

*PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LAS ASOCIACIONES  
DE MUNICIPIOS*

*Álvaro Garro Parra<sup>1</sup>*

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	2
1. ASPECTOS LEGALES QUE PUEDEN DAR LUGAR A IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS .....	5
1.1. Vaguedad de las funciones o competencias .....	5
1.2. Falta de un instrumento de registro, evaluación y control .....	9
2. <i>IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN REVISIÓN DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PUBLICADOS EN EL SECOP POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS</i> .....	12
2.1. <i>Intrascendencia regional del objeto contractual</i> .....	12
2.2. <i>Convenio interadministrativo como un instrumento de intermediación en la contratación</i> ....	15
2.3. <i>Aplicación inadecuada del proceso de selección del contratista</i> .....	19
2.4. <i>Excesivo uso de la contratación directa</i> .....	21
3. <i>¿LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REALIZADOS POR LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS CONTRIBUYEN AL CUMPLIMIENTO DE SUS FINALIDADES?</i> .....	22
4. <i>CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS</i> .....	25
5. CONCLUSIONES .....	28
Referentes Bibliográficos.....	30

---

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad de Antioquia (2005); especialista en Legislación Ambiental, egresado de la Universidad de Medellín (2011); especialista en Contratación Estatal, egresado de la Universidad de Medellín (2019); estudiante de la Maestría en Contratación Estatal en la Universidad de Medellín, modalidad virtual. Funcionario del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Regional Antioquia. Contacto: [alvarogarrobogado@gmail.com](mailto:alvarogarrobogado@gmail.com).

## INTRODUCCIÓN

Importa la forma como contratan las entidades estatales. La contratación estatal es el principal mecanismo de ejecución del gasto público y por ende la principal vía para que el Estado, con el apoyo de los particulares, cumpla sus fines, a través de ella se ejecutan obras, se prestan servicios públicos, etc. Para el año 2018 el Estado gastaba \$100 billones al año en contratación (La Republica, 2018). Todas las Entidades Estatales, sin excepción, acuden a la contratación para desarrollar obras, prestar servicios públicos o adquirir bienes y servicios.

Las Asociaciones de Municipios hacen parte de las denominadas Entidades Estatales (artículo 2, numeral 1, literal a, Ley 80 de 1993), por tanto, en los procesos de contratación estatal pueden actuar en doble vía, bien pueden ser contratantes o contratistas, en este último caso acceden a los recursos públicos directamente sin competir con otros oferentes debido a que la Ley facultad o autoriza para que entre entidades estatales se celebre el contrato o convenio interadministrativo.

Partiendo de la importancia de la asociatividad para alcanzar objetivos comunes, en Colombia desde 1968 se reconoce la posibilidad de asociación municipal para: **a.** prestar de manera conjunta servicios públicos, **b.** optimizar los recursos disponibles, integrar las entidades territoriales y **c.** planificar el desarrollo territorial, logrando así mayor eficiencia en el ejercicio de la función administrativa y, por tratarse de una entidad pública, podrá contratar con los municipios, departamentos, Nación, Entidades Descentralizadas, siempre que la atención resulte más eficiente e implique menor costo (artículo 18, Ley 617 de 2000).

Las asociaciones de municipios tienen una alta fragilidad financiera y su principal forma de acceder a los recursos económicos es a través de la celebración del convenio interadministrativo (artículo 95 de la Ley 489 de 1998) o del contrato interadministrativo (artículo 2º, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007), en ambos casos mediante la contratación directa con las demás entidades públicas, sin necesidad de competir en igualdad de condiciones con potenciales contratistas que estén en capacidad de proveer los bienes y servicios. En el convenio interadministrativo las entidades públicas se asocian con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, por lo que no se puede establecer una relación

contratante – contratista y menos proveer un bien, obra o servicio y pagar una contraprestación por este objeto. En el contrato interadministrativo por su parte, una entidad pública actúa como contratante y otra entidad pública actúa como contratista, esta última debe proveer un bien, obra o servicio a la primera y ésta a su vez pagar una contraprestación económica, siempre que la entidad ejecutora (contratista) tenga la capacidad jurídica -que las obligaciones derivadas del contrato tengan relación directa con el objeto de la entidad- e idoneidad -capacidad técnica y experiencia-.

Alrededor de esta forma de contratación -convenio o contrato interadministrativo- se pueden generar irregularidades como: **a.** uso del mecanismo como **forma de intermediación** lo que genera menor eficiencia en la ejecución del gasto, en la medida que la asociación de municipios no es en realidad la ejecutoria del objeto contractual, sino que debe acudir a un tercero para cumplir con las obligaciones derivadas del contrato, **b.** aplicación **inadecuada del proceso de selección** en los casos en que debiendo acudir a una selección abierta se acude a la contratación directa; c. **violación de los principios de la contratación estatal.**

Existen al menos dos factores que contribuyen o permiten que se presenten estas irregularidades, a saber: a. La **indeterminación competencial** de las asociaciones de municipios que les permite hacer prácticamente de todo, con lo cual, en principio, se cumpliría con el requisito establecido en el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007, según el cual las obligaciones derivadas del contrato deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora; b. La **ausencia de un mecanismo de registro, evaluación y control** sobre la gestión de las asociaciones de municipios que permita conocer si realmente cumplen con la finalidad y el objeto para el cual fueron creadas y en caso negativo ordenar su liquidación.

El presente trabajo pretende evidenciar algunas irregularidades en la gestión contractual de las asociaciones de municipios propiciadas por los dos factores mencionados. En la investigación se pudo establecer las siguientes irregularidades: **i)** intranscendencia del objeto contractual de los convenios o contratos interadministrativos, **ii)** el uso del convenio o contrato interadministrativo como un mecanismo de intermediación contractual y no como un instrumento de gestión que permita obtener mayor eficiencia, **iii)** la aplicación inadecuada del proceso de selección del contratista por parte de la asociación de municipios cuando cambia de rol y pretende escoger el proveedor final del

bien, obra o servicio asumido en el convenio o contrato interadministrativo y, *iv*) el excesivo uso de la contratación directa sobre los demás procesos de selección lo que aumenta el riesgo de corrupción.

A partir de lo anterior se demostrará que las asociaciones de municipios, al menos en la gestión contractual, no cumplen con los fines previstos por las normas, a saber, lograr mayor eficiencia y menores costos en prestación de los servicios o en la función administrativa, y por el contrario la contratación resulta innecesaria, onerosa y riesgosa; además que, en algunos casos, en la gestión contractual no cumplen con las reglas y principios establecidos en el Estatuto General de Contratación Pública.

Con este propósito se procederá a revisar las normas que regulan las asociaciones de municipios en Colombia para determinar los aspectos que dan lugar a irregularidades en la contratación estatal; luego se procederá a revisar los procesos contractuales publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I) por parte de las asociaciones de municipios y finalmente se revisaran los informes publicados por las diferentes Contralorías para determinar en qué medida estas asociaciones municipales cumplen con las reglas y principios de la contratación estatal.

## 1. ASPECTOS LEGALES QUE PUEDEN DAR LUGAR A IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

De la revisión de las principales normas que regulan las asociaciones de municipios en Colombia, esto es, la Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000, el Decreto 2980 de 2004, Ley 1454 de 2011 y Ley 1955 de 2019, se puede extraer al menos dos aspectos legales que pueden dar lugar a irregularidades en la contratación de las asociaciones de municipios, a saber, *i*) la vaguedad en la forma como la legislación establece las funciones o competencias de estos esquemas asociativos al punto de que hoy pueden hacer prácticamente de todo (Bustamante Perez, 2006) y, *ii*) la falta de un instrumento de registro, evaluación y control sobre la gestión de estas asociaciones lo que genera riesgo de menor participación comunitaria, menor control político y jurídico.

### 1.1. Vaguedad de las funciones o competencias

En Colombia no existe un marco normativo sistemático y consistente que regule de manera integral las Asociaciones de Municipios; por el contrario, se presenta una regulación dispersa, vaga e insuficiente. No obstante, para efectos de esta investigación se tendrá en cuenta solamente aquellos aspectos legales referentes o que inciden en la contratación de las asociaciones de municipios, y por tanto no se ahondara en otros aspectos como el régimen de sus actos, regulación del personal humano que labora para estas, etc.

La regulación más importante en materia de contratación para estas asociaciones la constituye el artículo 2, numeral 1 de la Ley 80 de 1993 que incluye dentro de la denominación, para efectos de aplicar las normas de contratación estatal, a las asociaciones de municipios, lo que significa que el estatuto general de contratación pública se aplica a los negocios jurídicos que celebren las asociaciones de municipios. Así pues, los distintos procedimientos de selección, las potestades excepcionales, los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal, las causales de terminación, entre otros aspectos, deben ser aplicados por estas asociaciones. En este punto entonces no existe diferencia alguna con otro tipo de entidades públicas.

El primer aspecto legal que puede generar una mala práctica en la contratación estatal de las asociaciones de municipios está relacionado con su *capacidad legal*, no referida a su personalidad

jurídica, pues es claro que estas entidades gozan de personalidad jurídica diferente de los órganos que la conforman, sino a su ámbito de competencia. La ley permite a los municipios asociarse para toda clase de propósitos: construir obras, prestar servicios y ejercer funciones administrativas (Hernandez Becerra, 2018), por lo que se hace necesario revisar en detalle la normatividad vigente para determinar la competencia o funciones de las asociaciones de municipios y cómo este aspecto puede dar lugar a irregularidades en la contratación estatal.

Ley 136 de 1994, artículo 148, autoriza la asociación de uno o más municipios para: *i*) organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, *ii*) la ejecución de obras o *iii*) el cumplimiento de funciones administrativas, con la condición, de procurar mayor eficiencia y eficacia en la prestación de estos servicios, también facultó a estas asociaciones para *iv*) el desarrollo integral de sus territorios y *v*) colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas. La norma no determina con precisión qué tipo de servicios públicos pueden prestar las asociaciones de municipios, por lo que puede entenderse que cualquier tipo, tampoco determina qué tipo de obras puede ejecutar, valga decir si una meramente local como organizar un festival equino en un municipio o necesariamente las obras y servicios deben trascender la esfera municipal, y en este caso se descartan obras que no trasciendan dicha esfera. La vaguedad de la normativa respecto a las competencias de las asociaciones de municipios ha resultado un campo propicio para que este tipo de asociaciones utilicen la herramienta para prestar servicios o ejecutar obras en beneficio local de un solo municipio, sin afectar o beneficiar a los demás municipios asociaciones, lo que pone en duda la necesidad de asociatividad en esos casos específicos.

Sumado a la vaguedad del contenido del artículo 148 la misma Ley establece que estas asociaciones se rigen por sus "*propios estatutos*" y para desarrollar su objeto gozan de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios, colocando así en la misma posición de los municipios y no en lo que realmente se deben convertir y es entidades supramunicipales para prestar servicios y ejecutar obras comunes que individualmente cada municipio no esté en capacidad de prestar o ejecutar. El Legislador facultó a los municipios asociados para determinar, entre otros aspectos, *i*) su objeto, *ii*) obras y servicios, *iii*) funciones que asume (art. 150, num. 2, Ley 136/94), con lo cual se amplía la indeterminación de las competencias de estos entes, siendo necesario revisar cada uno de los estatutos de las diferentes asociaciones para

establecer si en determinado asunto actuó con competencia; aunque como se dijo la vaguedad del artículo 148 en comento permite cumplir casi cualquier objeto.

Ley 617 de 2000 en el artículo 18 reitera el derecho de asociación de los municipios entre sí, para *i)* la prestación de los servicios a su cargo, *ii)* la ejecución de obras o *iii)* el cumplimiento de funciones administrativas, pero en este caso condiciona estas competencias “*de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo*”; aunque se reitera en la vaguedad pues no determina qué tipo de obras o funciones administrativas puede ejecutar el ente asociativo, al menos condiciona el desarrollo de éstas a que sean más eficientes e implique menor costo, aspecto que no resulta fácil determinar. Ley 715 de 2001, artículo 74.11 reitera que los Departamentos podrán promover la organización de asociaciones de municipios para *i)* la prestación de servicios públicos. La misma norma en el artículo 88 estipula que las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con objeto de adelantar acciones de propósito común, para la *i)* prestación de servicios, *ii)* la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o *iii)* la realización de actividades administrativas. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos.

Por su parte el Decreto 2980 de 2004, en desarrollo de la Ley 607 de 2000, reglamentó lo relativo a la asociación de Municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de **Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial**, una de las pocas experiencias exitosas, dado que los Centros permitieron a varias de dichas asociaciones mostrar todo su potencial, y esto ocurrió gracias a que la nación se asoció con ellas para sacar adelante proyectos ambiciosos.

La Ley 1454 de 2011 que regula los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) entre los cuales se cuenta las asociaciones de municipios (artículo 10), reitera que finalidad de la asociación de municipios podrá: *i)* organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, *ii)* la ejecución de obras de *ámbito regional* y *iii)* 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.

Recientemente la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo amplía las facultades de contratación de las asociaciones de municipios para que: *i)* presenten proyectos de inversión de ***impacto regional*** a los órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), y ser designados como sus ejecutores; *ii)* prestar servicios públicos, desempeñar funciones administrativas propias o las que las entidades territoriales o el nivel nacional le deleguen; *iii)* ejecutar obras de interés ***del ámbito regional***; *iv)* cumplir funciones de planificación o ejecutar proyectos de desarrollo integral; *v)* asociarse con operadores autorizados por la autoridad competente para la prestación de los correspondientes servicios. En esta norma, como en las demás revisadas se incurre en falta de precisión en la medida que no determina qué tipo de servicios públicos pueden prestar, tampoco define lo que debe considerarse como una obra de interés del ámbito regional.

El anterior marco normativo que regula las funciones de las asociaciones de municipios se presenta sumamente abierto y carece de la determinación necesaria que permita concluir en casos específicos qué tipo de obras, bienes o servicios puede desarrollar el esquema asociativo y cuáles no y quedan reservados a los municipios u otra entidad estatal, lo que en la práctica permite el uso de la asociación para la ejecución de contratos estatales cuya trascendencia no alcanza la esfera regional. En otras palabras, so pretexto que las asociaciones de municipios están facultadas para hacer prácticamente de todo, se evidencia el desarrollo de obras o la prestación de servicios que perfectamente puede desarrollar directamente el Municipio sin necesidad de acudir a la conjunción de esfuerzos y recursos para ello, como por ejemplo organizar el día de la madre, realizar un festival equino, realizar la supervisión de una obra, etc.

La normativa entonces deja en manos de los municipios asociados para que, vía estatutos, determinen el objeto para el cual unen esfuerzos, el cual puede ser funcional, sectorial, integral (Nicod, 1999), siendo el más efectivo el funcional, lo cual no obsta para que, tal como ocurre en la práctica, los asociados asuman un objeto integral, demasiado amplio que no contribuye al

cumplimiento de su fin misional y por el contrario lo desvirtúa en la medida que no tienen un horizonte claro de acción, como se ha evidenciado:

(...) Múltiples y diversas actividades en los Estatutos que desvirtúan el objeto misional de una Asociación de Municipios, tal como lo esboza la ley. Los objetivos específicos (108) contienen una serie de actividades que desbordan la naturaleza del esquema asociativo territorial, permitiendo adelantar cualquier clase de contrato público o particular, administración o suministro de bienes y servicios, ajeno al interés de los asociados y en contravía al espíritu de la norma, el cual se debe orientar, de manera clara, al fomento y la promoción del desarrollo regional. (Contraloría General del Risaralda, 2018)

Por esta razón se ha propuesto focalizar el ámbito de actuación, definiendo por la vía normativa un “menú” de posibilidades e imponiendo la necesidad de que en los estatutos se precise con toda claridad los objetivos a desarrollar y los recursos al servicio de esta forma de cooperación intermunicipal (Bustamante Perez, 2006), autor que también propone imponer condiciones y requisitos más exigentes para la creación de las Asociaciones de Municipios y así evitar la proliferación de asociaciones de “papel” y definir las condiciones para la liquidación de las asociaciones “inocuas” que son las que no cumplen con los fines para los cuales se crearon. Y es que, se reitera, la indeterminación competencial en la fijación del objeto contractual (funciones generalizadas) es un problema y un camino expedito hacia la inactividad, dado que la forma más eficiente de cooperativismo municipal es aquel que delimita con precisión las tareas a realizar y la duración del proyecto (Nicod, 1999).

## 1.2. Falta de un instrumento de registro, evaluación y control

Otro aspecto normativo o mejor una falta de regulación que puede dar lugar a irregularidades en la contratación estatal es la falta de un mecanismo de registro, evaluación y control a las asociaciones de municipios. En efecto, aunque este tipo de asociatividad se reconoció inicialmente en el Acto Legislativo 01 de 1968, regulada por la Ley 1 de 1975, reglamentada por el Decreto 1390 de 1976 y por Decreto – Ley 1333 de 1986, y posterior a la Constitución de 1991, algunas normas se han referido a ellas, como las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000, 715 de 2001, 1454 de 2011, el Decreto 2980 de 2004 y la Ley 1955 de 2019, para regular algunos aspectos, sobretodo referido a las

finalidades o funciones que puede ejercer, en ninguna norma se incluyen aspectos referidos al control sobre la gestión de estas entidades, menos la obligación de registro del acto de creación o sus estatutos, de tal manera que en este aspecto, incluso tienen una carga inferior a las sociedades privadas, las cuales obtienen su personería jurídica y registro otorgada por la Cámara de Comercio, en contraste las asociaciones de municipios no tienen obligación de registrarse y resulta al menos exótico que la certificación de existencia y representación legal deba ser expedida por el propio Director Ejecutivo de la asociación, cuando lo más adecuado es que un tercero expida este tipo de certificaciones. La omisión en el control o registro lleva a que en la actualidad no se tenga certeza del número de asociaciones municipales vigentes – *en tanto que la creación como la liquidación de estas entidades resulta sumamente sencilla*-, se desconocen sus estatutos, los integrantes de los órganos de dirección, el representante legal de las mismas, el patrimonio y como se conforma, en fin, la gestión de las asociaciones de municipios no favorece el derecho a la participación de todas las personas, porque es sumamente difícil acceder a la información.

Solo para mencionar un ejemplo, la Ley 1712 de 2014 -*Ley de Transparencia*- obliga a toda entidad del Estado -dentro de las cuales se encuentra las asociaciones de municipios- a tener disponible para el público, a través de diferentes canales de información -incluida la Web-, la información mínima de que trata el artículo 9, norma que la mayoría de asociaciones no cumple, lo que se concluye luego de una revisión a través de la Internet de las diferentes asociaciones de municipios, según dato obtenido del SECOP I, en las que no se encontró página web o la información allí publicada era irrelevante o insuficiente. De las 42 asociaciones que se revisaron solamente 12 tienen información en pagina web, a saber, [www.amma.gov.co](http://www.amma.gov.co); [www.asociacioncorpobosques.gov.co](http://www.asociacioncorpobosques.gov.co); [www.amoccidente.gov.co](http://www.amoccidente.gov.co); [www.amsa.gov.co](http://www.amsa.gov.co); [www.asomura.com](http://www.asomura.com); [www.amunorma-antioquia.gov.co](http://www.amunorma-antioquia.gov.co); [www.masora.gov.co](http://www.masora.gov.co); [www.asolengupa.com](http://www.asolengupa.com); <http://amunorca.gov.co>; <http://asocentro.com>; <https://amussim.gov.co>; <https://agroparques.org> y de éstas no todas cuentan con información actualizada y relevante, menos aún con la información mínima de que trata la mencionada Ley, lo que dificulta el control social sobre estas entidades.

Lo órganos de control por su parte -Contraloría, Fiscalía y Procuraduría- tienen limitado su ejercicio para estas asociaciones, pues la Procuraduría y la Fiscalía ejercen su acción principalmente a través de denuncias, que como se explicó atrás no resulta fácil por no contar con acceso a la información; la

Contraloría ejerce un control posterior y selectivo sobre la gestión fiscal de las asociaciones, pero para ello deben ser incluida en el Plan Anual de Auditorías, lo que significa que no siempre se ejercerá control, además, de hacerlo, no se revisarán todas las asociaciones y cuando se ejerce el control se toma solamente una muestra aleatoria de algunos contratos por lo que otros escapan a la revisión fiscal. Lo anterior sumado al hecho que el proceso de responsabilidad fiscal resulta sumamente ineficaz para atacar el fenómeno de la corrupción dado su naturaleza jurídica resarcitoria más no sancionatoria, y en ese sentido los sujetos implicados se la “juegan” de tal manera que en el peor de los casos, si se ven demasiado implicados por el material probatorio acopiado, solamente extenderán un cheque por el momento del daño patrimonial determinado en el proceso, que en muchos casos puede ser inferior al real -la carga de la prueba está a cargo del Estado, tarea que no es sencilla-. Los órganos que tienen verdadero poder sancionatorio como la Procuraduría y la Fiscalía tienen limitada su actuación en la medida que no practican auditorías sobre la gestión de las asociaciones de municipios, así que iniciarán una investigación cuando tengan una denuncia ciudadana o un traslado de informe de funcionario público, verbigracia cuando en el informe final de auditoría fiscal se determina un hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria o Penal.

Recientemente la Ley 1955 de 2019 en el artículo 249 establece que los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), entre los que se incluye la asociación de municipios, deben registrar el convenio de conformación y sus estatutos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales que pondrá en funcionamiento el Gobierno Nacional, pero a la fecha no se ha implementado dicho instrumento.

Se observa entonces que la normativa no consagra ningún instrumento para registrar las asociaciones, su representación legal, los estatutos; tampoco existe un mecanismo que permita evaluar la gestión de dichas entidades y, aparte del control fiscal programado que puede ejercer la Contraloría, no se ha consagrado un verdadero control para estas asociaciones para que no se desvíen de los fines previstos en la Ley y en los estatutos de creación. Por otra parte, aunque las asociaciones son verdaderas entidades públicas sujetas al control y participación ciudadana que los diferentes instrumentos legales consagran, éstos no resultan efectivos precisamente por la falta de acceso a la información pública que éstas generan. Al menos el Estatuto General de Contratación Pública establece el deber de publicar los documentos generados en el proceso de contratación y con esta

información se puede generar un tipo de control más técnico, para los que tengan algún grado de formación jurídica, pero éste no resulta ser el más común.

## 2. *IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN REVISIÓN DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PUBLICADOS EN EL SECOP POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS*

La conjunción de los factores expuestos en el apartado anterior constituye un alto riesgo de irregularidades en la contratación que desarrollan estos esquemas asociativos. La vaguedad y amplitud de sus competencias que las faculta para ejecutar cualquier contrato, aunado a la falta de un instrumento de registro, evaluación y control constituye terreno fértil para todo tipo irregularidades.

Por lo anterior, se procedió a revisar aleatoriamente algunos de los procesos de contratación publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I) por parte de las asociaciones de municipios con el fin de evidenciar posibles irregularidades. Y es que se ha señalado como una debilidad de las asociaciones de municipios la excesiva vulnerabilidad financiera que lleva a estos esquemas a que la contratación con los municipios sea el principal mecanismo de subsistencia y compiten por los recursos con ONGs y Cooperativas (Bustamante Perez, 2006), y en ese escenario el objetivo de la contratación en vez de buscar el interés general podría convertirse en un instrumento de supervivencia y en algunos casos propiciar que los intereses particulares estén por encima del interés comunitario.

Las principales irregularidades encontradas fueron: *i)* contratación para desarrollar objetos que no trascienden la esfera local de un municipio; *ii)* uso del convenio interadministrativo como un instrumento de intermediación en la contratación, *iii)* aplicación inadecuada del proceso de selección del contratista y *iv)* el excesivo uso de la contratación directa.

### 2.1. *Intrascendencia regional del objeto contractual*

Si las asociaciones de municipios son un eslabón intermedio entre lo municipal y su importancia radica en que se pretende superar las debilidades de los municipios (Bustamante Perez, 2006), aunado al hecho que las normas se refieren escuetamente a que las obras que deben emprender las asociaciones deben tener interés regional, no resulta muy acertado que las necesidades que pretende

satisfacer las asociaciones al contratar tengan que ver con objetos que perfectamente puede ejecutar el Municipio sin necesidad de acudir a la intermediación con el ente asociativo; y es que al realizar una revisión aleatoria de procesos de contratación de las asociaciones de municipios se evidencia que, no en pocos casos, la contratación se utilizó como un mecanismo para dar cumplimiento a un convenio o interadministrativo, siendo los objetos a desarrollar de poca o ninguna trascendencia regional como para ser asumido por un ente asociado y bien pudo ser contratado directamente por el Municipio donde surge la necesidad sin acudir a la intermediación. Por ejemplo, capacitación en materia de convivencia (CV-008-2019, CONV 009-2019, CONV 010-2019, CONV 011-2019), eventos recreativo y cultural en fiestas municipales (N. 008 de 2017); mantenimiento correctivo de vehículo propiedad de un ente municipal (CMI 13-2020); evento ritual del perdón (CPS16-2020); mantenimiento de instrumentos musicales de la Casa de la Cultura de un municipio (OPS025-2020); prestación de servicios de vigilancia en un Municipio (OPS006-2020); operador logístico en socialización de Plan de Desarrollo Municipal (PS037-2020); suministro de Alimentación Escolar PAE (AD 002 -2020); operador logístico en fiestas municipales (PS014-2020); acompañamiento para el cumplimiento de normas de control interno (PS00015-2020); celebración del día de la madre en un Municipio (PS078-2019); suministro de impresoras (MCS-007-2017), suministro de dotación para trabajadores (MCS-005-2017); servicio de catering (04/2019); suministro de insumos agropecuarios (ASMUPO-018 DE 2019; ASMUPO-027 DE 2018); mano de obra civil (083-2017), realización de festival equino en un Municipio, capacitación a concejales, dotación de centro de acopio municipal, residente de obra municipal, mejoramiento de una vía terciaria, reposición de cubierta de Coliseo municipal, socialización de plan de desarrollo municipal, apoyo a supervisión, realizar encuestas, suministro de alimentos, construcción de estufas eficientes, suministro de materiales de construcción para una obra municipal, transporte municipal de pasajeros, suministro e instalación de tanques sépticos, entre otros, son necesidades que directamente puede contratar cada Municipio sin necesidad de suscribir un convenio o contrato interadministrativo con una asociación de municipios para que ésta a su vez adelante un nuevo proceso de contratación para seleccionar al prestador final del bien, obra o servicio requerido. Esta es una práctica innecesaria, onerosa y riesgosa: innecesaria porque el municipio puede seleccionar directamente al contratista, onerosa por la intermediación en la cual la asociación de municipios tiene algún margen de utilidad o ganancia y riesgosa dado que se requieren adelantar al menos dos procesos de contratación, uno para el convenio o contrato interadministrativo, otro por parte de la asociación para seleccionar al contratista

final, aunado al hecho que es más difícil el control a la gestión de las asociaciones, tal como se mencionó en párrafos anteriores.

Se requiere entonces de una compleja operación jurídica en la que la asociación se interviene en al menos dos operaciones, en la primera el Municipio -o cualquier entidad pública que celebra el contrato- actúa como contratante y la asociación de municipios actúa como contratista, pero como en la mayoría de los casos ésta no cuenta con la capacidad e idoneidad para ejecutar el contrato debe acudir a una segunda operación para seleccionar al prestador final del bien, obra o servicio, aquí la asociación adquiere el papel de contratante (y conserva la de contratista en el contrato interadministrativo). Esta intermediación en materia de contratación estatal no tiene ninguna justificación, menos si se tiene en cuenta que el objeto contractual puede ser adquirido sin ningún problema directamente por la entidad que tiene la necesidad, con lo cual se genera menor costo y se minimiza el riesgo de corrupción, pues como se expondrá más adelante las asociaciones de municipios utilizan preponderantemente la contratación directa y no siempre cumplen con las reglas y principios del Estatuto General de Contratación Pública.

El Departamento Administrativo de Planeación al realizar un balance de los Esquemas Asociativos territoriales vigentes en Colombia concluyó:

A partir de la revisión de los informes que realizan las entidades de control se puede obtener un contraste entre los propósitos que se plantean dichas asociaciones en el momento de su conformación y la ejecución de sus planes de acción. Una gran parte deja a un lado su objetivo central de promover el desarrollo de los municipios asociados y se convierten en ejecutores de obras públicas que parecieran no atender a un foco o visión del desarrollo de dichos territorios. Esta situación conduce a la pregunta de si todo tipo de asociatividad es favorable y genera el valor agregado que se busca en el desarrollo territorial, o si, por el contrario, el mal uso del instrumento minimiza sus beneficios potenciales y refuerza su mala connotación. (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Si la anterior anotación es válida en el evento que la asociación de municipios es *ejecutor* de las obras públicas, con mayor razón cuando este ente territorial es utilizado únicamente como intermediario y no como verdadero ejecutor o contratista; en el primer caso al menos se estaría

cumpliendo con el contenido del artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007 en el sentido que obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la *entidad ejecutora* en el segundo se eluden los procesos de selección.

## 2.2. *Convenio interadministrativo como un instrumento de intermediación en la contratación*

La excesiva vulnerabilidad financiera de las asociaciones de municipios ha obligado a buscar recursos externos y a hacer de la contratación con los municipios su principal mecanismo de subsistencia, cuando deberían financiarse de los aportes de los socios y con los ingresos generados por los servicios que prestan (Bustamante Perez, 2006). Esta problemática unida al hecho que conforme a la Ley 1150 de 2007 los contratos entre entidades públicas se pueden celebrar directamente sin acudir a ningún procedimiento de selección previa, genera un riesgo si se abusa de este mecanismo y se acude al contrato interadministrativo aún en casos en los que la norma consagra otro procedimiento de selección, como se detallará en el numeral 2.3 del presente trabajo.

El contrato interadministrativo se justifica 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 (Ley 1150 de 2007), requisito que, en principio, cumplen las asociaciones de municipios, amparadas precisamente en la indeterminación de su objeto que les permite hacer prácticamente de todo, sin embargo, la norma exige la concordancia entre las “obligaciones” que se deriven del contrato y el objeto de la entidad “ejecutora”, de tal manera que para no desvirtuar esta figura contractual se exige que el contratista (ejecutor) en el contrato interadministrativo sea la asociación de municipios que suscribe el contrato, lo cual se pone en entredicho cuando la asociación no ejecuta directamente el objeto y las obligaciones adquiridas sino que luego procede a seleccionar un contratista para que ejecute realmente el contrato. En este escenario la asociación de municipios se convierte en un mero intermediario en la contratación estatal que accede a los recursos públicos directamente, sin necesidad de competir con otros oferentes, amparada en el contrato interadministrativo, pero sin contar con la idoneidad y experiencia para ejecutar el contrato por lo que debe seleccionar un contratista colaborador que cuente con la idoneidad y experiencia para proveer el bien, obra o servicio requerido. Se ha establecido que la contratación con asociación de municipios mediante el contrato interadministrativo resulta más onerosa para los municipios comoquiera que la asociación

*utilizó la figura de administración delegada, lo que significa que la Asociación no posee la Infraestructura y el personal de planta idóneo y suficiente para realizar las obras contratadas* (Contraloría Departamental de Córdoba, 2010) y, en consecuencia, todos los objetos fueron subcontratados. Los órganos de control también han concluido que la Asociación de Municipios no cuenta con el personal idóneo y suficiente para el desarrollo de las obras contratadas, por lo que requiere realizar dentro de cada convenio suscrito con los entes territoriales, suscribir contratos de prestación de servicios y de ejecución de obras, para el cumplimiento del objeto contratado (Contraloría Departamental de Córdoba, 2013).

Esta práctica no genera valor agregado, menores costos o mayor eficiencia administrativa por lo que no está conforme con la filosofía que inspira estos entes asociativos, por el contrario, hace más oneroso el contrato estatal, en contravía con lo dispuesto en la norma. Lo anterior se concluye a partir de una revisión de los procesos de contratación de las asociaciones de municipios en los que se evidencia que la contratación realizada tiene como finalidad ejecutar un contrato interadministrativo previamente suscrito con un ente público de manera directa en un contrato que erróneamente denomina **administración delegada** -el artículo 82-3 del Decreto 222 de 1983 lo estableció como una forma de pago del contrato de obra pública y no como un contrato estatal-.

Una revisión aleatoria en el SECOP I refleja que algunos de los contratos celebrados por las asociaciones de municipios requirió la subcontratación o adquisición del bien o servicio de un tercero, generando así un nuevo contrato estatal, debido a que la asociación que inicialmente contrato no contaba con la capacidad para su ejecución (Al respecto véase SECOP I: Convenio Interadministrativo No. 118 del 2019, Contrato Interadministrativo No. 1136-2019, Convenio 001/2017, Contrato Interadministrativo CC-CI-SO-OP 006 de 2017, Contrato Interadministrativo N° AB-CI-001-2017, Contrato 001-2017, Convenio No. OCD-CI-006-2017, Convenio no. CIC-MCH -018-2017, Convenio No. CIC-MSPU-008-2017, Convenio de No. CIC-MCH-011-2017 Interadministrativo N°-01 de julio 19 de 2017, contrato interadministrativo 005 DE 2017, contrato interadministrativo 010 de 2017, convenio interadministrativo 004 de 2015, convenio interadministrativo n 576, contrato interadministrativo no. 128 de 2019, contrato interadministrativo no. 137 de 2018, convenio interadministrativo no. f5-f31-143-2019, convenio interadministrativo no. cd-cia-04-2019, Convenio Interadministrativo No.1948/19, interadministrativo 1100-07-04- 011

2020, convenio 1060-07-04 007 de 2020, convenio numero 022 de 2019, convenio interadministrativo c-int-ss-001-2020, contrato interadministrativo N. 354, contrato interadministrativo no. 361, convenio 205 de 2018, convenio No. 4600009139 DE 2018, convenio Interadministrativo CVI-001-2020, convenio interadministrativo N°SS-CI-001-2020, convenio interadministrativo 014-2018, convenio interadministrativo 01-2019, convenio interadministrativo 160-11-01-025-2018, convenio interadministrativo 036-2019, Contrato Interadministrativo CI002-2019, contrato Interadministrativo CI005-2019, Contrato Interadministrativo CI024-2019, convenio interadministrativo 056 -2019, convenio interadministrativo 026 -2019, convenio interadministrativo 051 -2019, convenio interadministrativo 053 -2019, Contrato Interadministrativo 0037-2019, contrato interadministrativo 020-2019, convenio interadministrativo 262-2019, convenio 011-2019, convenio interadministrativo 27111905, contrato Interadministrativo 0090-2019, Contrato Interadministrativo 0143-2019, convenio 019-2019, convenio No 4600010030, Convenio Interadministrativo 09-2018, contrato interadministrativo nro. 137 del 2020.

Los anteriores contratos o convenios –el término es utilizado por las asociaciones indistintamente– son ejemplos de los casos en los cuales la entidad contratista no contaba con la idoneidad, experiencia y capacidad para ejecutar el contrato, y en ese sentido se contraría lo conceptualizado por la Procuraduría General de la Nación, órgano de control que avala la *selección* directa de las asociaciones de municipios como ejecutoras de obras civiles o de infraestructura para lo cual se puede suscribir contrato interadministrativo, siempre que cuenten con idoneidad, experiencia y capacidad:

Las asociaciones de municipios pueden ser seleccionadas directamente para la ejecución de obras civiles o de infraestructura en municipios que estén vinculados o no claramente a ellas, esta selección podrá instrumentarse por medio de contratos interadministrativos, siempre que la asociación de municipios, en particular, acredite idoneidad, experiencia, capacidad traducida en la correspondencia de su objeto social con el del contrato a desarrollar y la comunión de factores o elementos entre las partes, tales como territorialidad, identidad cultural, comercial o económica. (Procuraduría General de la Nación, 2016).

Las distintas entidades que abusan de esta contratación afirman que la prohibición contenida en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 (estatuto anticorrupción) no es aplicable a las asociaciones de municipios, dado que la norma se refiere a asociación de entidades públicas sin ánimo de lucro, categoría diferente a las asociaciones de municipios, pues las primeras están reguladas por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 mientras que las segundas por la Ley 136 de 1994 y en consecuencia no tienen la misma naturaleza jurídica.

Sobre el particular no existe una interpretación pacífica y se encuentran posiciones contrarias, incluso dentro de un mismo órgano de control: la Procuraduría General de la Nación impuso sanción a un alcalde al evidenciar que celebró un contrato interadministrativo para ejecutar una obra pública por considerar que dicho proceder era contrario al artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 (El Universal, 2015), sin embargo la misma entidad el mismo año concluyó que dicha prohibición no se aplica a las asociaciones de municipios en la medida que no son entidades públicas sin ánimo de lucro (Procuraduría General de la Nación, 2016). Para Colombia Compra Eficiente la prohibición mencionada sí es aplicable a las asociaciones de municipios (Colombia Compra Eficiente, 2018). En todo caso, aceptando en gracia de discusión que la mencionada prohibición no es aplicable a las asociaciones de municipios, esta no es razón válida para entregar contratos de obra pública sin un proceso de selección previo para que la asociación de municipios asuma la contratación de la obra. Se insiste, ello constituye una especie de intermediación innecesaria y onerosa para el Estado.

Y es que la ambigüedad del artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 llevó incluso a concluir que el Legislador malogró la oportunidad de limitar y regular el convenio o contrato interadministrativo:

Así mismo, en el Estatuto anticorrupción se obviaron controles efectivos en relación con la adquisición de bienes y servicios que hace el Estado a través de convenios interadministrativos, pues si bien es cierto que se generaron mayores controles para la contratación administrativa, los convenios corresponden a una figura que permite realizar inversión sin mayor control y con mayor flexibilidad que la contratación, constituyendo una modalidad que permite la inversión de grandes sumas sin mayor restricción. A nuestro juicio, los convenios deben ser reglamentados de una manera más rigurosa para que cumplan con las condiciones similares a las que deben observar los demás contratos (Estudiantes de la Maestría en Derecho Administrativo, 2012).

Cualquiera que sea la interpretación que acojan los órganos de control es importante resaltar que el contrato interadministrativo no puede ser un instrumento para eludir los procesos de selección que constituye la regla general. En ese sentido cuando la asociación de municipios no tiene dentro de su objeto la ejecución de obras o incluso cuando posea esta competencia, pero no cuente con la capacidad, idoneidad y experiencia para ejecutar el contrato y requiera subcontratar las obras, no es procedente acudir a la contratación directa sin transgredir el Estatuto General de Contratación.

### 2.3. *Aplicación inadecuada del proceso de selección del contratista*

Las diferentes reformas a las normas de contratación han tenido como propósito disminuir la contratación directa en la medida que con ésta no se garantiza la selección objetiva del contratista; en la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993 se puso de presente el hecho de que de un total de 1.380 contratos de obra pública celebrados por la administración central, 880 se llevaron a cabo mediante la modalidad de contratación directa; por su parte Colombia Compra Eficiente detalla como la contratación directa en 2011, 2012, 2013 y 2014 muestra que el valor de los contratos celebrados bajo la modalidad representó el 44%, 48,86%, 46,56% y 30,94% del total del valor de la contratación publicada en el SECOP, por lo que propuso limitar las causales de contratación directa, entre otras, propuso distinguir entre convenio y contrato interadministrativo para que en el segundo se admitiera a las entidades estatales contratar entre sí pero previo un proceso de selección competitiva (Colombia Compra Eficiente, 2016).

A pesar de los intentos por limitar la contratación directa porque en ella no hay un proceso de selección competitiva, sino que el contratista se asigna “a dedo”, se observa, para el caso de las asociaciones de municipios que ésta predomina sobre los procesos de selección, en la doble vía anotada, esto es, tanto para acceder a los recursos mediante el convenio o contrato interadministrativo como para seleccionar al contratista final en el segundo proceso de contratación que debe realizar.

Los siguientes procesos tomados del SECOP I muestran que las asociaciones de municipios para seleccionar al contratista final en esta operación de intermediación prefieren la contratación directa sobre los demás mecanismos de selección, contrariando de esta forma las reglas y principios establecidos en el Estatuto General de Contratación Pública:

- Se observó que para seleccionar a un contratista para realizar la **interventoría** de obras se acudió a la contratación directa, desconociendo que el artículo 32, numeral 2 de la Ley 80 de 1993 consagra que el contrato de consultoría tiene por objeto la interventoría y el artículo 2, numeral 3 de la Ley 1150 de 2007 estipula como modalidad de selección el **concurso de méritos**: CI001-2020, PS027-2020; PS026-2020, PS202-2019; PS027-2019; PS028-2019; PS026-2019; PS021-2019; PS022-2019; PS017-2019; PS011-2019; PS10-2019; 01-2017; PS-015-2020; IP-019-2019; CI-001-2019; CI-002-2019; PS-397-2019; PS-415-2019; PS-414-2019; PS 270 de 2019; PS 258 de 2019; PS 246 de 2019; PS 082 DE 2019; PS-083-2019; PS-005-2019; TAL-01-11-01-2017).
- Para el **contrato de obra** el procedimiento de selección por excelencia es la licitación pública o la selección abreviada, de acuerdo con su cuantía; pero esto no fue óbice para que las asociaciones de municipios seleccionaran al contratista a través de la contratación directa, lo cual se evidenció en los siguientes procesos: (MO003-2020; CI 002-2019; CI 003-2019; CI 004-2019; CI 001-2019; AD 042 -2019; AD 041 -2019; 032-2015; IP-003-2020; IP-001-2020).
- Otros procesos las asociaciones de municipios acudieron a la contratación directa sin que se presente una de las causales establecidas en el artículo 2, numeral 5 de la Ley 1150 de 2007: para prestación de servicio de **transporte terrestre de pasajeros**: OPS023-2020, OPS012-2020; para prestación de servicio de **vigilancia**: OPS006-2020; para el suministro de alimentación escolar (PAE): AD 002 -2020; CA001-2020; CA002-2020; CPS 111 DE 2020; CPS 153 DE 2020; PS 001 DE 2019; para el suministro de materiales de construcción: PS173-2019; PS-106-2019; MONT-006-001-2017; MON-008-002-2017; SPU-007-002-2017; CHIG-033-002-2017; MOÑ-005-002-2017; MOÑ-006-002-2017; SA-001-002-02017; SDS-002-001-2017; SNO-001-002-2017; SNO-001-003-2017; MOÑ-003-002-2017; MOÑ-

002-003-2017; MOÑ-002-004-2017; CHIM-001-002-2017, para el *suministro* de tanques en fibra de vidrio: PS163-2019; para la compra de implementos deportivos: S158-2019 y para la preparación y entrega de raciones de comida: CPS 0-151 DE 2020.

Respecto a la aplicación inadecuada del proceso de selección se ha identificado que un Municipio contrató directamente una asociación de municipios para la ejecución de obra pública transgrediendo el **principio de selección objetiva** dado que no se permitió la libre concurrencia y la pluralidad de oferentes; se acudió a la contratación directa pese a que para las obras contratadas diferentes contratistas están en la capacidad de ejecutarlas, además que la asociación seleccionada no tiene dentro de su objeto principal desarrollar este tipo de obras (Contraloría General de Antioquia, 2017); en auditoría posterior se evidenció se celebró convenio interadministrativo entre un Municipio y una asociación de municipios para ejecutar una obra pública violando así el **principio de selección objetiva** dado que el procedimiento adecuado es la licitación pública, además que la asociación no estaba constituida para este tipo de obras. (Contraloría General de Antioquia, 2019)

#### 2.4. *Excesivo uso de la contratación directa*

La contratación directa, pese al alto riesgo de corrupción que genera, sigue siendo el mecanismo más utilizado por las Entidades Públicas para seleccionar al contratista “a dedo” (Nieves-López, 2017). Pese a que uno de los propósitos de la Ley 80 de 1993 fue limitar o disminuir la contratación directa que representaba el mayor índice para la época, y que en varios intentos de reforma se ha pretendido restringir la contratación directa (Colombia Compra Eficiente, 2016), debido al alto riesgo de corrupción, esta modalidad de selección, por alguna razón, sigue siendo la preferida por las Entidades Estatales, dentro de las cuales se cuenta obviamente las asociaciones de municipios que acuden a ella en doble vía, por un lado obtienen el contrato en forma directa por medio de la figura del convenio o contrato interadministrativo, y por la otra, al momento de subcontratar o seleccionar al verdadero ejecutor del contrato interadministrativo también recurre de forma preponderante a esta selección “a dedo”, como se evidencia de una revisión de los procesos de contratación publicados en el SECOP I.

La información estadística tomada directamente del SECOP I muestra que la contratación directa predomina en las diferentes asociaciones de municipios, representada en mayor asignación de recursos económicos por esta vía, así como mayor número de contratos adjudicados por esta vía. De las 42 asociaciones de municipios revisadas en seis (6) de ellas únicamente se utilizó la contratación directa para seleccionar al contratista -Asociación de Municipios de la Subregión Centro Sur de Caldas, Asociación de Municipios Comuneros (ASOCOMUN), Asociación de Municipios del Parque Nacional Natural Tatama, Asociación de Municipios de la Cuenca Alta del Rio Putumayo (AMUCARP), Asociación de Municipios del Sur de la Guajira y Asociación de Municipios del San Jorge (ASOSANJORGE); nueve (9) acudieron a la contratación directa y por excepción un solo procedimiento de selección diferente cuya cuantía es significativamente inferior a los recursos adjudicados directamente -Asociación de Municipios Agropecuario de la Subregión de los Yariguies solo uno por mínima cuantía por 660.000 el resto fue contratación directa; Asociación de Municipios de Risaralda (ASOMUR), solo uno por mínima cuantía por 8.700.000 el resto contratación directa; Asociación de Municipios de la Provincia de Pamplona (ASMUPROPA), uno por mínima por valor de 799.40 pesos; Asociación de Municipios del Occidente de Huila y Oriente Caucaño (ASOMSURCA); Asociación de Municipios del Sinu (ASOSINU); Asociación de Municipios del Golfo de Morrosquillo; Asociación de Municipios del Departamento de Córdoba (AMUNCÓRDOBA) (1 abreviada); Asociación de Municipios de la Costa (ASOMUCOSTA) y Asociación De Municipios del Sumapaz-.

Como se detalló en el numeral 2.3. las asociaciones de municipios abusan de la contratación directa y acuden a este mecanismo incluso cuando no existe causal que la justifique y por el contrario en la normatividad se consagra un mecanismo diferente como es el caso de contratos de obra, interventoría y suministro de materiales de construcción, entre otros.

### *3. ¿LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REALIZADOS POR LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS CONTRIBUYEN AL CUMPLIMIENTO DE SUS FINALIDADES?*

Aunque existen pocos trabajos que evalúe la gestión de las asociaciones de municipios en Colombia, todos coinciden en concluir que, tal como han operado, no cumplen con las finalidades para las cuales fueron creadas. Así, (Bustamante Perez, 2006) señala los cinco principales problemas de estas asociaciones lo que les permite hacer casi de todo y convirtieron la contratación con los municipios

en su principal fuente de financiación sin una finalidad clara; en trabajo posterior, luego de mencionar el ejercicio desarrollado en otros países como Alemania y España, se resalta como en Colombia las normas han ampliado las posibilidades de acción y surgen como una alternativa para *mejorar* el desempeño de las administraciones locales, solución intermedia para lograr *mayor eficiencia* en la prestación de los servicios, ejecución de obras, planeación del desarrollo y ordenamiento del territorio, sin embargo, en la práctica se han evidenciado los siguientes problemas que afectan la asociatividad (Bustamante Perez, 2007). Los más versados en el tema enlistan los siguientes problemas de las asociaciones de municipios (Cerón, 2004) (Pulido, 2003) (Osso, 2005):

- Indeterminación del objeto contractual, vaguedad en la definición de los propósitos, indefinición de las funciones específica que dio origen al proceso asociativo.
- Proliferación de asociaciones que no logran concretar su actividad en ninguna función específica, relacionada con la facilidad con que se pueden constituir y con la inexistencia de adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Superflua representatividad de las asociaciones existentes porque no obstante el número de las constituidas que oscila bastante, solo unas pocas han logrado cierto reconocimiento por su permanencia y por la relevancia de algunas de sus actividades.
- Excesiva vulnerabilidad financiera, derivada de la carencia de recursos para financiar sus actividades y del incumplimiento de los compromisos adquiridos por los socios en materia presupuestal.
- Falta de compromiso de los mandatarios locales con las asociaciones a que pertenecen sus municipios y con los proyectos mancomunados.

Estos problemas se generan más por las limitaciones de los operadores políticos que por la existencia de normas suficientes o de políticas públicas que estimule la asociatividad, por lo que propone modernizar el marco normativo haciendo más exigente los estudios y requisitos para su creación, lo cual a la fecha no se ha cumplido (Bustamante Perez, 2007). En estudio sobre el estado actual de las asociaciones se señala que hasta el momento estas entidades no ha tenido mayores desarrollos prácticos con estudios serios previos sobre el costo – beneficio, por lo que *“mientras no existan unas verdaderas estrategias para vigilar y controlar las asociaciones de municipios las inversiones dirigidas a las comunidades, a través de estos organismos se van a perder o van a cambiar la*

*finalidad para la cual fueron destinados, incumpliendo el propósito de su creación por cuanto se han sumergido en un cuello de botella que les impide ejercer gestión con responsabilidad”, además, “el hecho de que compitan con las ONG y las cooperativas por los recursos municipales ha conducido a que pierdan de vista el fundamento de su quehacer institucional y ha generado no pocos riesgos de corrupción” (Contraloría General de la República, 2009), por lo que el balance que realiza no es positivo, a pesar de la larga existencia de este instrumento de asociatividad. En estudio posterior se hizo un balance de las asociaciones de municipios en el cual no salieron bien libradas, dado que se concluyó: “a partir de la revisión de los informes que realizan las entidades de control se puede obtener un contraste entre los propósitos que se plantean dichas asociaciones en el momento de su conformación y la ejecución de sus planes de acción. Una gran parte deja a un lado su objetivo central de promover el desarrollo de los municipios asociados y se convierten en ejecutores de obras públicas que parecieran no atender a un foco o visión del desarrollo de dichos territorios. Esta situación conduce a la pregunta de si todo tipo de asociatividad es favorable y generar el valor agregado que se busca en el desarrollo territorial, o si, por el contrario, el mal uso del instrumento minimiza sus beneficios potenciales y refuerza su mala connotación.” (Departamento Nacional de Planeación, 2013).*

Los estudios mencionados y la revisión de los procesos de contratación de las asociaciones de municipios descrito en el numeral 2.3. del presente trabajo en el que se evidencia que las asociaciones se han convertido más en intermediarias de la contratación de los municipios, pues acuden a la figura del contrato o convenio interadministrativo para acceder directamente a la contratación sin competir con otros oferentes, sin embargo en la mayoría de los casos ni siquiera cuentan con la capacidad técnica y experiencia para ejecutar el contrato por lo que deben acudir a otro proceso de contratación pública, con lo cual se desvirtúa la mayor eficiencia que tiene como objetivo este tipo de asociatividad. Ello si se tiene en cuenta además que de la revisión de la actividad contractual no se evidencia la ejecución de una obra de carácter regional que beneficio a los municipios asociados, por el contrario, la contratación solo beneficia al municipio que contrató inicialmente a través del convenio o contrato interadministrativo, sin que exista un estudio serio que analice el costo – beneficio que indique que es más eficiente la contratación con la asociación de municipios.

Si como se dijo en el rastreo normativo realizado, aun cuando las asociaciones están facultadas para cumplir casi cualquier objeto, se debe buscar: *i*) un menor costo y *ii*) mayor eficiencia y eficacia, además de desarrollar su objeto, determinado en los estatutos, el cumplimiento de este objetivo no logra evidenciarse en los procesos de contratación de las asociaciones; así por ejemplo, no existe un estudio del costo – beneficio que recomiende contratar el Servicio de Alimentación Escolar con una asociación de municipios pero en la práctica se acude a este tipo de prácticas. El máximo órgano de control fiscal en Colombia concluye sobre la gestión de una asociación de municipios auditada:

(...) no está cumpliendo con el objetivo social para el cual fue constituida, de promover el Desarrollo Integral y ambiental sostenible y el fortalecimiento institucional de los municipios asociados, para la convivencia, la productividad, el bienestar social y la paz. No se observa el desarrollo de una gestión enfocada en el fortalecimiento de los procesos administrativos, financieros y técnicos que permitan a la asociación ser competitiva en el desarrollo regional, con especial énfasis en la erradicación de la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el incremento de la producción y la productividad en el nivel regional. (Contraloría General de la República, 2018)

#### *4. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS*

En este apartado se analizará el cumplimiento de los principios específicos de la contratación estatal consagrados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, y en ese sentido, por razones metodológicas se excluyen los principios generales de la función administrativa, que también son aplicables a la contratación y tampoco a los principios de la jurisprudencia foránea: 1) libre concurrencia, 2) igualdad de trato entre todos los posibles oferentes, 3) publicidad, 4) legalidad o transparencia de los procedimientos, 5) seguridad jurídica, 6) formalismo de los procesos licitatorios, 7) equilibrio de intereses, 8) buena fe, 9) mutabilidad del contrato, 10) intangibilidad patrimonial y 11) control de los procedimientos los cuales no están explícitamente consagrados en el Estatuto General de Contratación pero se deduce fácilmente de las diferentes reglas (Rico Puerta, 2018). En ese sentido se revisarán los principios de **transparencia (artículo 24)**, **economía (artículo 25)**, **responsabilidad (artículo 26)**.

Los principios, por tener una textura abierta, pueden limitar su eficacia directa por lo que requieren de un desarrollo normativo puntual en cada ámbito del tráfico jurídico (Corte Suprema de Justicia, 2017), lo que adquiere mayor relevancia en ámbitos sancionatorios como el penal o disciplinario con el fin de preservar del principio de legalidad estricta en la medida que las normas penales y disciplinarias que establecen la posibilidad de cometer delito o falta disciplinaria por violación de los principios constituyen verdaderas “normas en blanco” que requiere desarrollo legal para su aplicación. Así las cosas, al revisar los tres (3) principios a que alude la Ley 80 de 1993 de manera directa se hará alusión a la norma que contiene la regla de conducta para los destinatarios; por ejemplo, el principio de transparencia contenido en el artículo 26 en los numerales 2°, 3° y 4° se refiere al **principio de publicidad**, el numeral 5° se refiere a los **principios de igualdad, moralidad e imparcialidad**. El **principio de transparencia** se sustenta sobre cuatro aspectos esenciales: i) procedimientos de selección, ii) publicidad de las actuaciones negociales, iii) objetividad, licitud y proporcionalidad de los pliegos de condiciones, iv) motivación de los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella (Rico Puerta, 2018).

El **principio de economía** contenido en el artículo 25 en los numerales 1°, 2°, 4°, 15 y 17 se refiere al **principio de celeridad**, los numerales 7°, 12, 13 y 14 hacen referencia al **principio de planeación**.

El **principio de responsabilidad** del artículo 26 en el numeral 1° se refiere a la **igualdad, moralidad e imparcialidad**, el numeral 3° nuevamente se refiere al **principio de planeación**.

Como se indicó en acápites anteriores las Asociaciones de Municipios en algunos procesos de contratación revisados evidencian incumplimiento de los principios de la contratación estatal. Los organismos de control en diferentes auditorias han evidenciado esta *irregularidad*.

- Así, para el caso del principio transparencia la Asociación de Municipios auditada omitió publicar la información relacionada con la contratación, y aún, con requerimiento previo tampoco aportó los documentos del proceso contractual (Contraloría General de Antioquia, 2020).

- En otra auditoria se concluyó que la asociación de municipios auditada en diferentes procesos de contratación violó el **principio de planeación**, por insuficiencia de la información que debe contener los estudios previos (Contraloria General de Antioquia, 2017).
- La calificación al control de la gestión para una asociación de municipios auditada fue de 17.93% sobre 100% dado que no cumple con los principios evaluados mientras que la gestión contractual fue calificada de ineficiente con 0% sobre 100% (Contraloria General de Antioquia, 2019).
- Se ha identificado en auditoria que la gestión de la asociación de municipios no cumple con los principios evaluados según puntaje de 67,21, la gestión contractual por su parte se calificó con deficiencias con 57,50 puntos y finalmente se evidenció además que la asociación de municipios celebró un *convenio* interadministrativo para ejecutar un típico contrato de obra pública y para realizar las actividades lo ejecutó con terceros, toda vez, que no tiene la idoneidad para ejecutar por su propia cuenta este tipo de contratos (Contraloria General de Antioquia, 2019)
- El máximo órgano fiscal concluyó que la gestión contractual de una asociación de municipios presentó fallas en cuanto a planeación y estudios previos, además de omisión en la aplicación de trámites contractuales pertinentes al tipo de bien o servicio a adquirir, de conformidad con la normatividad aplicable (Contraloria General de la República, 2010).
- Al revisar la ejecución de recursos de regalías determinó que en contratos estatales donde actuó como contratista una Asociación de Municipios se presentaron las siguientes irregularidades: *Hallazgo 35: obras incompletas; Hallazgo 6: Incumplimiento del objeto contractual; Hallazgo 7: Incumplimiento del objeto contractual; Hallazgo 8: Pago de actividad que ya había sido realizada; Hallazgo 4: MENORES CANTIDADES DE OBRA EJECUTADAS; Hallazgo 34: Obras incompletas* (Contraloria General de la República, 2014).
- Se pudo establecer que un municipio celebró con la asociación de municipio un convenio interadministrativo el cual canceló y liquidó sin ninguna evidencia de ejecución de este (Contraloria General de Boyacá, 2018).

- Sobre el incumplimiento de las normas de contratación y la tercerización de los convenios interadministrativos también se ha dejado evidencia dado que al auditar una asociación de municipios se consideró que el Manual de Contratación no se ajusta a la normatividad. Además, que en desarrollo de los convenios interadministrativos la Asociación de Municipios contrata actividades con terceros para el desarrollo de su ejecución, entre esos contratos de prestación de servicios de mano de obra, ordenes de suministros y órdenes de compra (Contraloría General del Departamento de Córdoba, 2016).
- Finalmente, existen registros de hallazgos de la contratación entre un municipio y una asociación de municipios donde se *transgredieron los principios de la contratación estatal y se eludió el proceso de selección* (Contraloría General Departamento del Magdalena, 2017).

Los informes de auditoría del órgano de control fiscal, así como la revisión de los procesos de contratación de las asociaciones de municipios evidencian debilidades en la aplicación de los principios de la contratación estatal, lo que se puede explicar por la carencia de un instrumento de control y evaluación de la gestión de estas asociaciones con el fin de determinar si efectivamente están cumpliendo los fines para los cuales fueron creadas y en caso negativo hace falta un mecanismo para ordenar su reestructuración o eventual liquidación. La Contraloría hace una revisión *posterior y selectiva* de los procesos de contratación de las asociaciones de municipios pero dicho control resulta insuficiente por el gran número de entidades públicas que se deben auditar lo que propicia que algunas asociaciones, algunas vigencias o algunos procesos escapen al control fiscal, sin que exista otro instrumento legal o institucional de control, en la medida que los demás órganos como la Procuraduría y la Fiscalía, actúan previa denuncia o informe de funcionario público.

## 5. CONCLUSIONES

- 5.1. Las asociaciones de municipios tienen una alta vulnerabilidad financiera por los pocos ingresos que generan y la falta de gestión de cobro de los aportes de los asociados. La forma más común como las asociaciones acceden a los recursos públicos es a través del convenio o contrato interadministrativo, pero en muchos casos no tienen la experiencia y capacidad técnica para ejecutar el objeto contractual y en consecuencia deben acudir a otro proceso de

contratación adicional para seleccionar al contratista prestador final del bien, obra o servicio requerido por el municipio, práctica que no resulta ser la más aconsejable en la medida que no genera valor agregado y mayor eficiencia.

- 5.2. La normatividad vigente sobre asociaciones de municipios al menos dos aspectos que contribuyen o facilitan las irregularidades en la contratación, el primero, la vaguedad de las funciones o competencias de las asociaciones que permite que, vía estatutos, los municipios asociaciones determinen el ámbito de competencia, por la forma indeterminada que la Ley se refiere a las funciones, lo que en la práctica se traduce en que pueden hacer casi de todo, convirtiéndose en proveedores de los municipios y dejan de lado su fin misional. El segundo aspecto es la falta de un instrumento de registro, evaluación y control que permita evaluar la gestión de estos entes asociados, de forma que se desconoce el número real de las asociaciones activas, cuáles son sus funciones, domicilio, representación legal, etc., por lo que difícilmente cumplen con la Ley 1712 de 2014 -Transparencia de la Información-, lo que a la postre dificulta el control social, vía participación ciudadana.
- 5.3. De una revisión de los procesos de contratación publicados en el SECOP I por parte de las asociaciones de municipios se pudo establecer como *presuntas* irregularidades: *i) la intranscendencia regional del objeto contractual*, lo que contraría la filosofía de la asociatividad que es unir fuerzas para hacer aquello que individualmente no es posible alcanzar, encontrando procesos de contratación para celebrar fiestas municipales, mantenimiento de vehículos e instrumentos musicales, suministro de impresoras, insumos agropecuarios, materiales de construcción, festival equino y apoyo a la supervisión, entre otros; *ii) el uso abusivo del convenio interadministrativo* mediante el cual la asociación de manera directa, sin participar en un proceso de selección, accede a los recursos públicos, sin que dicha contratación esté precedida de un estudio serio de costo-beneficio que indique la conveniencia de utilizar esta figura, en muchos casos la asociación no tiene la capacidad técnica y la experiencia para ejecutar el convenio y se ve en la necesidad de acudir a otro proceso de contratación para seleccionar al proveedor final del bien, obra o servicio requerido por el municipio, lo que no genera valor agregado, menor costo o mayor eficiencia

y hace más oneroso el contrato estatal; *iii) la aplicación inadecuada del proceso de selección* dado que la asociación de municipios en esa intermediación contractual debe proceder a seleccionar al contratista conforme los diferentes procedimientos de selección actualmente vigentes, pero en algunos casos acude a la contratación directa aún cuando exista causal para acudir a otro proceso, por ejemplo, se encontró la selección de interventores, el contrato de obra, la vigilancia, el suministro o el transporte de pasajeros a través de la contratación directa cuando la norma establece que se debe acudir al concurso de méritos, a la mínima cuantía, selección abreviada o licitación pública, de acuerdo a la cuantía, lo cual permite la pluralidad de oferentes; *iv) el excesivo uso de la contratación directa* muy relacionado con el anterior hallazgo con el consabido riesgo de corrupción relacionada con esta forma de selección del contratista donde no se favorece la competencia y se asignan “contratos a dedo”.

- 5.4. La revisión de los procesos de contratación publicados también permitió determinar que las asociaciones de municipios no cumplen con las finalidades establecidas en la normatividad general de mejorar el desempeño y eficiencia de los entes asociados, y, por el contrario, en esa competencia por los recursos públicos desconocen su fin misional y contribuye a la mala gestión.

#### Referentes Bibliográficos

- Bustamante Perez, S. (1 de Diciembre de 2006). *Hacia una política pública de la asociatividad en Colombia: propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/krmen01/30-pag-hacia-una-politica-publica-asociatividad1-de-los-municipios-30-pag1>
- Bustamante Perez, S. (1 de Diciembre de 2007). *Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento*. Obtenido de <https://www.fcm.org.co/>: <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Asociatividad-Municipal.pdf>
- Cerón, R. (2004). *Las Asociaciones de Municipios*,. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Colombia Compra Eficiente. (20 de Junio de 2016). *Motivos del Proyecto "mediante el cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública que rige el*

- Sistema de Compra Pública*". Obtenido de [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co): [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20160620motivos.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20160620motivos.pdf)
- Colombia Compra Eficiente. (03 de Mayo de 2018). *Concepto: 4201813000001460 - Convenio interadministrativo para obra*. Obtenido de [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co): <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/ficha/19832>
- Contraloría Departamental de Córdoba. (1 de Julio de 2010). *Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral, Modalidad Especial, Asociación de Municipios del San Jorge (ASOSANJORGE), año auditado 2009*. Obtenido de <https://contraloriadecordoba.gov.co>: [https://contraloriadecordoba.gov.co/apc-aa-files/91fa1a67f254ccb11974daed2c4ce204/informe\\_final\\_asosanjorge.pdf](https://contraloriadecordoba.gov.co/apc-aa-files/91fa1a67f254ccb11974daed2c4ce204/informe_final_asosanjorge.pdf)
- Contraloría Departamental de Córdoba. (1 de Mayo de 2013). *Informe Preliminar de Auditoría con Enfoque integral, modalidad especial, Asociación de Municipios del Sinú -ASOSINU-, vigencia auditada 2011 y 2012, informe final*. Obtenido de <https://contraloriadecordoba.gov.co/>: [https://contraloriadecordoba.gov.co/apc-aa-files/91fa1a67f254ccb11974daed2c4ce204/informe\\_final-amussin.pdf](https://contraloriadecordoba.gov.co/apc-aa-files/91fa1a67f254ccb11974daed2c4ce204/informe_final-amussin.pdf)
- Contraloría General de Antioquia. (1 de Julio de 2017). *Informe Definitivo de Auditoría Especial Corporación Agencia para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión de Bosques "CORPOBOSQUES"*. Obtenido de <http://www.cga.gov.co>: [http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202017/CAA\\_E\\_COCORNA\\_CORPOBOSQUES\\_GT\\_4\\_2016\\_2017.pdf](http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202017/CAA_E_COCORNA_CORPOBOSQUES_GT_4_2016_2017.pdf)
- Contraloría General de Antioquia. (1 de Julio de 2017). *Informe definitivo de auditoría especial Municipios Asociados de la Subregion de Embalses de los Rios Negro - Nare "MASER"*. Obtenido de [www.cga.gov.co](http://www.cga.gov.co): [http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202017/GUATAPE\\_asociacion\\_municipios\\_MASER\\_GT\\_4\\_2016\\_2017.pdf](http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202017/GUATAPE_asociacion_municipios_MASER_GT_4_2016_2017.pdf)
- Contraloría General de Antioquia. (1 de Noviembre de 2019). *Informe definitivo de auditoría especial en gestión contractual y presupuestal Asociación de Municipios del Bajo Cauca y del Bajo Nechí "AMBACAN", vigencia 2018*. Obtenido de [www.cga.gov.co](http://www.cga.gov.co): [http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202019/CAUCASIA\\_asociacion\\_municipios\\_AMBACAN\\_GT\\_5\\_2018\\_2019\\_2019100015465.pdf](http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202019/CAUCASIA_asociacion_municipios_AMBACAN_GT_5_2018_2019_2019100015465.pdf)
- Contraloría General de Antioquia. (1 de Junio de 2019). *Informe definitivo de auditoría especial gestión contractual Municipios Asociados para el Desarrollo del Norte de Antioquia "MADENA", Vigencia 2018*. Obtenido de [www.cga.gov.co](http://www.cga.gov.co): [http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202019/ENTRERRIOS\\_municipios%20asociados\\_MADENA\\_GT\\_1\\_2018\\_2019\\_2019100007479.pdf](http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202019/ENTRERRIOS_municipios%20asociados_MADENA_GT_1_2018_2019_2019100007479.pdf)
- Contraloría General de Antioquia. (1 de Agosto de 2019). *Informe Definitivo de Auditoría Especial Gestión Contractual Municipios Asociados de la Subregión de Embalses de Rionegro - Nare "MASER"*. Obtenido de <http://www.cga.gov.co>: [http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202019/GUATAPE\\_municipios\\_asociados\\_MASER\\_GT\\_2\\_2018\\_2019\\_2019100011435.pdf](http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes%20de%20Auditora%202019/GUATAPE_municipios_asociados_MASER_GT_2_2018_2019_2019100011435.pdf)

- Contraloría General de Antioquia. (1 de Enero de 2020). *Informe definitivo de auditoría especial Asociación de Municipios del Norte Antioqueño "AMUNORTE"*. Obtenido de [www.cga.gov.co](http://www.cga.gov.co):  
[http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/AuditoriaIntegral/Informes%20de%20Auditora%202019/ITUANGO\\_asociacion\\_municipios\\_AMUNORTE\\_GT\\_8\\_2018\\_2019\\_202010000649.pdf](http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/AuditoriaIntegral/Informes%20de%20Auditora%202019/ITUANGO_asociacion_municipios_AMUNORTE_GT_8_2018_2019_202010000649.pdf)
- Contraloría General de Boyacá. (1 de Mayo de 2018). *Informe Definitivo Auditoría, Municipio de Rondon, Vigencia 2017*. Obtenido de <https://cgb.gov.co/>:  
<https://cgb.gov.co/inicio/Archivos/controlfiscal/2018/INFORME%20DEFINITIVO%20MUNICIPIO%20DE%20RONDON%202017.pdf>
- Contraloría General de la República. (30 de Noviembre de 2009). *Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia*. Obtenido de [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co):  
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465015/Estudio+Asociaci%C3%B3n+Municipios.pdf/b9b634f9-029a-408f-9408-16b9175b1009?version=1.0>
- Contraloría General de la República. (15 de Julio de 2010). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad especial, Asociación Suprdepartamental de Municipios del alto Patía "ASOPATIA", vigencia 2010*. Obtenido de [www.cgr.gov.co](http://www.cgr.gov.co):  
[https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479122/033\\_AE\\_ASOPATIA\\_2010.pdf/24ac3b44-a804-4285-90ac-bd29381cb291?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479122/033_AE_ASOPATIA_2010.pdf/24ac3b44-a804-4285-90ac-bd29381cb291?version=1.0)
- Contraloría General de la República. (11 de Marzo de 2014). *Informe de Seguimiento en tiempo real a los recursos del Sistema General de Regalías*. Obtenido de <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/>:  
<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Informe%20Regalias%2051%20Cordoba.pdf>
- Contraloría General de la República. (1 de Noviembre de 2018). *Informe Auditoría de Cumplimiento, Asociación Suprdepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía "ASOPATIA", Vigencia 2017*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co>:  
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1225157/070+CUMPLIMIENTO+ASOPATIA.pdf/d4672f2e-9fce-4d7a-9326-a9cfb96ca7d0?version=1.0>
- Contraloría General del Departamento de Córdoba. (1 de Diciembre de 2016). *INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE LA SABANA Y DEL SINU "AMUSSIM"*. Obtenido de <https://contraloriadecordoba.gov.co/>:  
[https://contraloriadecordoba.gov.co/apc-aa-files/91fa1a67f254ccb11974daed2c4ce204/informe\\_final\\_amussin.pdf](https://contraloriadecordoba.gov.co/apc-aa-files/91fa1a67f254ccb11974daed2c4ce204/informe_final_amussin.pdf)
- Contraloría General del Risaralda. (08 de Noviembre de 2018). *CONTRALORIA GENERAL DEL RISARALDA AUDITORIA REGULAR ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE RISARALDA - ASOMUR*. Obtenido de <http://contraloria-general-del-risaralda.micolombiadigital.gov.co/>:  
[https://contraloria-general-del-risaralda.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloria-general-del-risaralda/content/files/000282/14093\\_boletin-de-prensa-n-121-del-2018.pdf](https://contraloria-general-del-risaralda.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloria-general-del-risaralda/content/files/000282/14093_boletin-de-prensa-n-121-del-2018.pdf)
- Contraloría General Departamento del Magdalena. (18 de Diciembre de 2017). *Informe Definitivo de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Contratación 2016, Alcaldía Municipal de San Zenón*. Obtenido de <https://www.contraloriadelmagdalena.gov.co/>:  
<https://www.contraloriadelmagdalena.gov.co/wp->

- content/uploads/2017/12/Inf%20Def%20Alc%20San%20Zenon%20%28Cont%29%20Vig%202017.pdf
- Corte Suprema de Justicia. (24 de Mayo de 2017). *Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal*. Obtenido de <https://cortesuprema.gov.co/>: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b1jun2017/SP7322-2017.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (1 de Agosto de 2013). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*. Obtenido de <https://gapv.mininterior.gov.co/>: [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/balance\\_procesos\\_asociativos\\_dnp.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/balance_procesos_asociativos_dnp.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (1 de Agosto de 2013). *Balance premilinar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*. Obtenido de [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co): [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/balance\\_procesos\\_asociativos\\_dnp.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/balance_procesos_asociativos_dnp.pdf)
- El Universal. (29 de Septiembre de 2015). *El suspendido Alcalde de Santa Rosa "respeta fallo" pero no lo comparte*. Obtenido de [www.eluniversal.com.co](http://www.eluniversal.com.co): <https://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/el-suspendido-alcalde-de-santa-rosa-respeta-fallo-pero-no-lo-comparte-207141-DTEU309291>
- Estudiantes de la Maestría en Derecho Administrativo. (26 de Octubre de 2012). *Corrupción: ¿novela o poesía? Los estudiantes de la Maestría en Derecho Administrativo - Profundización de la Universidad Externado de Colombia discuten en torno a la corrupción*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/>: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/download/3381/3550?inline=1>
- Hernandez Becerra, A. (14 de Agosto de 2018). *Competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales*. Obtenido de [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co): [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/34385419](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34385419)
- La Republica. (15 de 05 de 2018). *www.larepublica.com*. Obtenido de [www.larepublica.com](http://www.larepublica.com): <https://www.larepublica.co/economia/el-estado-se-gasta-100-billones-al-ano-en-contratacion-segun-colombia-compra-eficiente-2725948>
- Nicod, C. (20 de Abril de 1999). *El asociativismo municipal: un instrumento para el fortalecimiento institucional*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org>: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3220/S9920092\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3220/S9920092_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Nieves-López, J. G. (2017). El principio de selección objetiva en la licitación. *Verba Iuris*, 13-24.
- Oso, P. A. (2005). *Asociaciones de Municipios en Colombia. Trayectoria y Perspectivas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (3 de Noviembre de 2016). *Radicado 396120 de 2016*. Obtenido de <https://amussim.gov.co>: [https://amussim.gov.co/documentos/noticias/2016/10/Pronunciamiento\\_Procuraduria\\_General.pdf](https://amussim.gov.co/documentos/noticias/2016/10/Pronunciamiento_Procuraduria_General.pdf)
- Pulido, L. M. (2003). *Informe final de consultoría para el fortalecimiento normativo de las Asociaciones de Municipios en Colombia*. Bogotá: CAF y FCM.

Rico Puerta, L. A. (2018). *Teoria General y Practica de la Contratación Estatal*. Bogotá D.C.: Leyer Editores.