

CONCEPTO 12 DE 2012

(Diciembre 26)

<Fuente: Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Relativo a la suscripción de Convenios Interadministrativos por parte de Gobernadores de Departamento

I. INTRODUCCIÓN.

Este documento contiene un análisis jurídico referente a: 1) las competencias de las Asambleas Departamentales y los Gobernadores en la Constitución y en la Ley y; 2) el marco normativo por medio del cual las Asambleas Departamentales autorizan al Gobernador para suscribir Convenios Interadministrativos.

II. ANÁLISIS JURÍDICO.

1) Competencias de las Asambleas Departamentales y los Gobernadores en la Constitución y en la Ley.

La Carta Política define a la asamblea departamental como “una corporación político-administrativa de elección popular⁽¹⁾”; sus miembros, los diputados, no son empleados públicos, pero sí servidores públicos⁽²⁾.

El Gobernador es el “jefe de la administración seccional y representante legal del departamento”⁽³⁾ y será además elegido popularmente⁽⁴⁾.

Las características enunciadas: corporación político-administrativa, servidores públicos, empleado público, denotan que las actuaciones de una y otros están reguladas en la Constitución y en la ley y a éstas deben ajustarse; de igual forma, estos cumplen funciones públicas, siéndoles aplicable el artículo [209](#) de la Constitución Política, que señala como finalidad de la función administrativa el servicio de los intereses generales, bajo los principios de equidad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, y de coordinación entre las autoridades administrativas⁽⁵⁾.

Los artículos [300](#) y [305](#) constitucionales establecen las competencias de las asambleas y los gobernadores respectivamente, y prevén que la misma Constitución y la ley pueden asignarles otras. Su lectura integral permite entrever cómo las funciones de las asambleas consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo departamental, en tanto que las funciones del gobernador son en esencia, de ejecución, pues su ejercicio requiere de actuaciones y decisiones para casos concretos.

Así las cosas, las decisiones de carácter general que adopta la asamblea departamental, denominadas Ordenanzas, en algunos casos son de iniciativa privada del gobernador y, en todos los casos, requieren de su sanción para entrar en vigencia⁽⁶⁾; el gobernador está facultado para objetar los proyectos de acuerdo recibidos para sanción, tanto por razones de inconveniencia o ilegalidad como por considerarlos inconstitucionales⁽⁷⁾.

2) El marco normativo por medio del cual las Asambleas Departamentales autorizan al

Gobernador para suscribir Convenios Interadministrativos

El marco normativo por medio del cual las Asambleas Departamentales autorizan al Gobernador para suscribir Convenios Interadministrativos.

Sobre las competencias para la contratación de los departamentos, dispone la Constitución Política:

“Artículo [300](#). Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales”.

“Artículo [303](#). En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento...”.

“Artículo [305](#). Son atribuciones del gobernador: (...) 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes (...)”.

Como puede evidenciarse en los apartes anteriormente transcritos, en materia de contratación la Constitución Política establece que corresponde a las asambleas autorizar al gobernador para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución, relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de servicios a cargo del departamento; esto último sin embargo, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

En relación con la autorización para contratar, el artículo 60, Decreto 1222 del 18 de Abril de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”, estableció que las asambleas departamentales deben “autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas”.

Por su parte, la Ley [80](#) de 1993 “Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, señala lo siguiente en relación con la capacidad de contratación de las entidades territoriales:

“Artículo [11](#). (...) 3°. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva: (...) b) A nivel territorial, **los gobernadores de los departamentos**, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades”. (subrayado y negrilla propios)

Adicionalmente, el artículo [25](#) de la misma Ley 80 de 1993, señala expresamente:

“Artículo [25](#). Principio de Economía: En virtud de este principio: (...) 11. Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación.

De conformidad con lo previsto en los artículos [300](#), numeral 9º y [313](#), numeral 3º, de la Constitución Política, las asambleas departamentales y los consejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos”.

En este orden de ideas, la competencia general que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública le atribuye a los jefes de las entidades territoriales para contratar, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre asambleas y gobernadores, la cual, como se ha visto anteriormente, prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros y una ejecución de la misma por el segundo.

Así, en el caso concreto, se tiene que la Ordenanza No. 1.E del 1º de Febrero de 1994 expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, autorizó en su artículo [1](#) de forma expresa y en un sentido general, al Gobernador del mismo Departamento, para “la celebración de contratos que la administración requiera para el cumplimiento de sus fines y objetivos, de conformidad con la Constitución y la Ley”, de forma tal que se encuentra plenamente probada la existencia de autorización de facultades necesaria para que el Gobernador de Antioquia pueda contratar con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La anterior autorización general en temas contractuales, teniendo en cuenta que la facultad de autorización en cabeza de las Asambleas Departamentales, no puede extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del departamento, de conformidad con el artículo [300-9](#) de la Carta. En otras palabras, la reglamentación que expidan las Asambleas no podrá regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.⁽⁸⁾

Por último, es dable señalar que en relación con la asimilación de los Convenios con los Contratos Interadministrativos, el Honorable Consejo de Estado⁽⁹⁾ los ha tomado como afines siempre y cuando involucren prestaciones patrimoniales, pues en los dos casos se asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicán de cualquier otro “acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial”, en los términos del artículo [864](#) del Código de Comercio.

Así las cosas, si bien es cierto en la práctica de las relaciones jurídicas establecidas en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación de “Contrato” o “Convenio” Interadministrativos, todos los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda su extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica.

Por lo anterior y para el caso concreto, es dable anotar que la autorización al Gobernador de Antioquia dada por la respectiva Asamblea Departamental en Ordenanza No. 1.E del 1º de Febrero de 1994, relativa a la posibilidad de “celebrar los contratos que la administración requiera para el cumplimiento de sus fines y objetivos, de conformidad con la Constitución y la Ley”, también puede ser extensivo para el caso de los Convenios Interadministrativos, pues como se vio en apartes anteriores, para efectos prácticos de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - Ley [80](#) de 1993, estos son completamente asimilables.

III. CONCLUSIONES.

1. La Ordenanza No. 1.E del 1º de Febrero de 1994 expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, autorizó en su artículo 1º de forma expresa y en un sentido general, al Gobernador del mismo Departamento, para “la celebración de contratos que la administración requiera para el cumplimiento de sus fines y objetivos, de conformidad con la Constitución y la Ley”, de forma tal que se encuentra plenamente probada la existencia de autorización de facultades necesaria para que el Gobernador de Antioquia pueda contratar con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. Para efectos prácticos relativos a la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - Ley [80](#) de 1993, los conceptos de Convenio y Contrato Interadministrativos deben entenderse como asimilables y por tanto, ajustados a la autorización de contratación dada por la Asamblea Departamental de Antioquia al Gobernador del mismo departamento.

Este concepto no compromete la responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica Interna, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo [230](#) de la Constitución Política.

NOTAS AL FINAL:

1. Artículo [299](#) de la Constitución Política.

2. Artículo [123](#) de la Constitución Política “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas (...) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

3. Artículo [303](#) de la Constitución Política.

4. *Ibíd.*

5. Constitución Política, Art. [209](#): “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. / Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”

6. Artículo 77 del Decreto 1222 del 18 de Abril de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.

7. *Ibíd.*

8. Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

9. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 23 de Junio de 2010. Rad. No. 66001-23-31-000-1998-00261-01 (17860). C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

