

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, martes, 09 de septiembre de 2025

20252100072843
Al responder cite este Nro.
20252100072843

De: Jefe de Oficina Jurídica

Para: Diego Armando Solano Montenegro
Vicepresidencia de Integración Productiva.

Asunto: **Respuesta** concepto sobre la naturaleza jurídica de entidad pública o privada de la EPSEA: AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO LOCAL "APRODEL"

Respetado Dr Diego.

Cordial saludo,

El 12 de agosto de 2025 a través del memorando con radicado No. 20253100065773 se solicita a la Oficina Jurídica resolver la consulta sobre la naturaleza jurídica de entidad pública o privada de la EPSEA: AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL "APRODEL". Si bien la consulta es sobre la naturaleza jurídica de una determinada EPSEA, encontramos que en la exposición del asunto jurídico se refiere (i) a la creación de la Agencia de Desarrollo Rural según el Decreto 2364 de 2015; (ii) sobre las funciones asignadas por ese Decreto a la Dirección de Asistencia Técnica; (iii) la creación del Sistema de Innovación Agropecuaria (SNIA) según la Ley 1876 de 2017; (iv) la definición de la extensión agropecuaria; (v) la definición del servicio público de extensión agropecuaria según el artículo 24 de la Ley 1876 de 2017; (vi) la selección y contratación de las EPSEAS; (vii) la prestación del servicio público de extensión agropecuaria por EPSEAS; (viii) la ejecución de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria según cada Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA); (ix) la generación de esquemas de articulación territorial para la formulación de estos planes en los Departamentos; (x) la garantía de la ejecución de procesos contractuales por parte de la Dirección de Asistencia Técnica de la Agencia de Desarrollo Rural para la efectiva prestación del servicio público de extensión agropecuaria; (xi) el reconocimiento del campesinado como sujeto especial de protección constitucional con base en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política; (xii) el Plan Nacional de Desarrollo y el enfoque

ambiental; (xiii) la aplicación de la modalidad de convenio interadministrativo para cumplir con las necesidades para ejecutar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria; (xiv) lo que señala la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente en el concepto C-270 de 2022 sobre los contratos y convenios interadministrativos.

Solamente después de tratar esta variedad de temas en el tercer párrafo de la página 6 del memorando mencionado se señala: “*Teniendo en cuenta lo descrito a lo largo de este texto, la*

Dirección de Asistencia Técnica requiere orientar jurídicamente sus acciones para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, por tanto y con la finalidad de una posible suscripción de un convenio interadministrativo, se solicita se oriente jurídicamente en la definición de la naturaleza jurídica de la EPSEA APRODEL en el entendido de situar si esta EPSEA es una entidad pública o privada de acuerdo a lo señalado en sus estatutos y acta de constitución, atendiendo el cumplimiento de las disposiciones legales y a los principios de la contratación estatal, ni efectuar vulneraciones frente a la selección objetiva”.

Con base en esta consideración se formulan dos preguntas jurídicas:

- “- *¿De acuerdo a la naturaleza jurídica de la EPSEA APRODEL orientar jurídicamente si esta es una entidad pública o privada de acuerdo a lo señalado en sus estatutos y acta de constitución?*
- *¿Es jurídicamente viable suscribir un convenio interadministrativo con un consorcio o unión temporal constituido por una EPSEA pública y privada en donde la EPSEA pública tenga el mayor porcentaje de conformación?”*

Para la elaboración de este concepto se aportaron los siguientes documentos:

- 1.- Certificado de existencia y representación legal de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL”, expedida el 10 de octubre de 2024 por la Cámara de Comercio del Piedemonte Araucano (9 folios).
- 2.- Certificado de pago de aportes al Sistema de Seguridad Social y Aportes Parafiscales de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO “APRODEL”, expedido el 20 de septiembre de 2024 y acompañado de la cédula de ciudadanía de la contadora pública Martha Lucía Fuentes Calderón, su Tarjeta Profesional y la Certificación de la Junta Central de Contadores (3 folios).
- 3.- Formulario del Registro Único Tributario de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL” (5 folios).

4.- Estado de la situación financiera de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL” al 31 de diciembre de 2023 y al 31 de diciembre de 2022 (1 folio).

5.- Estado de resultado integral de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL” al 31 de diciembre de 2023 y al 31 de diciembre de 2022 (1 folio).

6.- Políticas contables y notas explicativas a los estados financieros a 31 de diciembre de los años 2023 – 2022 de APRODEL (7 folios).

7.- Estatutos de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL” (30 folios).

Con base en lo anterior se procede a resolver lo considerado y las preguntas formuladas por su despacho.

2.- Consideraciones jurídicas.

2.1.- La naturaleza jurídica de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL”.

Los documentos aportados nos han permitido estudiar y determinar la naturaleza jurídica de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL”.

De acuerdo con el Acta de la Reunión de la Asamblea General Extraordinaria (acta No. 3) celebrada el 29 de diciembre de 2017, se reunieron los siguientes miembros: (i) AVANSAR ONG/RL – IVÁN JAIR NIÑO; (ii) SECRETARIA DE HACIENDA – SHIRLEY ANTOLINEZ; (iii) GRANCOOP/RL – MERCY SANTANDER; (iv) OFICINA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL/EBER REINA BARÓN; (v) FUNDACIÓN LUZ ESPERANZA/RL – ARNULFO ARANGO; (vi) ALCALDÍA MUNICIPAL DE TAME/HERNÁN DARÍO CAMACHO; (vii) COOPERATIVA MULTIACTIVA CRISTIANA AGROPECUARIA COMMCRIA/RL – EBER ALONSO MULATO; y, (viii) EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TAME CARIBABARE E.S.P./RL – ANTONIO GARCÍA.

En la mencionada Asamblea General Extraordinaria se revisó la propuesta de reforma de Estatutos, en la medida en que el *“Gerente de Aprodel presenta propuesta de reforma de estatutos en los siguientes términos, aclarando que la misma será con el fin de adicionar numerales y no eliminar, suprimir, o cambiar los existentes. Se sustenta en el análisis del contexto actual de las organizaciones sin ánimo de lucro, la misionalidad de Aprodel, los retos de promoción al desarrollo local y las políticas públicas relacionadas”*.

Se propuso la modificación del objeto consagrada en el artículo 8 de los estatutos que quedaría de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 8. OBJETO. *El objeto de APRODEL es articular, promover y fortalecer los procesos pertinentes para el desarrollo socioeconómico local sostenible, solidario e incluyente, con enfoque territorial y diferencial en Colombia y en especial apoyo a entidades sin ánimo de lucro que desarrollen actividades afines.*

LA AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL APRODEL en el marco del artículo 359 del Estatuto Tributario desarrolla las actividades meritorias: Actividad “9. Actividades de desarrollo empresarial. Promoción del desarrollo empresarial y el emprendimiento definido por la Ley 1014 de 2006” y Actividad “12. Promoción y apoyo a entidades sin ánimo de lucro que ejecuten acciones directas en el territorio nacional en alguna de las actividades meritorias descritas en este artículo”; tal como se describe en los términos previstos en la Parágrafos 1 y 2 del mismo artículo”.

Así mismo, se propuso la reforma de los objetivos específicos según el siguiente artículo 9 de los estatutos:

“ARTÍCULO 9. OBJETIVOS ESPECÍFICOS. *En desarrollo de su objeto a Agencia Promotora de Desarrollo Económico Regional “APRODEL” desarrollará adicional las siguientes actividades:*

- *Promover, incidir y agenciar políticas públicas de desarrollo económico territorial.*
- *En coordinación con los asociados gestionar recursos a través de convenios, alianzas, contratos, partenariados y otros mecanismos del sector Público, Privado, organismos de Cooperación nacional e internacional que permitan el desarrollo socioeconómico de los territorios.*
- *Promover la gestión, difusión y apropiación del conocimiento relacionado con el desarrollo socioeconómico territorial.*
- *Promover formas de financiamiento alternativo y comercio justo para el desarrollo económico local con enfoque territorial.*
- *Fomentar diálogos, alianzas y el trabajo en red entre los procesos de agenciamientos y otras redes a nivel nacional e internacional.*
- *Fomentar la cultura del emprendimiento, el desarrollo productivo y empresarial de las micro y pequeñas empresas, empresas asociativas y solidarias y formas de economía propia que contribuyan al desarrollo económico local con enfoque territorial.*
- *Promoción y apoyo a entidades sin ánimo de lucro que ejecuten acciones directas de desarrollo económico local con enfoque territorial.*

- **PARÁGRAFO:** *Para el desarrollo de su objeto misional APRODEL hará énfasis en la atención a programas de desarrollo de etnias, afrodescendientes, población vulnerable y medio ambiente”.*

La anterior reforma a los artículos 8 y 9 de los Estatutos fue aprobada por unanimidad por la Asamblea Extraordinaria.

Ahora bien, de acuerdo con los Estatutos de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO LOCAL en su artículo 1º se establece que la *“Corporación que regula los presentes Estatutos, se denomina Agencia Promotora de Desarrollo Económico Regional, corporación de participación Mixta, integrada por los sectores público, privado y social, para efectos estatutarios y legales utilizará la sigla “APRODEL””.*

De acuerdo con el artículo 2º de los Estatutos, la naturaleza jurídica de la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL “APRODEL” *“es una Corporación de participación Mixta de carácter asociativo, integrada por personas jurídicas nacionales e internacionales pertenecientes a los sectores público, privado y social. Entidad sin ánimo de lucro, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio. Se regirá por las disposiciones previstas en el código civil y en las demás normas relacionadas con asociaciones civiles de utilidad común y por lo dispuesto en los presentes Estatutos”.*

Este artículo nos permite comprender varias cuestiones: (i) se creó como corporación de participación mixta de carácter asociativo; (ii) en la que pueden estar integradas personas jurídicas nacionales e internacionales, públicas o privadas; (iii) es una entidad sin ánimo de lucro con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio; (iv) su régimen legal de los actos jurídicos y de los contratos será el del derecho privado, en especial del derecho civil y de las asociaciones civiles de utilidad común, así como por sus estatutos.

Se trata, pues, de una típica entidad sin ánimo de lucro que hace parte del denominado tercer sector, en las que pueden encontrarse entidades diversas entre las que se tiene a las Corporaciones, asociaciones y fundaciones. Se trata de personas jurídicas dotadas de capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones con sujeción a las disposiciones legales y a sus propios estatutos. Una de sus características es que no distribuyen excedentes o utilidades entre los miembros que la integran, puesto que si finalidad no está orientada al enriquecimiento personal, sino al desarrollo de propósitos sociales, comunitarios o de cooperación en favor de los asociados o de terceras personas.

Su registro ante la Cámara de Comercio es esencial para darle publicidad a sus actos frente a terceros. Según el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado de 10 de octubre de 2024, la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO

REGIONAL “APRODEL” se registró como entidad sin ánimo de lucro, con NIT No. 900.224.004-6, inscrita el 19 de febrero de 2011, cuyo último año de renovación fue el 2024. Su domicilio principal se encuentra en el municipio de Tame, Arauca. Como actividades económicas se certifica la principal según código S9499 (ACTIVIDADES DE OTRAS ASOCIACIONES N.C.P); como secundaria la correspondiente al código M7010 (ACTIVIDADES DE ADMINISTRACIÓN EMPRESARIAL); y como otras actividades las relacionadas con los códigos M7020 y 08413 (ACTIVIDADES DE CONSULTORÍA DE GESTIÓN – REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE ORGANISMOS QUE PRESTAN SERVICIOS DE SALUD, EDUCATIVOS, CULTURALES Y OTROS SERVICIOS SOCIALES, EXCEPTO SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL).

La Corte Constitucional en la sentencia C-506 de 1994 determina como criterio jurisprudencial que *“el régimen que permite la conformación de las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con carácter mixto por la participación de aportes de la Nación y de sus entidades descentralizadas, en todo caso significa la posibilidad de utilizar formas válidas y legítimas de asociación y participación en la gestión de fines públicos o de la atención y de la prestación de verdaderos servicios públicos, y no comportan por sí mismas un simple traslado de recursos públicos a los particulares”*¹.

Luego, la Corte Constitucional en la sentencia C-230 de 1995 señala como criterio jurisprudencial que por *“no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del código civil y demás normas complementarias (...) Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos. Es más, dichas entidades por manejar bienes y recursos públicos, cumplir funciones públicas y constituir*

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1994. *“Ahora bien, por lo que se refiere al caso concreto que se examina, la Corte advierte que en este asunto se trata del examen de la constitucionalidad de unas disposiciones de rango legal por las que se autoriza a la Nación y a sus entidades descentralizadas para: 1o. Asociarse con los particulares bajo la modalidad de las personas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones. 2o. Crear las mencionadas personas jurídicas y hacer a ellas aportes en dinero, en especie o de industria; entendiéndose por aportes en especie o de industria, entre otros, conocimiento, patentes, material bibliográfico, instalaciones, equipos y trabajo de científicos investigadores, técnicos y demás personas que el objeto requiera. 3o. Aplicarles a las mencionadas personas jurídicas sin ánimo de lucro, como corporaciones y fundaciones, las normas pertinentes del derecho privado. 4o. Asociarse en estas modalidades para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías”*.

formas de la descentralización por servicios, pueden considerarse partes agregadas o vinculadas a la estructura principal de la administración nacional que corresponde al legislador determinar, según el art. 150-7 de la Constitución”.

En la sentencia C-316 de 1995 la Corte Constitucional señala que sin perjuicio de la prohibición contenida en la primera parte del artículo 355 del Constitución Política “*no puede pensarse en forma absoluta que la norma haya consagrado la supresión del “fomento a las empresas útiles y benéficas dignas de apoyo”, que continúa siendo, un modo de gestión o de actuación directa o indirecta y de intervención del Estado en el campo de la actividad privada con el fin de cumplir con el objetivo de ciertas actividades de interés público -la contratación- “con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo”.*

El desarrollo de esas actividades, sostiene la Corte Constitucional en la sentencia C-316 de 1995, “*no se puede realizar libremente, porque la norma puntualiza cada uno de los elementos que participan en su aplicación. Así, pues sólo mediante contrato (de derecho público o privado porque la disposición no lo limita), se puede vincular la entidad privada a la ejecución del programa o actividad; la condición de beneficiario es privativa de las entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, y se condiciona, además, la elección del programa o actividad a ejecutarse al hecho de que uno y otra se puedan deducir de los planes de desarrollo nacional o seccional, según la órbita de acción de la entidad oficial que pretenda impulsarlos. Sobre este último punto debe advertirse, como lo hizo la sentencia C-372 de 1994, que la relación que debe guardar el programa o la actividad de interés público que se pretende ejecutar con el respectivo plan de desarrollo es de simple concordancia, vale decir, que tales actividades se contemplen dentro del plan de inversiones como una alternativa general”.*

A juicio de la Corte Constitucional en la sentencia C-316 de 1995 la “*especificidad de la norma del art. 355, con el alcance que ha quedado precisado anteriormente, no puede significar en modo alguno un cercenamiento de la actividad de fomento que el Estado cumple a través de mecanismos y formas variadas y complejas. En efecto, si entre los fines esenciales que debe cumplir el Estado están los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y les corresponde como función a las autoridades, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de aquél, no resulta opuesto a las finalidades que persigue la organización estatal ni a las responsabilidades de las autoridades públicas el apoyo a las entidades privadas que desarrollan programas y actividades*

de interés público o social, de ordinario concurrentes con los que cumplen las entidades públicas”.

A lo que se agrega por la Corte Constitucional en la sentencia C-316 de 1995 que la *“ejecución de algunas actividades propias del Estado a través de la contratación o con la participación directa de los particulares, resulta en cierto modo, una tendencia que se descubre a lo largo de la Constitución, y que obedece al interés del Constituyente de “desoficializar” buena parte de la actividad pública apoyándose en la participación privada como una forma de acercamiento y colaboración mutua con finalidades productivas de diferente índole entre los sectores público y privado. Dentro de ese designio constitucional se inscriben, por ejemplo, la autorización de la Carta para “la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social” (art 48), la “prestación de los servicios de salud” (art.49), la de llevar a cabo “el ejercicio de la vigilancia fiscal”, o la “prestación de los servicios públicos” (art. 365)”*.

Finalmente, la Corte Constitucional en la sentencia C-316 de 1995 considera que *“si la participación en la creación de corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro por la Nación y sus entidades descentralizadas es un comportamiento ajustado a la preceptiva constitucional, participar a posteriori en tales entidades mediante el aporte respectivo, resulta igualmente una conducta acorde con la Constitución, pues de esta manera se hace efectivo el cometido constitucional antes aludido, relativo al fomento, desarrollo y promoción de la investigación científica y tecnológica”*.

En la sentencia C-216 de 2020 la Corte Constitucional se avanza en la definición de las organizaciones sin ánimo de lucro, las cuales se *“fundamentan en el principio de solidaridad, previsto en el artículo 1 de la Constitución Política. La jurisprudencia constitucional las ha definido como personas jurídicas que surgen de la voluntad de un grupo de individuos, quienes vinculan un capital a la obtención de un fin de interés general o de bienestar común no lucrativo y por ello satisfacen intereses públicos y sociales”*.

Se trata de entidades, según la sentencia C-216 de 2020, que se caracterizan porque *“su fin no es lucrativo, es decir, no pretenden repartir entre sus asociados las utilidades que deriven de su actividad. En otras palabras, significa que estas personas jurídicas pueden realizar actividades y, en virtud de ellas, podrán obtener utilidades, pero éstas no podrán ser destinadas para repartirse entre sus asociados -distinción entre la obtención de utilidad y reparto de utilidad- (...) Otra característica consiste en que las entidades sin ánimo de lucro existen independientemente de las personas que la constituyen. Si bien esta pareciese una característica común a todas las personas jurídicas, en el caso de las entidades sin ánimo de lucro cobra mayor importancia, pues en virtud de ella se entiende también que, todo ingreso que perciba la persona jurídica deberá destinarse a su crecimiento y actividad. Por otro lado, sus fundadores solo tendrán derechos o beneficios por el hecho de su afiliación, mas no un derecho de propiedad sobre los bienes, activos o patrimonios de la entidad (...) Una tercera característica hace referencia a las actividades que realiza una entidad sin ánimo de lucro. Por tendencia, estas personas jurídicas suelen desarrollar actividades que son de beneficio social, se encaminan hacia un grupo determinado de personas o hacia la comunidad en general, tales como la salud,*

el deporte, la educación, la investigación científica, tecnológica, ecológica, las actividades ligadas al desarrollo social, entre otros”.

Finalmente, la sentencia C-437 de 2023 de la Corte Constitucional señala que las “ESAL son entidades capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. Por lo tanto, conforme al artículo 6 de la Ley 80 de 1993, podrán contratar con el Estado siempre que cumplan con los requisitos legales aplicables y no estén incurrir en causales de inhabilidad o de incompatibilidad. El artículo 355 (sic) Constitución Política incentiva la contratación pública con las ESAL para el cumplimiento de los planes de desarrollo del gobierno nacional y de las entidades territoriales. Este artículo fue reglamentado por el Decreto 092 de 2017, el cual prevé los requisitos que las ESAL deben cumplir para poder ser contratistas en este tipo de contratos, así como reglas de los procesos de contratación, entre otras”.

De otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en su concepto de 26 de octubre de 2000² da su orientación jurídica que lo “normado en el inciso segundo del artículo 95 de la ley 489 de 1998, en armonía con lo expuesto por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de esa norma, permite concluir a la Sala que el régimen legal aplicable a las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación exclusiva de entidades públicas, es el previsto en el Código Civil para ese tipo de entidades, y en general en el Derecho Privado, salvo en lo concerniente a las materias expresamente señaladas por la Corte Constitucional, esto es, el ejercicio de potestades públicas, régimen de los actos unilaterales, contratación, controles y responsabilidad, que están sometidas al derecho público. En consecuencia, los asuntos referidos a las estructuras orgánica e interna, plantas de personal, régimen salarial y prestacional, naturaleza y clasificación de los servidores de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, se rigen por el derecho privado”.

En tanto la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de 5 de febrero de 2015³ considera que las “corporaciones de participación mixta tienen razón de ser, en cuanto que a través de ellas se pretende cumplir cometidos estatales con la colaboración de los particulares, teniendo como característica esencial la ausencia de ánimo de lucro. Lo que hizo el legislador fue establecer una habilitación para que las entidades estatales, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, puedan asociarse con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. Se trata nada más y nada menos

² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 26 de octubre de 2000, radicación 1291.

³ Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia de 5 de febrero de 2015, radicación 76001-23-31-000-2008-01176-01.

que de personas jurídicas con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones y en las cuales participan entidades públicas y privadas (...) En cuanto a su régimen jurídico, la Sala observa que las mismas tienen un carácter mixto, lo anterior toda vez que las personas jurídicas creadas en virtud de la referida norma, por una parte, se rigen por el Código Civil en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación y, por el otro, se encuentran sujetas a las reglas y principios generales de contratación, por encontrarse dentro del ámbito de aplicación de la Ley 80. Adicionalmente, se les aplica el estatuto orgánico de presupuesto – Decreto 111 de 1996 -, respecto de los recursos públicos con los que cuentan y de aquellos que ingresen a su haber a título de donación”.

A su vez, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en su concepto de 18 de diciembre de 2020⁴, da su orientación jurídica en el sentido de considerar que la “corporación ha sido definida como una reunión de individuos que tiene por objeto el bienestar de los asociados, sea físico, intelectual y moral que no persigue fines de lucro. Así las cosas, la corporación en términos generales es una persona jurídica desprovista de ánimo de lucro que se rige en principio, por las normas de la legislación civil y específicamente, por las disposiciones especiales relacionadas con las entidades sin ánimo de lucro antes citadas. Característica esencial de estas últimas, como su denominación lo indica, es la ausencia del ánimo de lucro, lo que quiere decir que ellas no responden al interés capitalista de obtener una utilidad como remuneración de la inversión. Los beneficios o rendimientos económicos que pueden reportar, no están destinados a repartirse a favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio, independientemente de que se destinen a su objeto. (...) En consecuencia, las corporaciones se encuentran reguladas por la legislación civil, como personas jurídicas desprovistas de ánimo de lucro capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representadas judicial y extrajudicialmente y que se rigen en principio, por las normas de la legislación civil y específicamente, por las disposiciones especiales relacionadas con las entidades sin ánimo de lucro que le sean aplicables”.

2.2.- Competencia para la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y constitución como EPSEA.

La Ley 1876 de 2018, crea el Servicio Público de Extensión Agropecuaria y la normativa que permite su prestación, el cual hace parte del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA. El numeral 12 del artículo 2º de la norma en comento define la Extensión Agropecuaria de la siguiente forma:

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 18 de diciembre de 2020, radicación 2457.

“12. Extensión Agropecuaria: Proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar. Por lo tanto, la extensión agropecuaria facilita la gestión de conocimiento, el diagnóstico y la solución de problemas, en los niveles de la producción primaria, la poscosecha, y la comercialización; el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales. Para tal efecto, la extensión agropecuaria desarrollará actividades vinculadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva, la asesoría y acompañamientos a productores en acceso al crédito, formalización de la propiedad, certificación en BPA, entre otros”

De igual forma, dentro de sus principios estructurantes y desarrolladores establece que todas las acciones y estrategias del Subsistema de Extensión Agropecuaria deberán ejecutarse con un **Enfoque de Asociatividad**, preferentemente con actores que pertenezcan al sistema y participen de forma asociativa y organizacional. Así como con la **gradualidad y la temporalidad** en el otorgamiento del subsidio a la tarifa del servicio público de extensión agropecuaria, el cual es diferencial, decreciente y con un límite en el tiempo, teniendo en cuenta el alcance de las metas propuestas en el Plan de Departamental de Extensión Agropecuaria y siempre que las condiciones y las capacidades de los productores mejoren, entre otros.

Dentro de los objetivos del SNIA que trae la norma y que tributan directamente con el servicio de extensión agropecuaria se encuentran los siguientes (artículo 7):

“Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del país a través de la articulación y armonización con las políticas nacionales y regionales de competitividad, ciencia, tecnología e in-novación para el sector agropecuario.

Articular de manera efectiva la investigación y el desarrollo tecnológico con el servicio de extensión agropecuaria, para asegurar una oferta tecnológica orientada a la innovación y pertinente a las necesidades de los productores y demás actores involucrados en las cadenas de valor agropecuarias

Articular las acciones de formación y capacitación para la innovación agropecuaria con los objetivos y necesidades del servicio de extensión agropecuaria.

Vincular los procesos de investigación, desarrollo tecnológico, extensión e innovación agropecuaria nacional con estrategias, avances y experiencias que se

desarrollen en el ámbito internacional, siempre que aporten a dar soluciones a las problemáticas nacionales.”

El artículo 24 de la Ley 1876 de 2018, establece los alcances, naturaleza, características específicas y la competencia para la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. En este orden de ideas, determina en primera instancia que la competencia para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria recae en los municipios y distritos, los cuales están en la obligación de armonizar sus iniciativas en el marco del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria, como instrumento de planificación que deberá ser definido cada cuatro (4) años por los departamentos de manera coordinada con los municipios de su jurisdicción, con el propósito de establecer los elementos operativos y estratégicos para prestar el servicio público de extensión agropecuaria.

“Artículo 24. Servicio Público de Extensión Agropecuaria. La extensión agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado; y comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que benefician su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

La competencia frente a la prestación del servicio público de extensión corresponde a los municipios y distritos, quienes deberán armonizar sus iniciativas en esta materia, con las

de otros municipios y/o el departamento al que pertenece, a fin de consolidar las acciones en un único plan denominado Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. Este servicio deberá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas para ello. Sin perjuicio de que dichas EPSEA sean entidades u organizaciones de diversa naturaleza.”

La extensión agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado, en cuyo contenido comprende las acciones de **(i)** acompañamiento integral para diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir y empoderar a los productores agropecuarios; **(ii)** acompañamiento integral para que los productores agropecuarios incorporen en su actividad prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos orientados al beneficio del desempeño y

mejoren la competitividad y sostenibilidad, así como aporte a la seguridad alimentaria y el desarrollo humano integral.

Sin perjuicio de lo anterior, la norma en cita establece que el servicio público de extensión agropecuaria debe ser prestado por a través de las EPSEAS (entidades prestadoras del servicio público de extensión agropecuaria) de diversa naturaleza jurídica.

De acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia C-094 de 2018 el “*artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 define el servicio de extensión como un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado que comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que benefician su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral*”.

A juicio de la Corte Constitucional el legislador le ha dado a este servicio una doble connotación: “(i) bien, y (ii) servicio público. En cuanto a la primera será sinónimo de patrimonio tangible e intangible de la población rural, teniendo en cuenta que el Estado viene desde hace varios lustros tratando de saldar la deuda social y económica con quienes habitan en las regiones apartadas de los centros urbanos, pues, a no dudarlo, se trata de colombianos a quienes los beneficios derivados de los avances en materia de investigación, conocimiento, tecnología y prácticas productivas se tardan en llegar o, peor aún, nunca han llegado. La segregación no es, entonces, geográfica sino también social y económica con las consecuencias que este fenómeno trae para la calidad de vida de los campesinos y de sus generaciones futuras, las cuales, como lo muestran varios estudios, vienen migrando hacia las urbes en búsqueda de oportunidades en materia de educación y de ubicación laboral”.

El inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 a juicio de la sentencia C-094 de 2018 “*articula el servicio de extensión con el SNIA al precisar que la competencia frente a su prestación corresponde a los municipios y distritos a quienes corresponde armonizar sus iniciativas con las de otros municipios y/o departamentos para consolidar las acciones en un solo plan denominado Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. Concluye el artículo 24*

*precisando que el servicio de extensión **deberá** ser prestado mediante la Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas para esta función*”.

Es sustancial para este concepto el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional en la sentencia C-094 de 2018 cuando sostiene que el mencionado inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 se encuentra *“acorde con la idea de armonizar órganos estatales para la eficiente y eficaz prestación del servicio público creado, el legislador, cumpliendo lo establecido en el artículo 150-23 superior, toma entidades del orden nacional, las vincula con las entidades territoriales y optimiza de esta manera los recursos administrativos y la red institucional para realizar los propósitos de la Ley 1876 de 2017. Engranar entidades del Estado en beneficio de un proyecto dedicado a la innovación en materia tecnológica para beneficio de la población campesina, además de encontrar apoyo en el artículo 1º de la Constitución, resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 64 superior”*, así como permite el cumplimiento del artículo 65 de la Carta Política.

Lo anterior significa que la vinculación, integración y desarrollo armónico, como dice el artículo 113 de la Carta Política, de diferentes entidades públicas nacionales y territoriales, no excluye que se pueda ampliar y considerar a otros sujetos de naturaleza privada que reconocidos en el ejercicio de derechos y deberes dentro del marco de las condiciones establecidas en la Ley en desarrollo, puedan interactuar para los mismos propósitos, teniendo en cuenta que como lo reconoce la Corte Constitucional en la sentencia C-094 de 2018 el *“servicio de Extensión Agropecuaria, según las características y objetivos determinados en el artículo 24 de la Ley que se examina, atiende a los deberes que el constituyente impuso al Estado en materia de soporte a la población rural, en tanto desde el Acuerdo Final celebrado en la Habana, pasando por las políticas públicas diseñadas durante los últimos años, hasta la aparición de la Ley 1876 de 2017, siguen sin ser adecuadamente atendidas las necesidades de los campesinos”*.

A juicio de esta oficina jurídica, las determinaciones de esta ley, en especial la flexibilidad y apertura en la vinculación de actores para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, permite poner en práctica la articulación y coordinación que debe existir entre el sector público y el privado para el cumplimiento de los cometidos estatales impuestos en la Constitución, lo cuales deben hacer parte de todas las actuaciones administrativas de este sentido.

Ahora bien, no existe objeción alguna en referencia al verbo rector que establece la obligatoriedad de que este servicio público **deberá** ser prestado por una Entidad Prestadora de Servicios de Extensión Agropecuaria **EPSEA** que se encuentre habilitada, es decir, estas entidades de naturaleza privada deberán cumplir con este requisito habilitante.

Presentando el artículo 32 de la Ley 1876 de 2017 de forma desagregada, enlista un grupo de entes que podrían ser EPSEA, dentro de las cuales permite que estas puedan ser de naturaleza privada, así:

- ✓ las unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata),
- ✓ Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA),
- ✓ Gremios agropecuarios,
- ✓ Empresas privadas o de naturaleza mixta,
- ✓ Asociaciones de profesionales,
- ✓ Universidades y demás instituciones de educación superior,
- ✓ Agencias de Desarrollo Local (ADL),
- ✓ Entidades sin ánimo de lucro,
- ✓ Colegios agropecuarios,
- ✓ Cooperativas,
- ✓ Organizaciones o asociaciones de productores;
- ✓ Entre otros, que tengan por objeto la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria, cumpliendo los requisitos de habilitación de que trata el artículo 33 de la presente ley.
- ✓ También podrán prestar el servicio consorcios o uniones temporales entre los tipos de actores anteriormente descritos, **siempre que estos cumplan los requisitos de habilitación.**

De otra parte, en cuanto a la constitución de la EPSEA, la legislación vigente (Ley 1876 de 2017) exige que se debe cumplir con requisitos habilitantes que incluyen:

- a). la conformación de un equipo **mínimo de profesionales;**
- b). experiencia en extensión agropecuaria y
- c). el registro ante la Agencia de Desarrollo Rural.

Ahora bien, en referencia a los requisitos específicos para la constitución de una EPSEA son los siguientes:

- (i) solicitud de habilitación;
- (ii) equipo profesional mínimo;
- (iii) experiencia en extensión agropecuaria (que no puede ser mínima de tres años en extensión agropecuaria, rural o asistencia técnica agropecuaria, a través de certificaciones o contratos);
- (iv) registro ante la ADR;
- (v) cumplimiento de requisitos habilitantes;
- (vi) comunicación de la decisión;
- (vi) vigencia de la habilitación.

El objeto de una EPSEA es la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, que incluye acciones de acompañamiento a los productores agropecuarios para mejorar su competitividad, comprende el asesoramiento técnico, capacitación, investigación y acceso a mercados.

De igual forma, como viene dicho, la Ley 1876 de 2017 permite que diferentes tipos de entidades puedan ser prestadoras de servicio público de extensión agropecuaria: (i) **personas jurídicas públicas o privadas**; (ii) organizaciones sociales y comunitarias; (iii) instituciones de educación superior; y (iv) organizaciones de productores, entre otros.

Lo anterior quiere decir, siempre que cumplan con los condicionantes y requisitos de habilitación impuestos por la Ley.

Luego, con base en la Constitución Política, en la Ley 1876 de 2017 y en la reglamentación definida, se considera que es constitucional, legal y reglamentariamente posible que las **personas jurídicas de naturaleza privada**, como las entidades sin ánimo de lucro puedan ser prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, habilitándose como una EPSEA y por ende suscribir contratos o convenios administrativos con la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, sin que sea contrario a la Ley 1876 de 2017 y la sentencia C-094 de 2018 de la Corte Constitucional y los requerimientos para la contratación estatal.

2.3.- Los fundamentos constitucionales y legales para la suscripción de convenios interadministrativos con entidades sin ánimo de lucro.

La Constitución Política de 1991 en el artículo 355 habilita a las entidades sin ánimo de lucro como sujetos de derecho a suscribir cualquier modalidad contractual con el Estado, en el marco del principio de solidaridad y de la prestación de servicios públicos (conforme con los artículos 1º y 365 de la Carta).

La Ley 80 de 1993 en el inciso 1º del artículo 6º⁵ (modificado por el artículo 1º de la Ley 2160 de 2021) es aplicable a las entidades sin ánimo de lucro, independiente de quienes la integren o de su conformación, dado que su reconocimiento de sujetos con personería jurídica, les permite considerarse legalmente capaces para comprometerse con el Estado en cualquiera de las modalidades contractuales existentes.

⁵ Ley 80 de 1993. “**ARTÍCULO 6.- De la capacidad para contratar.** Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993”.

A su vez, el artículo 7º, numerales 6º y 7º de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 3º de la Ley 2160 de 2021) determina que un consorcio es cuando “dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman”; en tanto que la Unión Temporal es cuando *“dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal”*.

Como se ha definido por la doctrina y por la jurisprudencia contenciosa administrativa, los consorcios y las uniones temporales en ningún caso conforman una nueva persona, ni constituyen una sociedad de hecho, por lo que en un determinado proceso de selección o contractual no habrá un solo proponente, sino que habrá tantos proponentes como integrantes tenga la respectiva figura asociativa.

Se trata de figuras jurídicas asociativas de naturaleza temporal, puesto que su creación se produce con la finalidad de celebrar alguna de las modalidades contractuales autorizadas por el Estatuto General de la Contratación Pública, de manera que al concluir el vínculo contractual o al no ser seleccionado o suscrito en la fase precontractual, el consorcio y la unión temporal como figuras jurídicas asociativas deberán finiquitarse.

Según la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado⁶, en los procesos contractuales las entidades estatales pueden limitar el número de miembros del consorcio o de la unión temporal, en ejercicio de la autonomía que tiene toda administración pública para contratar.

La unificación jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 25 de septiembre de 2013⁷ señala que la capacidad definida en el artículo 6º de la Ley 80 de 1993 le da a los consorcios y a las uniones temporales la posibilidad de ser titulares de derecho y obligaciones, así como de ejercerlos y hacerlos valer en juicio. Pero se limita esta capacidad solamente a la contratación estatal, por lo que no podrán extenderse a la celebración de contratos no estatales, como los relativos a las *“relaciones jurídicas que, de manera colectiva o individual, pretendan establecer los integrantes de esas agrupaciones con terceros, ajenos al respectivo contrato estatal, independientemente de*

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 20 de abril de 2006, radicación 15188.

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Unificación jurisprudencial, sentencia de 25 de septiembre de 2013, radicación 19933.

que tales vínculos pudieren tener como propósito el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento, total o parcial, del correspondiente contrato estatal”.

Siendo el convenio interadministrativo una modalidad de vinculación contractual regida por el Estatuto General de la Contratación Pública, se puede seguir la orientación dada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en los conceptos 2238 de 2015, 2269 de 2015 y 2257 de 2016, siguiendo la jurisprudencia contenciosa administrativa, según la cual este tipo de convenio se produce *“en virtud del deber de colaboración entre entidades estatales, siempre y cuando su objeto no lo constituyan obligaciones de contenido patrimonial”*, a tenor de lo consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 6º de la Ley 489 de 1998 y el numeral 10 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011.

Según la orientación jurídica de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la *“nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias. Como se ha indicado, se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio “cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas.” Esa finalidad común y ánimo de cooperación, agrega en esta oportunidad la Sala, se da en el ámbito de un “paralelismo de intereses”, por lo que no existe preeminencia del contratante respecto del contratista, sino más bien las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, esto es, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra”*.

A lo que se agrega por la orientación jurídica de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que *“dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenidas en la actualidad en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso. En tal sentido, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no. Estima la Sala que el punto de partida lo constituirán las normas de dicho Estatuto que de manera general ordenan las declaraciones de voluntad negocial de las entidades estatales como son el consentimiento y los efectos de las obligaciones, las cuales se rigen por el derecho privado según los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993. Asimismo, las normas de derecho público que están relacionadas con la capacidad o competencia de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades y que*

incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés, también les resultarán aplicables. Sin embargo, las normas de derecho público que ponen a la Administración contratante en una posición de superioridad sobre el contratista, como son por ejemplo las cláusulas excepcionales al derecho común, no serán de recibo en los convenios interadministrativos propiamente dichos, por expresa prohibición del artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En lo que refiere a otras decisiones unilaterales, tales como las declaratorias de incumplimiento, la imposición y recaudo directo de multas y cláusulas penales y la efectividad de las garantías, la Sala analizará más adelante su procedencia en los mencionados convenios. Finalmente, cabe entender que la excepción a la licitación pública prevista en el literal c. del numeral 4 del artículo 2 la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, también cubre a los convenios interadministrativos, máxime cuando en su objeto solo están interesadas siempre dos entidades de naturaleza pública, debiéndose en todo caso cumplir los demás requisitos establecidos en la citada disposición”.

Con base en los anteriores argumentos se responde las preguntas formuladas.

3.- Respuesta a las preguntas formuladas.

La Vicepresidencia de Integración productiva en su consulta formula las siguientes preguntas que serán respondidas.

3.1.- ¿De acuerdo a la naturaleza jurídica de la EPSEA APRODEL orientar jurídicamente si esta es una entidad pública o privada de acuerdo a lo señalado en sus estatutos y acta de constitución?

De acuerdo a la documentación revisada y a la legislación examinada la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLL ECONOMICO REGIONAL “APRODEL” es una corporación conformada por participación mixta de personas jurídicas nacionales e internacionales, de los sectores público y privado, tal como lo establece el artículo 2º de sus Estatutos, por lo que su naturaleza es la de una entidad sin ánimo de lucro, organizada bajo la forma e corporación, sujeta en sus actos y contratos al derecho privado, sin perjuicio de que existiendo o administrando recursos públicos deba someterse a las exigencias del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111, Ley 819 de 2003 y demás normas).

3.2.- ¿Es jurídicamente viable suscribir un convenio interadministrativo con un consorcio o unión temporal constituido por una EPSEA pública y privada en donde la EPSEA pública tenga el mayor porcentaje de conformación?”

Es jurídicamente viable suscribir un convenio interadministrativo con un consorcio o unión temporal constituido por una EPSEA pública y una EPSEA privada, sin que influya el porcentaje de conformación que tenga la de naturaleza pública, dado que a las voces de

los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, no existe límite alguno sobre la conformación de estas estructuras plurales para participar en procesos contractuales, por lo que se deberá tener en cuenta que si se trata de un consorcio la responsabilidad es solidaria, en cambio en la unión temporal la responsabilidad se individualiza según la participación de cada uno de sus miembros.

Se debe precisar que de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 1º de la Ley 2160 de 2021) al reconocerse capacidad jurídica a las entidades sin ánimo de lucro, como la AGENCIA PROMOTORA DE DESARROLLO ECONÓMICO “APRODEL”, no existe límite legal alguno para que este tipo de entidades hagan parte de consorcios o uniones temporales, con las que se suscriban convenios interadministrativos, pero teniendo en cuenta que de las actividades comerciales que se produzcan con ocasión de estos, no redistribuyan los ingresos entre sus miembros, sino que los reinviertan en el cumplimiento de sus fines sociales.

Por lo tanto, de cumplirse las exigencias legales vigentes para su suscripción, les podrá ser aplicable la excepción a la licitación pública determinada por el literal c) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, precisando además que las entidades sin ánimo de lucro no están sometidas solamente a lo regulado por el Decreto 092 de 2017, sino que pueden participar en todos los procesos contractuales regulados por el Estatuto General de la Contratación Pública y en la suscripción de convenios interadministrativos definidos por los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional y la jurisprudencia contenciosa administrativa, los conceptos no son de carácter vinculante y deben ser examinados por quien deba adoptar las decisiones administrativas, sin que entrañe responsabilidad para quien lo produce, que siempre lo hará en el contexto de la Constitución Política, la legislación y reglamentación vigente, así como con la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa vigente.

Cordialmente,

AMANDA LUCIA CAMARGO JIMENEZ

Elaboró y Aprobó: Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño lawyers

