrativa y, también, los de la gestión fiscal. La forma precisa en que se concretan estos principios, así como la manera como se armonizan con su régimen de derecho privado, es un asunto que debe decidir la entidad en el ejercicio de la discrecionalidad concedida por el ordenamiento jurídico. No obstante, se considera que, como mínimo, los manuales diseñados por la entidad se deben indicar cuáles son sus procedimientos de selección y una descripción de cada uno de ellos, al igual que las etapas que los componen, los cuales deben estar alineados con la garantía de los principios de la función administrativa.

Por lo que no hay duda que **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA**, es una **PRESTACIÓN DE SERVICIOS**.

## MODALIDAD DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y SU JUSTIFICACIÓN, INCLUYENDO LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

### LAS ACEPCIONES DE "CONTRATO" Y "CONVENIO" EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

Ha hecho carrera en la práctica de la contratación pública colombiana la idea de que los convenios y los contratos son conceptos diferentes. Este planteamiento se ha sustentado por algunos con el argumento de que, mientras los **contratos estatales se caracterizan por ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones, es decir, que originan contraprestaciones en dinero o en especie**, los **convenios son acuerdos de colaboración o de cooperación mutua en los cuales no está presente el rasgo de la contraprestación y, en tal sentido, no dan lugar a la obligación de pagar por la prestación de un servicio, la ejecución de una obra o el suministro de un bien o servicio**.

Sin embargo, no se observa un **fundamento normativo claro para sostener que los convenios y contratos estatales sean figuras distintas**, ni desde el punto de vista formal ni desde el sustancial, porque en nuestro ordenamiento jurídico el **contrato o convención se define como "un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa"**[5], independientemente del contenido o finalidad que lo inspira. Además, el **artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone que "son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad**, así como los que, a título enunciativo, se definen" en dicha norma. Incluso, desde un punto de vista lingüístico, la **palabra "convenio" se define como "[a]cuerdo o pacto"**[6], lo que resulta acorde con la conceptualización del contrato como acuerdo de voluntades o como pacto entre varios sujetos para obligarse; circunstancia que se presenta en los convenios, con independencia de su contenido o finalidad, pues allí también surgen obligaciones de dar, hacer o no hacer. En tal sentido, más que expresiones diferentes o enmarcadas en una relación de género a especie, las palabras "contrato" y "convenio" son sinónimas.

Según se indicó, dentro de la doctrina nacional, el completo estudio que realiza Augusto Ramón Chávez Marín sugiere diferenciar los **contratos administrativos de los convenios de la administración** -categoría esta última que incluye los **convenios administrativos**, así como los **interadministrativos**- a partir de la causa de su celebración. Afirma **este autor que si bien en el ordenamiento jurídico colombiano los convenios de la administración se han tratado como una expresión del contrato administrativo (o estatal), puede decirse que en los últimos tiempos aquellos han ido cobrando autonomía**[7]. De ahí que, para Chávez, "**los convenios de la administración constituyen una categoría jurídica distinta del contrato administrativo o estatal**"[8]. Sin embargo, más adelante dicho autor admite que los convenios de la administración son una manifestación de la actividad contractual del Estado, planteando incluso que "se debe comenzar por la revisión de la teoría del contrato administrativo y de los elementos relevantes de la discusión que implica, para afirmar posteriormente la pertenencia del convenio de la administración a esa categoría jurídica"[9].

No obstante, Chávez propone un concepto restringido de contrato, a partir del criterio de la causa o finalidad que motiva la celebración del negocio. En tal sentido, expresa que,... atendiendo a la causa que conduce a producir la manifestación, es decir, a celebrar el negocio correspondiente, o al observar el fin que guía la declaración de voluntad, se puede distinguir la existencia de dos tipos de actos jurídicos, vale decir, distintos: unos para los que resulta conveniente y procedente mantener la denominación de contrato y otros negocios para los que es procedente bautizarlos o nominarlos como convenios[10].

Como se observa, se trata de una propuesta doctrinaria (de lege ferenda), y no de una conclusión dogmática de carácter descriptivo (de lege lata), pues los artículos 1495 del Código Civil y 32 de la Ley 80 de 1993 no distinguen los contratos y los convenios, según la causa de su celebración.

Además, esta propuesta de distinción entre el contrato y el convenio es problemática, pues genera dificultades para su entendimiento. Como se dijo previamente, si bien Chávez sostiene, como planteamiento principal, que los **convenios son un género distinto al de los contratos**, en otros acápites de su libro expresa que los convenios son una manifestación de la actividad contractual y que, en tal medida, son una especie del contrato[11], lo que causa perplejidad. Dicha dificultad pretende eliminarla con la explicación que más adelante realiza, según la cual el convenio solo puede considerarse una especie del contrato desde una perspectiva formal o voluntarista -por ser,

como este, un acuerdo de voluntades, del que emanan obligaciones-, pero no desde una perspectiva causal, finalista o sustancial, pues desde este punto de vista son dos géneros distintos, ya que, mientras en el contrato hay contraposición de intereses, en el convenio hay unidad de causa o finalidad (de ayuda, cooperación, coordinación o apoyo, a partir de intereses comunes)[12].

Es cierto que en la regulación actual de los convenios estatales -como se verá en apartados posteriores de este escrito- tanto el constituyente como el legislador y el Gobierno Nacional han otorgado a algunos de aquellos determinados rasgos peculiares, como el impulso de tareas de interés público o la cooperación en el cumplimiento de funciones administrativas, pero esto no se opone a llamar convenios también a los demás contratos estatales, como verdaderas convenciones que son, según el artículo 1495 del Código Civil. Lo que sucede es que, en el ámbito del derecho público, no todas las convenciones pueden versar sobre las mismas materias. Dicho de otra manera, el ordenamiento jurídico en algunos casos restringe la autonomía de la voluntad de las entidades públicas para convenir, exigiendo el cumplimiento de ciertos requisitos.

Contractualmente, existen diferentes modalidades contractuales para satisfacer la necesidad de un municipio.

Revisado el presupuesto que se tiene asignado para suplir esta necesidad, y de acuerdo al presupuesto del municipio para la vigencia fiscal 2026, y teniendo en cuenta que el objeto es **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA.**

**CONVOCATORIA PUBLICA:** La ley 1150 de 2007, en su artículo 2 numeral 3, dispone: **ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN**. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, **selección abreviada**, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas.

**CONTRATACION DIRECTA de la LEY 1474 DE 2011:**
c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> 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.
<Ver Notas del Editor> 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.
<Ver Notas del Editor> <Inciso modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> 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;

**CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS:**
Se aclara que los **CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS**, no se hace por la modalidad de selección de **CONTRATACION DIRECTA**, toda vez que la misma ley 1150 de 2007, así no lo define.

La Ley 489 de 1998, en su ARTÍCULO 6o. señala:

PRINCIPIO DE COORDINACION. 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.
ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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.

**EXPERIENCIA:**
La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente puso a disposición de los interesados del sistema de compra pública el "Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación", y en este de forma particular, sobre la experiencia se centra en una de sus cualidades; y es su carácter personal, lo cual significa que quien tiene la experiencia lo hace debido a su participación, con anterioridad, en actividades que le permitieron conocer cómo ejecutar el objeto contractual que la entidad pretende satisfacer ahora.

Adicionalmente, el Manual explica que la experiencia puede obtenerse directamente o por participar asociado con otra persona, como es el caso de los proponentes plurales, en cuyo evento la experiencia no deja de ser personal, sino que es proporcional a la participación como miembro de un consorcio o unión temporal, evento en el cual, por tratarse de esquemas asociativos, la experiencia es compartida.

## MODALIDAD DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y SU JUSTIFICACIÓN, INCLUYENDO LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

**Modalidad de Selección del Contratista:** REGIMEN ESPECIAL – CONVENIO INTERADMINISTRATIVO- Ley 1454 de 2011, Ley 489 de 1998: El **artículo 2 de la Ley 1150 de 2007**, que regula las modalidades de selección de contratistas, establece una **causal de contratación directa** para los convenios interadministrativos. Aunque esta norma se refiere específicamente a los contratos interadministrativos, su interpretación ha sido aplicada a los convenios interadministrativos, dada la **excepción de aplicación de los procedimientos competitivos** y la posibilidad de celebrar convenios de manera directa.

Este marco normativo permite que la **contratación directa** sea la modalidad aplicable en los convenios interadministrativos, dado que no hay necesidad de someterse a procesos licitatorios o de selección objetiva, siempre que el convenio se ajuste a las disposiciones legales y garantice el cumplimiento de los principios de transparencia y eficiencia administrativa.

| MODALIDAD | CAUSAL | | | |
|---|---|---|---|---|
| Licitación Pública | | | | |
| Selección Abreviada | Bienes y Servicios de características Técnicas | Subasta Inversa | Presencial | |
| | | Bolsa de Productos | | |
| | | Acuerdo Macro | | |
| | Menor Cuantía | | | |
| | Prestación de Servicios de Salud | | | |
| | Licitación Declarada desierta | | | |
| | Enajenación de Bienes del Estado | | | |
| | Productos de Origen o destinación Agropecuaria | | | |
| | Bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional | | | |
| Concurso de Méritos | Abierto | | | |
| | Con Precalificación | | | |

| | | |
|---|---|---|
| Contratación Directa | Urgencia Manifiesta | |
| | Empréstitos | |
| | Contratos Interadministrativos | |
| | Bienes y Servicios que requieren reserva | |
| | Desarrollo de actividades científicas y tecnológicas | |
| | No Pluralidad de oferentes en el mercado | |
| | Servicios profesionales de apoyo a la gestión – trabajos artísticos | |
| | Arrendamiento o adquisición de inmuebles | |
| Mínima cuantía | | |
| Regimen Especial | Convenios Interadministrativos | x |

**Justificación de la Modalidad de Selección:**

La **justificación** para utilizar la modalidad de REGIMEN ESPECIAL – CONVENIO LEY 489 DE 1998, en este convenio interadministrativo se fundamenta en:

- **Finalidad de cooperación**: El convenio tiene como objetivo la cooperación entre entidades públicas para **DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA**, sin que existan intereses contrapuestos entre las partes.
- **Autonomía de la voluntad**: La entidad contratante tiene la facultad de seleccionar a la otra entidad pública sin necesidad de un proceso de licitación, dado que la relación es de **colaboración y no de competencia**.
- **Cumplimiento de la normativa vigente**: La 1454 de 2011, **Ley 489 de 1998**, como norma especial, permite la celebración de **CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS** de forma directa, respetando los principios de planeación y eficiencia establecidos en la **Ley 80 de 1993** y la **Constitución**.
- **Economía y eficiencia**: La modalidad de **REGIMEN ESPECIAL – CONVENIO INTERADMINISTRATIVO**, Ley 1454 de 2011 y la Ley 489 de 1998, permite una mayor **economía administrativa** al evitar los costos y tiempos asociados a los procesos licitatorios, alineándose con el **principio de economía** establecido en el artículo **209** de la Constitución.

Una vez definido el PRESUPUESTO, se invitó a **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA"** para que aunara con recursos financieros para **DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA.**

**"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA"** manifestó que una vez analizado el proyecto trae **Ventajas de Celebrar este convenio con la "LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPOS AMUNORMA".**

Celebrar este convenio con **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS ÄMUNORMA",** ofrece **múltiples ventajas** que contribuyen a la ejecución eficiente y exitosa del proyecto para **AUNAR ESFUERZOS PARA DISEÑAR Y ELABORAR EL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE – ANTIOQUIA**. Estas ventajas se detallan a continuación:

**Experiencia y Competencia Técnica**: **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS - AMUNORMA"** tiene una amplia trayectoria en la ejecución de proyectos similares en municipios de Antioquia, especialmente en ámbitos relacionados con la administración y mantenimiento de bienes públicos. Su experiencia técnica y operativa en proyectos similares garantiza que las intervenciones necesarias serán realizadas bajo los más altos estándares de calidad, cumpliendo con los requisitos normativos y técnicos del proyecto.

**Capacidad Operativa y Logística**: Esta entidad cuenta con un equipo especializado y los recursos técnicos necesarios para asumir proyectos de envergadura**.,** tiene acceso a equipos, herramientas y personal calificado, lo que asegura una gestión logística eficiente y la capacidad de movilizar rápidamente los recursos necesarios para la ejecución del proyecto dentro de los tiempos establecidos.

**Transparencia y Cumplimiento Normativo**: Al ser una entidad pública de reconocida reputación: **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA" Está** sujeta a altos estándares de transparencia y rendición de cuentas. La contratación con esta entidad garantiza el **cumplimiento de la normativa vigente** en materia de contratación pública, lo que refuerza la transparencia y asegura que los recursos destinados al proyecto sean gestionados de manera adecuada y conforme a los principios de eficiencia y responsabilidad.

**Conocimiento del Territorio**: Al ser una entidad con operaciones cercanas al Municipio y en la región de Antioquia: **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA"** tiene un profundo conocimiento de las condiciones geográficas, sociales y económicas del territorio. Este conocimiento es fundamental para anticipar y mitigar posibles dificultades logísticas o técnicas durante la ejecución del proyecto, asegurando una **respuesta ágil y adaptada a las necesidades locales**.

**Relación de Colaboración Intermunicipal**: La contratación con: **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA"** fomenta la colaboración intermunicipal, fortaleciendo la cooperación entre las entidades públicas de la región. Esta relación no solo facilita el intercambio de recursos y conocimientos, sino que también contribuye a la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo, creando sinergias entre los municipios involucrados en este tipo de convenios.

**Capacidad para Atraer Recursos Adicionales**: **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA"** tiene la posibilidad de gestionar y movilizar recursos adicionales, tanto a nivel departamental como de otras fuentes, lo que podría complementar el financiamiento del proyecto. Esta capacidad de atraer fondos adicionales podría ser clave en caso de que se requieran recursos adicionales para imprevistos o ampliaciones del proyecto.

El convenio es viable desde los aspectos **jurídico, técnico y financiero**, dado que se alinea con el objeto social de **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA".**, cumple con la normativa vigente, y cuenta con los recursos necesarios para su ejecución. Además, la experiencia: **"LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA"** en proyectos similares y su capacidad financiera garantizan que el convenio pueda desarrollarse de manera eficiente y sostenible.

**PRINCIPIOS QUE SE DEBEN APLICAR EN DESARROLLO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

El Articulo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, menciona los principios que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa, los cuales son acogidos en la Ley 80 de 1993, por ser una ley de principios, así:

- **DEBIDO PROCESO:** Adelantar los procesos de conformidad con las normas, garantizando los derechos de representación, defensa y contradicción.
- **IGUALDAD:** Dar a todos los proponentes el mismo trato.
- **IMPARCIALIDAD:** Respetar los derechos de todas las personas, sin tener en consideración factores de afecto.
- **BUENA FE:** En la Contratación Estatal, la buena fe se presume.
- **MORALIDAD:** Actuar con rectitud, lealtad y honestidad.
- **PARTICIPACIÓN:** Atender las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades, sobre formulación, ejecución, control y evaluación de la contratación.
- **COORDINACIÓN:** Las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales, en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares. (Convenios Interadministrativos).
- **EFICACIA:** Remover de oficio los obstáculos formales para evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos en la contratación.

- **ECONOMÍA:** Optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en la contratación.
- **CELERIDAD:** Impulsar oficiosamente los procesos, e incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- **TRANSPARENCIA:** la Contratación estatal debe ser de conocimiento público, por lo tanto, deben estar publicadas todas sus etapas en el SECOP.
- **RESPONSABILIDAD:** Los servidores públicos asumirán las consecuencias de su actuación administrativa.

**La Ley 80 de 1993 señala:**

**ARTÍCULO 23.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

**ARTÍCULO 25.-** ***Del Principio de Economía.*** En virtud de este principio

3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, contínua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

**La Constitución nacional en su artículo 209 señala:**

**ARTICULO 209.** 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

**La Ley 1551 de 2012**, en su **Artículo 3°.** Señala. El artículo 4 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 4°. *Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.*

Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

(.....)

d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios;

e) Eficiencia. Los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales;

f) Responsabilidad y transparencia. Los municipios asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera de su entidad territorial, garantizando su manejo transparente.

En desarrollo de este principio, las autoridades municipales promoverán el control de las actuaciones de la Administración, por parte de los ciudadanos, a través de ejercicios que los involucren en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos oficiales, a fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción relacionados con la ejecución del presupuesto y la contratación estatal, en cumplimiento de la legislación especial que se expida en la materia.

La **Ley 136 de 1994 en su artículo 5** señala:

**ARTÍCULO 5.- Principios rectores de la administración municipal.** La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollarán con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

**a) EFICACIA:** Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

**b) EFICIENCIA:** Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio;

(....)

Uno de los principios que gobierna la contratación de la Administración Pública es el de **LEGALIDAD** que encuentra su fundamento en que Colombia es un Estado de derecho, lo que implica que en la función administrativa contractual todos los procedimientos que deban desarrollarse con ocasión del contrato, comprendida su **preparación, celebración, ejecución- liquidación**, deben cumplirse con pleno acatamiento a la Constitución Política y a las normas civiles, comerciales y administrativas que la rigen. Se trata, pues, de una actividad reglada, en la que la discrecionalidad es la excepción." (Corte Suprema de Justicia, Proceso No 13085, 19 de marzo de 2002).

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD - Regulación normativa / PRINCIPIO DE LEGALIDAD - Noción. Definición. Concepto**

Para efectos de resolver la controversia que se somete a consideración de la Sala, resulta importante anotar que el sistema jurídico escalonado (sistema piramidal kelseniano), a la luz del cual se encuentra estructurado nuestro ordenamiento jurídico, implica que las normas que no hacen parte del ordenamiento legal no puedan introducir modificaciones o limitaciones a las normas superiores. Lo anterior guarda relación inescindible con el principio de legalidad que se hace radicar en los artículos 4, 6, 121 y 122 de la Constitución Política, en virtud del cual toda actuación de los órganos del Estado se encuentra sometida al imperio del derecho y ello se traduce en que las autoridades públicas solo pueden hacer aquello que la Constitución y la ley les permite, de manera que son responsables por omisión y por extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 150 (inciso final) de la Constitución Política dispone que "Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional", de donde se sigue que, por mandato de la misma Constitución, el legislador es el único facultado para regular los aspectos medulares de la contratación estatal; por ende, cualquier regulación no hecha por la ley, que contraríe o pretenda modificar lo dispuesto por esta, deviene nula.

El principio de legalidad en la contratación pública establece que la administración pública solo puede actuar dentro de los límites que **la ley le permite.** En otras palabras, tanto la entidad contratante como los oferentes deben respetar estrictamente las normas legales aplicables al proceso de contratación, desde la planeación hasta la ejecución del contrato.

La **Ley 80 de 1993**, en su **artículo 3** define:

> **Artículo 3º.-** De los Fines de la Contratación Estatal. Los **servidores públicos** tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades **buscan el cumplimiento de los fines estatales**, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

**DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA CELEBRACIÓN DEL CONVENIO INTERDAMINISTRATIVO:**

Lo primero que tenemos que analizar, cuando a la administración Municipal, le surge una necesidad, es como lo podría solucionar siempre respetado, Los principios de la administración pública **DE EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA ACTUACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO.**

Los denominados principios de eficacia y eficiencia en la Administración pública conforman la esencia en el cumplimiento de sus fines y en el éxito de su actuación. El **principio de eficacia** es esencial en el funcionamiento de la Administración, pues le impone la obtención de resultados. Esto afecta de manera directa a los empleados públicos como aplicadores de las competencias públicas.

Sin embargo, ese deber hacer que les impone la eficacia no se ha acompañado siempre por **criterios de eficiencia** o ahorro. La aplicación conjunta de la eficacia y la eficiencia en la actuación del empleado público, que se plasma necesariamente en el procedimiento administrativo y en la evaluación del desempeño, relaciones que estudiamos en este trabajo.

En la administración pública, los principios de eficacia y eficiencia son cruciales para el cumplimiento de los objetivos y el buen funcionamiento de las instituciones. La eficacia se refiere a la obtención de resultados, mientras que la eficiencia se centra en la utilización eficiente de los recursos.

La ley 1454 de 2011 señala:

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.

Articulo 17:

> 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.* (Cursiva fuera del original

**C.C.E. en Concepto C – 901 de 2022 dispuso:**

**ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES – DEFINICION ENTIDADES TERRITORIALES PERSONAS JURIDICAS – CAPACIDAD CONTRACTUAL**

El artículo 286 de la Constitución Política establece que «Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas». Además, dispone que «La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley». En desarrollo de este precepto normativo, la Ley 1454 de 2011, «por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones», regula los denominados *esquemas asociativos territoriales*, como mecanismos de cooperación entre aquellas entidades. En tal sentido, el artículo 10 de dicha Ley señala que «Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios».

En cuanto a la constitución de los esquemas asociativos territoriales, el artículo 11 de la Ley en comento establece que «Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios». En armonía con lo anterior, el artículo 17 del mismo cuerpo normativo señala, frente a la naturaleza de estos esquemas, que «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». Por tal razón, el artículo 18 les reconoce capacidad contractual.

**ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES – EGCAP – ENTIDADES ESTATALES – REGIMEN CONTRACTUAL**

[...], cabe señalar que el régimen contractual de los esquemas asociativos territoriales es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–. Lo anterior se fundamenta en lo previsto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que define como entidades estatales, sujetas a dicho Estatuto a: «La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles». Así las cosas, el EGCAP establece que las personas jurídicas en las que el Estado tenga participación mayoritaria –como sucede, precisamente, en los esquemas asociativos territoriales– son entidades estatales, para efectos contractuales, razón por la cual se someten a dicho Estatuto.

De otro lado, incluso de forma más precisa, el fundamento normativo respecto del régimen contractual de los esquemas asociativos territoriales se encuentra en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, que, de forma clara, señala que se regirán por el EGCAP. En efecto, dicha disposición prescribe: «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». Por tanto, se concluye que el régimen contractual de estas entidades no es especial, puesto que, por mandato legal, se someten al EGCAP.

**PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES– EGCAP – ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES – FUNDAMENTO**

[...], los esquemas asociativos territoriales se definen en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 como entidades estatales, para efectos de la aplicación del EGCAP, por lo que este constituye su régimen contractual. Este argumento se refuerza con el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, que establece: «[...] 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».

Lo anterior implica que los procedimientos que los esquemas asociativos territoriales deben llevar a cabo para seleccionar a sus contratistas son los establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los cuales se encuentran regulados actualmente en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Así las cosas, para cumplir la finalidad atribuida a los esquemas asociativos territoriales, estos pueden emplear cualquiera de los procedimientos de selección de contratistas establecidos en dicho artículo, de acuerdo con las causales y criterios de procedencia de cada una de dichas modalidades de selección.

**SECOP II – PLATAFORMA TRANSACCIONAL – ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES – OBLIGACION**

El SECOP II es una plataforma *transaccional*, que permite gestionar en línea los procedimientos de contratación, con cuentas y usuarios asociados a estas, para las entidades y los proveedores, y vista pública para cualquier interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Desde sus cuentas, las entidades crean, evalúan y adjudican procedimientos de contratación, y gestionan la fase de ejecución del contrato. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del procedimiento, presentar ofertas y seguir el procedimiento de selección en línea.

[...]

[...] los *esquemas asociativos territoriales* deben adelantar sus procedimientos de selección contractual a través del SECOP II, pues actualmente esta es la plataforma transaccional exigible para tramitar la contratación por parte de las entidades estatales, independientemente del régimen jurídico aplicable. Lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 y el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

**2.2. POSIBILIDAD DE QUE LAS ENTIDADES ESTATALES CELEBREN CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS CON LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES:**

Para desarrollar el tema propuesto, es necesario estudiar el marco jurídico, iniciando por un análisis histórica. En tal sentido, la ley 80 de 1993, en el parágrafo 1 del articulo 2, incluía a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales en la categoría de entidades estatales sometidas a la ley 80 de 1993 y las facultaba para celebrar convenios interadministrativos.

En efecto dicho parágrafo disponía:

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, el parágrafo 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 del 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 competitivos, convenios interadministrativos, siempre que se acreditaran los siguientes requisitos establecidos en la norma indicada:

Artículo 14. De conformidad con lo previsto en el parágrafo 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.
[...]

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 la disposición transcrita fue objeto de modificación por el artículo 1 del Decreto 4375 de 2006, el cual 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.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, normativa que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, se establecieron nuevos criterios para la celebración de convenios interadministrativos por parte de las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. Particularmente, el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó de manera expresa el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que –como se indicó– permitía la celebración de convenios interadministrativos por parte de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales[1]. Además, en armonía con lo anterior, 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 norma citada, 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 y 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 mediante procedimientos competitivos, limitándose, en consecuencia, la modalidad de contratación directa.

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 –o esquemas asociativos territoriales–, tiene como fundamento: i) El artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, el cual derogó de manera expresa el parágrafo 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 las entidades estatales y las asociaciones de entidades territoriales 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 acudir a la causal de los contratos interadministrativos. No obstante, continuando con el análisis del desarrollo normativo, debe tenerse en cuenta que, con posterioridad a la Ley 1150 de 2007, se expidió la **Ley 1154 de 2011, que en el parágrafo del artículo 17 establece la posibilidad que tienen las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios de suscribir convenios interadministrativos, en los términos establecidos en el artículo 95 de la ley 489 de 1998. En efecto, dicho artículo 17 señala:**

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.* (Cursiva fuera del original)

**En los términos indicados, es posible que los esquemas asociativos de entidades territoriales señalados en la norma celebren convenios interadministrativos con otras entidades estatales, con estricta observancia de los requisitos establecidos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.**

Para finalizar el recuento normativo, es necesario hacer referencia a la modificación realizada por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 al literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En efecto, el artículo 92 indicado prohíbe acudir a la causal de contratación directa para celebrar ciertas tipologías y objetos contractuales por parte de algunas entidades, incluyendo en esta restricción a las asociaciones de entidades públicas. En efecto, la disposición establece:

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

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

*Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando* las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o *las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras.* Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo». (Cursiva fuera de texto).

La anterior constituye otra prohibición precisa para celebrar ciertos objetos y tipologías contractuales por parte de personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, incluidos los esquemas asociativos territoriales. En particular, se exceptúa la posibilidad de acudir a la causal de los *contratos interadministrativos* para celebrar *directamente* contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública.

En el caso bajo análisis, el documento de estudios previos estipula COMPROMISOS del MUNICIPIO y de la ASOCIACION y el DESEMBOLSO o GIROS de recursos, configurando un verdadero CONVENIO INTERADMINISTRATIVO, que no es remunerado.

**EL PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

La eficacia se configura como principio rector de actuación de la Administración Pública a nivel constitucional en el ARTICULO 209, lo que tanto desde una perspectiva clásica formalmente garantista como desde otra más actual prestadora de bienes y servicios impone a aquella la obligación de resolver. Por ello resulta obvio trasladar su aplicación directamente a la acción de los empleados públicos, como también ha reconocido la Jurisprudencia, al ser quienes en el cumplimiento del interés general, de la forma que prevé el ordenamiento y dentro del procedimiento establecido, aplican las normas para conseguir esos resultados que conforman los fines y objetivos de aquella.

El **principio de eficacia** en materia administrativa constituye una parte del núcleo esencial de la Administración en el cumplimiento de dichos fines sin la cual pierde la esencia que emana de los fundamentos de la propia existencia del Estado de Derecho, "no es otra cosa que la productividad, el rendimiento de la organización en la realización de sus fines" derivada de la consecuencia esencial que le impone a aquel, materializado en el "deber positivo estatal de acción sobre la realidad misma".

El principio de eficacia es un medio, no un fin. Por otra parte, siendo la satisfacción del interés general el fin primordial de la Administración, se justifica la existencia del principio de eficacia en el precepto constitucional como una de las condiciones de su actuación (y por ende de su personal), con sustantividad propia y que supone simultáneamente un conjunto de relaciones –a veces conflictivas- entre legalidad y eficacia. Por ello se considera que esta no es realmente un objetivo de la Administración sino su condicionante; es decir, no es que la Administración deba buscar la eficacia como fin de su actuación sino que dicho principio es el medio que está obligada a utilizar para lograr aquellos fines.

En este sentido hemos de recordar que la Administración eficaz, es aquella que hace lo que se espera de ella dando respuesta cabal y adecuada a las demandas y necesidades del conjunto de los ciudadanos a través de los procedimientos legalmente establecidos, creando (entre otros) actos administrativos que a su vez se presumen eficaces.

Esa eficacia de la Administración no es solo un principio de actuación sino de resultado, pues lo que con él se está exigiendo a nuestras Administraciones es que procedan conforme a las normas y respecto de sus competencias, haciendo aquello para lo que han sido creadas, ni más ni menos, lo cual únicamente pueden conseguir las personas que aplican esas normas en nombre de la Administración a la que sirven.

La eficacia de la Administración como obligación de hacer. El principio de eficacia en derecho administrativo va más allá de un simple intento de ejecución, se trata de una verdadera obligación de obtención de aquello para lo que la Administración existe, y por ello la actuación del empleado público debe dirigirse a cumplir sus objetivos. Esto, lejos de parecer una mera declaración de intenciones supone la base fundamental de uno de los criterios de actuación que aplica: la gestión por objetivos.

Esos logros son los que han de medirse, evaluarse y fomentarse para conseguir de veras el cumplimiento de este principio en la moderna Administración Pública, que no debe ser otra –insistimos- que una Administración de resultados óptimos. No en vano, para CALSAMIGLIA BLANCAFORT la eficacia es precisamente la que da legitimidad a la actuación administrativa.

La adecuación de los medios a los fines. Visto lo anterior surge una cuestión que afecta directamente al funcionamiento de la Administración y del empleado público. Estableciendo la Constitución una misión finalista para aquella donde prima el fin (eficacia) sobre los medios (eficiencia), ante todo en la actividad garantista o de *imperium*, no se ha prestado la necesaria atención a la productividad o a la adecuación de esos medios a dichos fines (justo lo contrario de lo que acontece en el sector privado).

Eficacia:

- **Objetivo:** Lograr los resultados previstos en la gestión pública.

- **Importancia:** La eficacia implica la necesidad de que la administración pública obtenga los resultados esperados, contribuyendo al interés general.
- **Aplicación:** Significa remover obstáculos que impidan la consecución de los objetivos, como decisiones inhibitorias o dilaciones en la contratación.

No podemos hablar de la eficacia de la Administración, y por ende de la del empleado público, sin hacer mención a la eficiencia, concepto que hoy más que nunca adopta un papel que quizás no ha sido suficientemente reconocido aún por el legislador ni por la Administración, que inciden constantemente en la mejora de la eficacia cuando quizás de lo que más tendrían que preocuparse es de lograr mayor eficiencia.

Para explicar este planteamiento debemos partir previamente de un inicial entendimiento de lo que significa la eficiencia y su relación con la eficacia. En tal sentido la eficiencia se entiende, en términos generales, como concepto íntimamente ligado al ahorro, ya sea de recursos, costes, tiempo e incluso desde un punto de vista más procedimental, de trámites, conectando con la eficacia a la hora de obtener los resultados que busca la Administración con su actuación mediante el procedimiento administrativo, pero añadiéndole la relación medios-objetivos.

Desde este punto de vista la eficiencia nos ayuda a buscar resultados (ser eficaces) con la menor utilización posible de recursos (ser eficientes), relación que dará la medida de la propia eficiencia.

La eficiencia forma parte de la eficacia. Desde nuestra perspectiva, al tratarse de un concepto que forma parte del principio de eficacia (desde una perspectiva económica, según ha indicado como elemento a tener en cuenta a la hora de aplicar el procedimiento administrativo, preferimos considerarla –según se indicó- como un criterio de actuación de la Administración para lograr aquel principio jurídico más que como un principio en sí, al formar parte (importante, eso sí) del mismo.

Así es, si hasta ahora el legislador y la Administración no han prestado demasiada atención a los medios (a la eficiencia), quizás por la configuración del concepto a nivel constitucional y se ha centrado solamente en los fines, la crisis de 2008 pareció haberles hecho darse cuenta de la necesidad de aplicar también la eficiencia como parte de la eficacia, pues no se puede pensar en el logro de esta a toda costa. En tal sentido es fácil deducir que a un mismo resultado se puede llegar por distintos medios (*equifinalidad*), aplicando más o menos recursos o invirtiendo un mayor o menor tiempo.
Igualmente debe respetar los principios de la contratación pública, según el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que las actuaciones en el Proceso de Contratación deben desarrollarse con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Los convenios son acuerdos diferentes a los contratos estatales, y como consecuencia de ello, están sometidos a regímenes distintos. Esto se explica porque en los convenios las partes tienen intereses comunes y unen esfuerzos para lograr un fin común. En los contratos estatales los intereses son divergentes.

Si bien, en algunos apartes jurisprudenciales, se ha considerado que los conceptos de convenio y contrato interadministrativos eran iguales, hoy en día es un tema completamente debatido de donde sale a todas luces la gran diferencia entre el uno y el otro.

Esto difiere de la práctica de gestión de las entidades públicas donde se identifica una dicotomía entre realizar contratos interestatales, por un lado, y convenios interadministrativos, por el otro.

En este contexto es común apreciar que el operador jurídico no ha entendido las herramientas jurídicas con que cuenta, que le permitan discernir entre la celebración de los primeros o los segundos y, sobre todo, diferenciar dos conceptos más generales: los contratos estatales y los convenios de la Administración.

En ese sentido, este marco teórico busca responder a la cuestión de cómo determinar si se está en presencia de un convenio o contrato de la Administración. Para ello es preciso analizar si existe una diferencia entre este concepto y

el de contrato estatal, y precisar si se puede considerar que hay una diferencia de regímenes. Estudiar lo anterior es importante pues se puede considerar que en el sistema jurídico colombiano existen dos herramientas de gestión diferenciables y, por ende, dos instrumentos autónomos (convenios y contratos) para cumplir con los fines estatales. Igualmente, la diferencia anterior tiene implicaciones en algunos aspectos centrales, para los operadores jurídicos, siendo la más relevante la siguiente:

Como se debe agotar la etapa precontractual, esto es, si para la celebración de convenios deben observarse las normas precontractuales en materia de contratación estatal.

**El tratadista, JOSE VICENTE BLANCO, expone:**

"Ya para terminar, y a manera de conclusión, veamos cuales son las algunas de las consecuencias prácticas del no sometimiento de los convenios a la ley 80 de 1993.
4. No son aplicables las reglas relacionadas con la selección del contratista a través de licitación pública; la regla general será la libertad de la entidad para seleccionar a la otra parte sin tener que acudir a mecanismos que garanticen la concurrencia de oferentes.
5. Las reglas que rigen los convenios son las propias de la autonomía de la voluntad; es decir que las partes tienen plena libertad para llegar a los acuerdos que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la respectiva entidad. De todas maneras, como a través de los convenios se está ejerciendo una función administrativa, deberán respetarse ciertas reglas propias de la actividad estatal como por ejemplo las relativas a la planeación, a la concordancia con los planes y programas de la entidad, la existencia de la respectiva apropiación presupuestal si el convenio implica gastos para la entidad, el respeto de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad contenidos en el artículo 209 de la Constitución Nacional, etc. Igualmente, cuando sea del caso, deberán acordarse mecanismos de control o de interventoría sobre la ejecución del convenio, etc.".

**MANDATO CONSTITUCIONAL:**

**Artículo 2.** "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..."

**Artículo113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

"Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines"

**Artículo 209**. "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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

El municipio es una entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado, cuyas funciones, en este campo están dirigidas a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural del habitante.

La Ley establece que, además, de las establecidas en la Constitución y entre otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal.

**La Ley 489 de 1998, en su artículo 6o. señala:**

**PRINCIPIO DE COORDINACIÓN.** 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.

A su vez el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 establece que las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, podrán con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, asociarse con personas jurídicas públicas, mediante la celebración de Convenios, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigne a aquellas la Ley.

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.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus 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.

**Alcance Jurisprudencial y Conceptual**

**La Corte Constitucional mediante sentencia C - 671 de 1999 al analizar la constitucionalidad de dicha normatividad dispuso lo siguiente de manera condicionada**

"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".

**La Corte Constitucional en Sentencia T-101/10 considera, entre otros, lo siguiente:**

"(...) 23.3 Ahora, con respecto a la facultad de contratar, esta Corporación [18] ha definido que los **convenios interadministrativos no violan la Constitución**, **por el contrario desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refieren los artículos 113 y 209 de la Carta,** siempre y cuando no signifique un reparto definitivo de competencias y no se desconozca la autonomía de las entidades territoriales.(...).

**EL HONORABLE CONSEJO DE ESTADO, EN SU SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA** - Consejero ponente (E): MAURICIO FAJARDO GOMEZ / veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010) / Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860).

**CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Noción / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - Efectos**

En primer lugar, la Sala precisa que el negocio jurídico celebrado entre el FIS y el Departamento de Risaralda corresponde, dentro de las prescripciones legales, a la denominación de "contratos o convenios interadministrativos", los cuales han sido estudiados por la Sección Tercera [Sentencia del 7 de octubre de 2009, exp. 35.476], con el propósito de definir su naturaleza, la normatividad aplicable y la modalidad de acciones que se pueden impetrar en relación con ellos. La Sala considera oportuno aprovechar esta oportunidad para afirmar que los "**convenios interadministrativos**" cuando quiera que, como en el asunto sub judice, involucran prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predican de cualquier otro "acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial", en los términos del artículo 864 del Código de Comercio. En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, "convenios interadministrativos", para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos –como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de

voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. Así, el principal efecto de los "convenios interadministrativos", al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida. En ese orden de ideas, otro efecto determinante que surge de los convenios referidos, es aquel que se denomina en la doctrina jurídica denomina como integración, el cual encuentra concreción en los artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio, en cuya virtud hacen parte de los contratos o convenios, a título de obligaciones y derechos, al lado de aquello que las partes acordaron expresamente, todo lo que, de acuerdo con su naturaleza, emerja de la ley, de la buena fe, de la costumbre y de la equidad, como elementos que adicionan el contenido y los efectos del negocio jurídico respectivo.

**CONVENIOS O CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Características**

En atención a lo anterior y en relación específicamente con lo que interesa para el caso concreto, se puede señalar que los **convenios o contratos interadministrativos** tienen como características principales las siguientes: (i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.

Mediante Concepto con radicado No. 1476 del 22 de noviembre de 2002, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en relación con el Convenio interadministrativo entre la Nación y el distrito mediante el cual se comprometen a adelantar acciones conjuntas en los aspectos de infraestructura, institucional y de política sectorial para implantar el Sistema Integrado de Transporte Masivo en Bogotá, financiado 70% por la Nación y 30% por el Distrito señaló:

Son acuerdos que se pueden celebrar en forma directa, cualquiera sea su monto, sin que haya obstáculo alguno para ello por permitirlo la ley; basta que se busque la satisfacción de los servicios o, el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades comprometidas. (Subrayas fuera de texto).

**MARCO DE LEY:** El Municipio es una entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado, cuyas funciones, en este campo están dirigidas a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural del habitante.

La Ley establece que, además, de las establecidas en la Constitución y entre otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal.

Al permitir el legislador por medio del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 que ¨Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con **otras entidades públicas**, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigne a aquellas la Ley.

A la luz de este principio, a la entidad contratante sólo le está permitido hacer aquello que la ley expresamente le autorice. En la práctica, esto se traduce en que los procesos de selección deben seguir un procedimiento establecido por las normas conocidas por todos, sin que la entidad cuente con la posibilidad de modificar estas reglas de manera discrecional. Así, las bases de cada proceso contractual deben ser claras y previas, cerrando todos los espacios a la subjetividad y a la arbitrariedad.

**CONFLICTO DE NORMAS O LEYES:**
Ahora, Las modalidades de selección de licitación pública y de contratación directa concurren cuando: (a) el presupuesto del Proceso de Contratación es mayor a 280 salarios mínimos mensuales legales vigentes, al tratarse este Municipio de una Entidad Estatal de 6 categoría con presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales y (b) existe una causal de contratación directa para el objeto del Proceso de Contratación de conformidad con el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, como en el caso de los contratos interadministrativos.

En este caso estamos frente a un conflicto de normas contenidas en la misma disposición, en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, por lo cual debemos acudir a los principios generales establecidos en la Ley 80 de 1993 para decidir cuál modalidad de selección debe utilizarse cuando estas concurren.

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que las actuaciones en el Proceso de Contratación deben desarrollarse con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

La ley y la jurisprudencia constitucional frente al conflicto en la aplicación de normas de la misma jerarquía establecen que prevalece la disposición de carácter especial sobre la de carácter general. El principio de economía contenido en la Ley 80 de 1993 busca que, en la selección del contratista, la Entidad Estatal cumpla y establezca los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable, con austeridad de tiempo, medios y gastos. En consecuencia, dado que las causales de contratación directa son especiales y expresas frente a otras modalidades de selección y que la contratación directa permite obtener una mayor economía en el trámite del Proceso de Contratación, en caso de concurrencia de la contratación directa y de la de Licitación pública, la modalidad de selección aplicable es la de contratación directa, atendiendo el principio de la administración pública de la eficacia y eficiencia administrativa Art. 209 de la C.N.

**PRINCIPIO DE LA ESPECIALIDAD:** Ahora bien, ante la aplicación de la ley, es importante traer a colación la Sentencia C-439/16, con Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez, en el siguiente sentido:

> "6.2. Recientemente, en la Sentencia C-451 de 2015, esta Corporación hizo expresa referencia al aludido tema. En dicho fallo, basada en las previsiones que sobre la materia establecen las Leyes 57 y 153 de 1887 y lo dicho en la jurisprudencia, la Corte puso de presente que existen al menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos entre leyes: **(i)** el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior deroga inferior); **(ii)** el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior deroga priori); y **(iii)** el **criterio de especialidad**, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, **en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquel que es regulado por la norma especial,** con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.
>
> (...)
>
> 6.4. **Sobre el criterio de especialidad**, se destacó en la Sentencia C-451 de 2015, que el mismo "permite reconocer la vigencia de una norma sobre la base de que regula de manera particular y especifica una situación, supuesto o materia, excluyendo la aplicación de las disposiciones generales". Respecto al alcance del criterio de especialidad, en el mismo fallo se trajo a colación lo dicho por la Corporación en la Sentencia C-078 de 1997, al referirse esta al carácter especial de las normas tributarias y su aplicación preferente sobre las normas del anterior Código Contencioso Administrativo.

(...)

6.5. Así las cosas, frente a este último criterio, **el de especialidad**, cabe entonces entender que el mismo opera con un propósito de ordenación legislativa entre normas de igual jerarquía, en el sentido que, ante dos disposiciones incompatibles, una general y una especial, permite darle prevalencia a la segunda, en razón a que se entiende que **la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquel que es regulado por la norma especial.** Ello, sobre la base de que la norma especial sustrae o excluye una parte de la materia gobernada por la ley de mayor amplitud regulatoria, para someterla a una regulación diferente y específica, sea esta contraria o contradictoria, que prevalece sobre la otra.

6.6. En relación con este último punto, la propia jurisprudencia constitucional ha destacado que el principio de especialidad se aplica entre normas de igual jerarquía, sin que dicho principio tenga cabida entre preceptos de distinta jerarquía, como ocurre entre una la ley ordinaria y una ley estatutaria, o entre la Constitución y la ley en general, pues en tales eventos es claro que prevalece y se aplica siempre la norma superior.

En virtud de lo indicado por la Jurisprudencia, el criterio de **especialidad** consiste en aplicar la norma especial sobre la norma general y que la **norma general** se aplica a todos los campos con excepción de aquel que es regulado por la norma especial.

"Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas de carácter público, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas, la ley.

**La Ley 80 de 1993, en su artículo 2. Numeral 1 literal a Define:** La Ley 80 de 1993, en su artículo 2. Numeral 1 literal a Define:

Artículo 2º.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:
1o. Se denominan entidades estatales:

La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, **las asociaciones de municipios**, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

**Colombia Compra eficiente en Concepto C-021 de 2023, manifestó los siguiente:**

Ahora bien, el Consejo de Estado ha indicado, frente al convenio interadministrativo y sus características, que:

[...] se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes:

(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas;

(viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales[7].

A su turno, la doctrina[8] ha definido el alcance de tales disposiciones, indicando que el contrato interadministrativo es una figura autónoma e independiente del convenio. Al respecto, ha expuesto lo siguiente:

«[...] En efecto, en aplicación de un criterio material que envuelve la causa tenida en cuenta para contratar, es posible llegar a precisar con mayor detalle el contenido del concepto de contrato.

Según el anterior orden de ideas, es posible afirmar que *el contrato* es en efecto un acuerdo de voluntades que modifica las situaciones jurídicas subjetivas de las partes intervinientes, pero no se trata de cualquier clase de voluntades, sino únicamente de aquellas *manifestadas por sujetos de derecho que tienen pretensiones o interés disimiles que se pueden ver como opuestos*. En otras palabras, el contrato es un acuerdo de voluntades, en el cual cada uno de los participantes tiene finalidades opuestas9.

Ahora bien, en tal contexto, basta agregar un ingrediente subjetivo para poder deducir la existencia del contrato de la administración, cual es la necesaria e imprescindible presencia de un sujeto especial de derecho llamado administración pública, lo cual implica que el contrato de la administración es un acuerdo de voluntades en el cual cada uno de los participantes pretende satisfacer necesidades o finalidades opuestas, donde necesariamente una de las partes tiene que ser una administración pública.»[10] [Énfasis fuera de texto]

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto 2257 del 26 de julio de 2016, precisó lo siguiente sobre los contratos y convenios interadministrativos:

«[...] En este sentido, estima la Sala que para resolver la consulta debe partirse de la necesaria distinción conceptual entre contratos y convenios interadministrativos, que si bien son nociones jurídicas que tienen formalmente un tronco común –acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre dos entidades estatales o de carácter público-, no es menos cierto que su naturaleza, alcance, finalidades y características los hacen diferentes y determinan, en últimas, su régimen legal.»

[...] Así, es viable distinguir entre "convenios interadministrativos" (denominación dada por las partes) de contenido patrimonial, los cuales se someterán al régimen de los contratos interadministrativos y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tiene un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia), al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante e intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.

Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible, que cada entidad incurra en costos y gastos y en ejecución de su propio presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con a otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago de un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos.» [11]

En ese sentido, las ideas expresadas han sido aceptadas tanto por la doctrina y la jurisprudencia, concluyéndose que la diferencia entre contrato y convenio de la administración salta a la vista: **en el primero, los intereses y finalidades de las partes intervinientes pueden verse como opuestos y media una contraprestación, en tanto que, en el segundo, las necesidades que se pretenden satisfacer por las partes son idénticas y coinciden con el interés general y no necesariamente media una contraprestación.**

Es decir que nos encontramos frente a un convenio interadministrativo y no un contrato interadministrativo., **ya que la finalidad de AMUNORMA, era que se pretendían satisfacer el interés general, ya que no hay una contraprestación.**

> **ARTÍCULO 92. Contratos interadministrativos.** Modificase el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:
>
> c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.
>
> Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las **personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas**, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

Adicional, la ley 136 de 1994, señala que las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, y no menciona que son **sin ánimo de lucro.**

**Ley 136 de 1994:** Artículo 149º.- Definición. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

**La Honorable Procuraduría Delegada para la vigilancia preventiva de la Función Pública en cabeza de la Doctora FANNY MARIA GONZALEZ VELASCO, en concepto con radicado 396120 del 2016, expuso lo siguiente:**

> Naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios:
>
> 1.1.7 Son reguladas expresamente por la ley 136 de 1994, complementada por la ley de ordenamiento territorial o la ley 1454 de 2011, en otros términos, han sido y se conservan como una figura especial asociativa que no corresponde a un nuevo ente territorial ni a las asociaciones de entidades públicas reguladas por la ley 489 de 1998 ni a las aludidas en el artículo 92 de la ley 1474 de 2011.
>
> 1.2 La perspectiva de entidades públicas, tal como lo establece el literal a) del numeral 10 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993:
>
> El ARTÍCULO 20. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:
>
> 1o-Se denominan entidades estatales:
>
> a) La nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las **asociaciones de municipios**, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles." (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

**4. ¿Le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 92 de la ley 1474 de 2011 a las Asociaciones de municipios?**

Respuesta:

**A las asociaciones de municipios no le 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 modificatorio del literal c) del numeral 40 del artículo 20 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, SON DE DERECHO PUBLICO Y DEBEN SU CREACIÓN A LA LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL O 136 DE 1994.

En igual sentido la CONTRALORA GENERAL DE ANTIOQUIA, en concepto con Radicado No 2016100012941 del 2016/10/20, con ponencia del doctor SERGIO ZULUAGA PEÑA, honorable Contralor General de Antioquia, expuso:

2.2. Diferencia entre convenio y contrato interadministrativo

Si bien es cierto, al parecer en la doctrina no existe un criterio uniforme en relación con la diferencia entre convenio y contrato, la posición más clara y generalizada sobre esta diferencia en consonancia con las normas superiores y el Estatuto General de Contratación y sus normas reglamentarias, es la que se sintetiza en los siguientes apartes del Concepto 80112-EE37288 de Julio 03 de 2009 de la Contraloría General de la República:

2.2. Convenio y contrato interadministrativo. Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007.

(...) La doctrina ha señalado la diferencia entre convenio y contrato interadministrativo, en este caso consideramos oportuno traer a colación uno de estos estudios, en los siguientes términos:

Las entidades estatales pueden celebrar entre sí convenios y contratos. Para determinar el régimen jurídico aplicable en cada caso particular se impone el examen de la finalidad que pretende cumplirse con motivo de la celebración del acuerdo. Puede tratarse de actos jurídicos generadores de obligaciones con regulación e intereses opuestos, o puede tratarse de vínculos que solamente pretenden cumplir con una obligación de orden legal (convenios) cuando una entidad estatal acuerda con otra la prestación de un servicio, la construcción de una obra, la entrega de bienes, etc., en similares condiciones a cómo podría un particular cumplir la prestación, celebra un contrato y no un convenio. En los contratos interadministrativos existirá, necesariamente, intereses opuestos regulados.

De lo expuesto podemos señalar que desde este punto de vista, la diferencia entre convenio y contrato administrativo puede establecerse por la finalidad que persigan los sujetos negóciales con la celebración del acuerdo, bien sea que se trate de cooperar o colaborar entre sí de conformidad con las atribuciones que la Constitución o la ley le hayan conferido a cada entidad estatal, en cuyo caso se estará en presencia de un convenio interadministrativo, para lo cual deberá darse cumplimiento a los requisitos señalados para tal efecto por la ley y el reglamento, o que se trate de la adquisición de bienes o servicios o la ejecución de obras pública u otras prestaciones, en cuyo caso una de las entidades será parte contratante y otra de parte contratista. En este último caso deberá tenerse presente el objeto de la entidad contratista.

## CRITERIOS PARA PARTICIPAR

Respecto al **Convenio Interadministrativo**, es un negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociables, por lo tanto, siendo AMUNORMA una asociación de municipios, y por ende una entidad estatal, se cumple con el precepto principal.

**Experiencia por antigüedad**: La asociación cooperante deberá tener un tiempo de constituida de más de cinco años

**Experiencia especifica:** La asociación cooperante deberá como mínimo haber celebrado 1 convenio interadministrativos con el fin coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés general.

**Capacidad Jurídica**

**LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS AMUNORMA,** cuenta con los respectivos estatutos, certificación de existencia y representación legal de los Municipios Asociados, en la cual se faculta al director ejecutivo para realizar todo tipo de contratos y/o convenios en cuanto a tiempo y cuantía, sin requerir previa autorización de órgano alguno de la entidad.

| PERSONA JURÍDICA | |
|---|---|
| Estatutos de la asociación de Municipios | |
| Reconocimiento del Ministerio de Interior como EAT y su correspondiente renovación si es necesaria | |
| Acta de nombramiento del del representante legal o en defecto el documento para ello | |
| Acta de posesión | |
| Fotocopia de la Cedula de Ciudadanía del representante legal | |
| Copia de registro único tributario (RUT), asociación | |
| Certificado de antecedentes fiscal emitido por la Contraloría General de la República. | **Asociación** |
| | **Representante Legal** |
| Certificado de antecedentes disciplinarios emitido por la Procuraduría General de la Nación. | **Asociación** |
| | **Representante Legal** |
| Certificado de antecedentes penales emitido por la Policía Nacional del Representante Legal. | |
| Certificado de antecedentes de R.N.M.C. (Ley 1801 de 2016) emitido por la Policía Nacional del Representante Legal. | |
| Manifestación expresa de no encontrarse incurso en ninguna causal de inhabilidad e incompatibilidad para contratar con el Estado | |
| Hoja de vida de la función pública de la asociación. | |
| Acreditar que se encuentra al día en los aportes de seguridad social **EPS- ARP y ARL**) y aportes parafiscales (Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar) durante los últimos seis (6) meses calendario legalmente exigibles a la fecha de presentación de nuestra propuesta para el presente proceso de selección. Lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 | |
| Declaración juramentada de multas y sanciones | |
| Declaración juramentada de compromiso anticorrupción (según anexo), del representante legal. | |
| Declaración juramentada de integridad y Transparencia | |
| Experiencia revaccinate (SI APLICARE) | |
| Certificado redam del **Representante Legal** | |
| Autorización indagar certificado de antecedentes delitos sexuales del **Representante Legal** | |
| Acuerdo de confidencialidad de la información | |
| Tratamiento de datos | |

## JUSTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE SELECCIÓN QUE PERMITAN IDENTIFICAR LA OFERTA MÁS FAVORABLE:

| FACTORES DE SELECCIÓN | |
|---|---|
| Precio: | |
| Idoneidad y experiencia: | |

| | | |
|---|---|---|
| Ponderación Calidad y Precio: | Puntos o formulas | |
| | Relación Costo – Beneficio | |
| Beneficio: | Cooperación | X |
| | Cofinanciación | |

## VALOR ESTIMADO DEL CONVENIO Y SU JUSTIFICACION:

El presupuesto del contrato es la suma de**: ($ 35.000.000),** incluido todos los impuestos, gastos y costos directos e indirectos en que se incurra durante la ejecución del contrato.

Para lo cual se utilizó la variable de pedir 3 cotizaciones

1.Diego León Duque Hoyos c.c. 8.038.406 $ 45.000.000
2. Mauro Antonio Higuita Correa c.c. 8.413.271 $ 50.000.000
3. Amunorma Nit. $ 35.000.000 haciendo un aporte de $ 5.000.000 ESPECIE (Gastos de oficina: papelería, teléfono, internet, etc.).|

## CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

**El municipio imputará este gasto a la siguiente información presupuestal**

| | NRO. | FECHA | RUBRO | VALOR |
|---|---|---|---|---|
| C.D.P. | 324 | 18/03/2026 | 2.1.2.02.02.008 SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN | $ 30.000.000 |

## PERSPECTIVA DE ANALISIS DEL RIESGO:

**Mecanismos de cobertura para garantizar obligaciones**:

El estudio de riesgos busca estimar, tipificar y asignar los riesgos previsibles involucrados en la contratación (Artículo 4 Ley 1150 de 2007), las implicaciones económicas de los mismos y su mecanismo de cobertura.

La entidad evaluó el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expidió Colombia Compra Eficiente. El resultado de este ejercicio es la siguiente matriz de riesgos:

De acuerdo con la metodología de Colombia Compra Eficiente, se identifican los Riesgos que afectan la ejecución del contrato:

La entidad evaluó el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expidió Colombia Compra Eficiente. El resultado de este ejercicio es la siguiente matriz de riesgos:

| TIPO DE RIESGO | CLASE | FUENTE | ETAPA | CLASIFICACIÓN (Impacto / Probabilidad) | CUANTIFICACIÓN DEL RIESGO | ASIGNACIÓN | CONSECUENCIA / MEDIDA DE MITIGACIÓN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Legal** | Contractual | Cambios normativos o interpretación jurídica | Ejecución | Moderado / Posible | 3 | Ambas partes | Verificar vigencia normativa y anexar clausulas de equilibrio económico y revisión contractual. |
| **Financiero** | Presupuestal | Retraso en el giro de recursos del municipio o disponibilidad de caja | Ejecución | Alto / Probable | 4 | Municipio | Programar giros según cronograma financiero y garantizar CDP/CRP previos. |
| **Técnico** | Operativo | Dificultades técnicas en las vías o en materiales locales | Ejecución | Alto / Posible | 3 | Asociación | Realizar diagnóstico previo del terreno y supervisión técnica permanente. |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Administrativo** | Planeación | Retraso en aprobación de actas o trámites administrativos | Planeación / Ejecución | Medio / Posible | 3 | Ambas partes | Definir responsables y tiempos máximos en el cronograma de gestión. |
| **Climático** | Natural | Lluvias o deslizamientos que impidan la ejecución | Ejecución | Alto / Probable | 4 | Asociación | Reprogramar actividades, establecer plan de contingencia y drenajes preventivos. |
| **Social** | Comunitario | Oposición o inconformidad de la comunidad | Ejecución | Medio / Improbable | 2 | Municipio | Socialización previa y participación comunitaria en la ejecución. |
| **Seguridad y Salud** | Laboral | Accidentes o falta de cumplimiento de normas de seguridad | Ejecución | Alto / Posible | 3 | Asociación | Implementar plan de seguridad industrial y dotación de EPP. |
| **Ambiental** | Ecológico | Inadecuado manejo de residuos o vertimientos | Ejecución | Alto / Posible | 3 | Asociación | Cumplir con plan de manejo ambiental y control de residuos. |
| **Tecnológico** | Informático / Comunicaciones | Fallas en la transmisión de información o sistemas administrativos | Ejecución | Bajo / Improbable | 2 | Ambas partes | Respaldos digitales y verificación periódica del sistema. |
| **De calidad** | Técnico / Supervisión | No cumplimiento de especificaciones de obra | Ejecución | Alto / Posible | 3 | Asociación | Supervisión permanente del Municipio y control de calidad de materiales. |

## ANALISIS QUE SUSTENTA LA EXIGENCIA O NO DE LOS MECANISMOS DE COBERTURA QUE GARANTIZAN LAS OBLIGACIONES SURGIDAS CON OCASIÓN DEL CONTRATO A CELEBRAR:

Con ocasión a la modalidad de contratación utilizada (contratación directa), se prescindirá de la constitución de las garantías de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y de acuerdo al artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015.

## LA INDICACIÓN DE SI LA CONTRATACIÓN RESPECTIVA ESTA COBIJADA POR UN ACUERDO INTERNACIONAL O UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO VIGENTE PARA EL ESTADO COLOMBIANO.

De acuerdo con lo establecido en el Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación, expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, las Entidades Estatales no deben hacer este análisis para los Procesos de Contratación adelantados por la modalidad de selección de contratación directa.

Elaboró:

MARIA CELESTE ARBOLEDA
Secretaria de Gobierno y Servicios Administrativos

MARIA CELESTE ARBOLEDA SEPULVEDA
Secretaria de Gobierno y Servicios Admin.
ROL ( T y F) Proyectó

JESSICA LIZETH PALENCIA MARTINEZ
Profesional Universitario
ROL ( j) revisó

DIEGO LEON DUQUE H.
Abogado externo de Contratación
ROL ( j) Aprobó

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma. ROLES (T) Técnico, (F) Financiero (J) Jurídico