

## FORMATO PQRS

### ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS – Naturaleza

En lo referente a la *asociación de municipios*, la Ley 136 de 1994, en el artículo 149 señaló que esas asociaciones “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”.

Por su parte, el artículo 148 de la referida Ley 136 de 1994 autorizó que “Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas”.

### CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Asociaciones de Municipios

Debe tenerse en cuenta que posterior a la Ley 1150 de 2007 se expidió la Ley 1454 de 2011, que en el parágrafo del artículo 17 es concluyente frente a 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.

(...)

De lo expuesto se concluye la posibilidad de que los esquemas asociativos celebren convenios interadministrativos con otras entidades estatales. Sin perjuicio de lo anterior, en función de la naturaleza jurídica que se determine en cada caso concreto, deben observarse las prohibiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, los cuales limitan la modalidad de contratación directa.

### SUBCONTRATACIÓN – autonomía de la voluntad - Restricciones.

Así, la subcontratación implica la celebración de un contrato derivado de otro principal cuyo propósito es ejecutar parcialmente este último. Debido a la escasa regulación de la materia, la subcontratación en el sistema de compras públicas estará supeditada a lo dispuesto en el pliego de condiciones en modalidades de selección – licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía y en el contrato principal – en todas las modalidades de selección-. Por ejemplo, tratándose de contratación directa como sucede en contratos interadministrativos dependerá del contenido de los documentos del proceso y en el contrato principal. Lo anterior, sin perjuicio de las limitaciones establecidas por la ley.

Al respecto, existe una restricción normativa se encuentra en el literal c) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en torno a la celebración de contratos interadministrativos – al que se refiere en su consulta. Según el inciso cuarto de este



## **FORMATO PQRSD**

literal “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” (Énfasis por fuera de texto).

En todo caso, se recomienda que se establezca la autorización de la entidad estatal contratante en el contrato en el caso que nos atañe – aunque no obligatoria de acuerdo con la ley – para que las actividades contratadas puedan ejecutarse de forma parcial por un tercero, sin que el contratista – entidad estatal se desprenda de las responsabilidades derivadas del contrato. Por consiguiente, en el evento en que en el contrato principal se haya pactado dicha autorización, los subcontratos que se celebren deberán respetar esta estipulación, so pena de un posible incumplimiento del contrato principal.

## FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 9 de mayo de 2025



Señora  
**Ana Shirley González González**  
Alcaldesa Municipal  
[notificacionjudicial@fuentedeoro-meta.gov.co](mailto:notificacionjudicial@fuentedeoro-meta.gov.co)  
Fuente de Oro, Meta

### Concepto C – 422 de 2025

**Temas:** ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS – Naturaleza jurídica /  
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Asociaciones  
de Municipios / SUBCONTRATACIÓN – autonomía de la  
voluntad - Restricciones

**Radicación:** Respuesta a la consulta con radicados Nos.  
P20250407003284 y P20250411003520 – Acumulados

Estimada señora González González:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de concepto del 7 de abril de 2025, en la cual consulta sobre lo siguiente:

“1. Los municipios que pertenecen a una asociación de Municipios: ¿pueden unir esfuerzos con dichas Asociaciones de Municipios a través de convenio interadministrativo para que éstas últimas realicen estudios técnicos para el rediseño institucional -el cual busca brindar fortalecimiento institucional-? Se precisa que el propósito del convenio es unificar esfuerzos, en donde el Municipio y la Asociación de Municipios

## FORMATO PQRS

realizan aporte de recursos para lograr el objeto (estudios técnicos para el rediseño institucional) y quien los ejecuta es la Asociación de Municipios.

2. Ahora, en caso de ser positiva la respuesta a la anterior pregunta: 2.1 ¿Cuál es el procedimiento de selección contractual que debe adelantar la Asociación de Municipios para ejecutar los recursos aportados al convenio interadministrativo?

2.2 La Asociación de Municipios para ejecutar dichos recursos transferidos en el marco de convenio Interadministrativo: ¿debe adelantar modalidades de selección de la Ley 1150 de 2007?

2.3 La Asociación de Municipios para ejecutar dichos recursos transferidos en el marco de convenio Interadministrativo: ¿puede subcontratar con personas naturales o jurídicas para cumplir el objeto pactado?"

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

### **I. Problemas planteados:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Pueden las entidades territoriales celebrar convenios y contratos interadministrativos con las asociaciones de municipios?; ii) ¿las asociaciones de municipios deben aplicar las modalidades de selección de la Ley



## FORMATO PQRSD

1150 de 2007 para ejecutar sus recursos?; y iii) ¿Es posible subcontratar en el marco de un convenio y contrato interadministrativo?

### II.Respuestas:

i) Es importante señalar que esta Agencia ha señalado que el párrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 es concluyente frente a 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. Sin perjuicio de lo anterior, en función de la naturaleza jurídica que se termine en cada caso concreto, deben observarse las prohibiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, los cuales limitan la modalidad de contratación directa.

Por un lado, para la celebración de contratos con entidades estatales, las cooperativas o 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 del artículo 10 *ibidem* consiste en establecer que las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público que pretendan celebrar contratos con las entidades estatales pueden hacerlo siempre y cuando lo realicen a través de procedimientos competitivos, limitándose, en consecuencia, la modalidad de contratación directa. Vale la pena destacar como la disposición analizada no efectuó distinciones entre el tipo de asociaciones de entidades territoriales frente a las que aplica esta restricción, por lo que allí también se encuentran incluidas las asociaciones de municipios, que son un tipo de asociaciones de entidades territoriales.

Por otra parte, el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 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. En particular, se exceptúa la posibilidad de acudir a la causal de contratos interadministrativos para celebrar directamente contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia



## FORMATO PQRS

pública. Teniendo en cuenta que es una norma de excepción, no es posible aplicarla extensiva ni analógicamente. Por tanto, corresponde a cada ente verificar su naturaleza jurídica para determinar si es o no una persona jurídica sin ánimo de lucro conformada por la asociación de entidades públicas, lo cual podrá validar –por ejemplo– con los fundamentos, el contenido del respectivo acto de creación y su objeto.

ii) En relación con el régimen contractual de las asociaciones de municipios, es claro que estas se encuentran sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto comoquiera que, según lo previsto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, las asociaciones de municipios son consideradas Entidades Estatales para efectos contractuales, razón por la cual se someten a dicho estatuto. Esto además es determinado de manera expresa por el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, norma que indica que las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales deben aplicar las modalidades de contratación establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

iii) La subcontratación no está proscrita en la contratación pública, por lo que es posible que se pueda efectuar en el marco de un contrato o convenios interadministrativos. No obstante, esta figura sí encuentra límites en su aplicación en el principio de la autonomía de la voluntad, representada en lo pactado en los documentos del proceso de contratación, el contrato principal, y en algunas normas específicas de carácter legal, como es el caso de lo dispuesto en el literal c) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en torno a la celebración de subcontratos en el marco de contratos interadministrativos, atendiendo lo pactado por las partes convenientes previa autorización expresa de las mismas.

### III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La Ley 136 de 1994, en el artículo 149 señaló que las *asociaciones de municipios* "son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los

**Agencia Nacional de Contratación Pública**  
**Colombia Compra Eficiente**

pág. 6

Dirección: Carrera 7 # 26 - 20 - Bogotá, Colombia

Mesa de servicio: (+57) 601 7456788

Atención al ciudadano: (+57) 601 7956600

## FORMATO PQRS

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”.

Por su parte, el artículo 148 de la referida Ley 136 de 1994 autorizó que “Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas”.

A su vez, la Ley 1454 de 2011, orgánica del ordenamiento territorial, concibió a las asociaciones de municipios como una clase de los denominados esquemas asociativos territoriales<sup>1</sup>, sobre los que el artículo 17 señala que “son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman”. De igual forma, el párrafo de esa norma indica que “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”. Es decir, la diferencia entre las asociaciones de entidades territoriales y las asociaciones de municipios es de género y especie: si bien todas las asociaciones de municipios son asociaciones de entidades territoriales, no todas las asociaciones de entidades territoriales son asociaciones de municipios.

En cuanto a la manera como se conforman las asociaciones de municipios, tanto la Ley 136 de 1994 –artículo 150–<sup>2</sup>, como la Ley 1454 de 2011 –artículo 14–, establecen que se hace a través de convenios, en los términos indicados en dichas disposiciones<sup>3</sup>. El citado párrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 reconoce que las entidades territoriales pueden seguir asociándose a

---

<sup>1</sup> “Artículo 10. Esquemas Asociativos Territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planeación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planeación, y las asociaciones de municipios”.

<sup>2</sup> Ley 136 de 1994: “Artículo 150. Conformación y funcionamiento. Las asociaciones para su conformación y funcionamiento se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. *Se conformará mediante convenio* suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos” (Cursiva fuera de texto).

<sup>3</sup> Ley 1454 de 2011: “Artículo 14. Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, *mediante convenio o contrato-plan* suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto” (Cursiva fuera de texto).

## FORMATO PQRSD

través de convenios interadministrativos, por lo que se entiende que la suscripción de convenios es un mecanismo para que las entidades territoriales se asocien. Además, la naturaleza y el carácter de persona jurídica que dichas leyes le atribuyen a las asociaciones de municipios conducen a entender que son entidades diferentes a los municipios que las conforman.

Ahora bien, la normativa expuesta se relaciona con las asociaciones de entidades territoriales, particularmente de municipios. Sin embargo, lo anterior no implica desconocer la posibilidad que existe, en general, para las demás entidades estatales para asociarse, particularmente, con fundamento en lo prescrito en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que permite la asociación de entidades públicas, estableciendo la posibilidad de conformar personas jurídicas sin ánimo de lucro<sup>4</sup>. De este modo, la naturaleza y el carácter de persona jurídica que dichas leyes le atribuyen a las asociaciones de municipios conducen a entender que son entidades diferentes a los municipios que las conforman.

Dicho lo anterior, en relación con la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios, puede afirmarse que su régimen de contratación es el general. Lo anterior se desprende, además, de 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 (...)” (Énfasis fuera de texto). Así las cosas, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece que las asociaciones de municipios son entidades estatales para efectos contractuales, razón por la cual se someten a dicho estatuto.

De forma más precisa, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 establece que “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 [...]”. Dicho lo anterior, resulta claro que el régimen contractual de las asociaciones de municipios no es especial, puesto que por mandato legal se someten al EGCAP.

---

<sup>4</sup> Artículo 95. 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 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”.

## FORMATO PQRS

ii. Ahora bien, para resolver la consulta sobre la posibilidad de que las asociaciones de municipios celebren contratos y/o convenios interadministrativos, es necesario estudiar el marco jurídico, iniciando por un análisis histórico. En tal sentido, la Ley 80 de 1993, en el párrafo 1 del artículo 2, incluía a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales dentro de la categoría de entidades estatales sometidas a la Ley 80 de 1993, y las facultaba para suscribir convenios interadministrativos:

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

En virtud de lo anterior, el párrafo del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 facultaba a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales para celebrar convenios interadministrativos. Posteriormente, el numeral 2 del artículo 14 Decreto 2170 de 2002 desarrolló la posibilidad de que los entes solidarios de carácter público, como las cooperativas y las asociaciones de entidades territoriales, pudieran suscribir directamente, sin necesidad de adelantar procesos de selección competitivos, convenios interadministrativos, siempre que se acreditaran los siguientes requisitos establecidos en la norma indicada:

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

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

No obstante, el artículo 1 del Decreto 4375 de 2006 modificó el artículo 14 del Decreto 2170 de 2002, para restringir la celebración de los convenios interadministrativos por parte de dichas entidades, al introducir como requisito para su celebración la aplicación del artículo 29 de la Ley 80 de 1993,



## FORMATO PQRSD

normativa que desarrolla la selección objetiva como principio orientador para los procesos de selección sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

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

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

La entidad demandante del bien, obra o servicio invitará a presentar ofertas a todas aquellas cooperativas o asociaciones de entidades territoriales que puedan ejecutar el contrato, para adelantar entre ellas un concurso que permita la selección de la oferta más favorable en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993.

Las entidades a que se refiere el presente artículo deberán inscribirse en el RUP, en relación con los contratos a que se refiere el artículo 22 de la Ley 80 de 1993 y sólo podrán celebrar contratos respecto de los cuales posean la debida y comprobada experiencia, solidez financiera, capacidad técnica, administrativa y jurídica que les permita ejecutar directamente y sin la necesidad de ningún tercero el correspondiente contrato”.

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

A su vez, con la 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 para la actividad contractual de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. Particularmente, el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó de manera expresa el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que permitía la celebración de convenios interadministrativos por parte de cooperativas y asociaciones de entidades territoriales<sup>5</sup>. Además, en armonía con lo anterior, el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 estableció:

---

<sup>5</sup> “Párrafo 1. Para los solos efectos de esta ley, también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, las cuales estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto, especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades”.



## FORMATO PQRS

“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, la celebración de contratos con entidades estatales, las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales deben someterse a los procesos de selección de la Ley 1150 de 2007, en igualdad de condiciones con los particulares. Así las cosas, la finalidad de la norma consiste en establecer que las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público que pretendan celebrar contratos con las entidades estatales pueden hacerlo siempre y cuando lo realicen a través de procedimientos competitivos, limitándose, en consecuencia, la modalidad de contratación directa.

De 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 tiene como fundamento: i) la derogatoria expresa del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que dejó sin efectos el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993; y, particularmente, ii) el artículo 10 de la ley 1150 de 2007 que establece que la celebración de contratos entre una entidad estatal con, entre otras, asociaciones de entidades territoriales únicamente se pueden 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 posterior a la Ley 1150 de 2007 se expidió la Ley 1454 de 2011, que en el parágrafo del artículo 17 es concluyente frente a la posibilidad que tienen las asociaciones de departamentos, las provincias y las



## FORMATO PQRS

asociaciones de distritos y de municipios de suscribir convenios interadministrativos, en los términos establecidos en el artículo 95 de la ley 489 de 1998:

“Artículo 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. Las asociaciones de departamentos, las provincias y las *asociaciones de distritos y de municipios* son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

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

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

PARÁGRAFO. En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado”.

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 ciertas entidades, donde se incluye esta restricción precisa frente a las asociaciones de entidades públicas. En efecto, la disposición establece:

“Artículo 92. Contratos interadministrativos. Modifícase 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*



## FORMATO PQRS

*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". (Énfasis 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. En particular, se exceptúa la posibilidad de acudir a la causal de contratos interadministrativos para celebrar directamente contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública.

Así las cosas, reiterando lo señalado en conceptos C-913 del 30 de diciembre de 2024, C-751 del 6 de diciembre de 2024, C-663 del 31 de octubre de 2024, C-1044 del 11 de febrero de 2025, C-049 del 17 de febrero de 2025, entre otros, se concluye la posibilidad de que los esquemas asociativos celebren convenios interadministrativos con otras entidades estatales, en los términos establecidos en el artículo 95 de la ley 489 de 1998. Sin perjuicio de lo anterior, en función de la naturaleza jurídica que se determine en cada caso concreto, deben observarse las prohibiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, los cuales limitan la modalidad de contratación directa.

iii. Frente al problema jurídico sobre la posibilidad de subcontratar en el marco de un convenio y/o contrato interadministrativo, es pertinente señalar que la subcontratación no está proscrita en la contratación pública. Aunque lo ideal es que el contratista – entidad estatal ejecute directamente las actividades en el marco del contrato principal -contrato interadministrativo- no resulta poco frecuente que esta actividad se haga a través de terceros subcontratados.

Así, la subcontratación implica la celebración de un contrato derivado de otro principal cuyo propósito es ejecutar parcialmente este último. Debido a la escasa regulación de la materia, la subcontratación en el sistema de compras públicas estará supeditada a lo dispuesto en el pliego de condiciones en modalidades de selección – licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía y en el contrato principal – en todas las modalidades de selección-. Por ejemplo, tratándose de contratación directa como sucede en

## FORMATO PQRS

contratos interadministrativos dependerá del contenido de los documentos del proceso y en el contrato principal. Lo anterior, sin perjuicio de las limitaciones establecidas por la ley.

Al respecto, existe una restricción normativa que se encuentra en el literal c) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en torno a la celebración de contratos interadministrativos. Según el inciso cuarto de este literal “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”.

Es importante precisar, que en el evento que la entidad estatal contratista esté sometida al EGCAP, la selección de sus subcontratistas estará sujeto a las modalidades y reglas dispuestas a dicho estatuto. Al respecto, la doctrina expresa: “[...] en cualquier evento en que una entidad estatal desee seleccionar a un contratista o subcontratista, tiene el deber de agotar un procedimiento de selección arreglado. Esta conclusión permite afirmar que pueden coexistir para la ejecución de un proyecto material, multiplicidad de contratos estatales involucrados: un único contrato estatal principal y una multiplicidad subcontratos estatales adicionales”<sup>6</sup>.

En todo caso, se recomienda que se establezca la autorización de la entidad estatal contratante en el contrato – aunque no obligatoria de acuerdo con la ley – para que las actividades contratadas puedan ejecutarse de forma parcial por un tercero, sin que el contratista – entidad estatal se desprenda de las responsabilidades derivadas del contrato. Por consiguiente, en el evento en que en el contrato principal se haya pactado dicha autorización, los subcontratos que se celebren deberán respetar esta estipulación, so pena de un posible incumplimiento del contrato principal.

Sin perjuicio de lo anterior debe advertirse que el análisis requerido para determinar la viabilidad de un negocio jurídico en específico debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas

---

<sup>6</sup> RAMÍREZ GRISALES, Richard Steve. Op. cit. p. 79.

## FORMATO PQRS

relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. De esta manera, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

## IV. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Ley 80 de 1993, artículo 2
- Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4, literal c, artículo 32
- Ley 136 de 1994, artículo 148, 149 y 150
- Ley 1454 de 2011, artículo 17
- Ley 489 de 1998, artículo 95
- Ley 1474 de 2011, artículo 92

## V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los Conceptos 2201913000005444 del 30 de julio de 2019, 2201913000005649 del 8 de agosto de 2019, 4201912000007676 del 20 de diciembre de 2019, C-059 del 25 de febrero de 2020, C-659 del 10 de noviembre de 2020, C-788 del 21 de enero de 2021, C-054 del 10 de marzo de 2021, C-116 del 30 de marzo de 2021, C-149 de 8 de abril de 2021, C-173 del 16 de abril de 2021, C-214 del 13 de mayo de 2021, C-284 del 18 de junio de 2021, C-347 del 23 de julio de 2021, C-664 del 30 de agosto de 2021, C-554 del 6 de octubre de 2021, C-249 del 16 de junio de 2022, C-033 del 27 de febrero de 2023, C-285 del 4 de julio de 2023, C-379 del 29 de octubre de 2023 y C-1044 del 11 de febrero de 2025 se ha pronunciado sobre los esquemas asociativos de entidades territoriales y la



## FORMATO PQRSD

celebración de convenios y contratos interadministrativos. Estos conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Juan Carlos González Vásquez  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE