

LAS LIMITACIONES A LA SUSCRIPCIÓN DE LOS CONVENIOS DE ASOCIACIÓN EN EL MARCO DEL DECRETO 092 DE 2017

Jairo Cabrera Pantoja¹

Fecha de recepción: 28 de abril de 2020

Fecha de aceptación: 12 de julio de 2020

Referencia: CABRERA, Jairo, (2020). *Las limitaciones a la suscripción de los convenios de asociación en el marco del decreto 092 de 2017*. Universidad de Nariño: Revista Científica CODEX. Vol.6. Núm. 11. Disponible en: revistas.udenar.edu.co/index.php/codex

RESUMEN: Los convenios de asociación, a pesar de su régimen excepcional, se convirtieron en la modalidad contractual más usada por la Administración Pública para lograr la ejecución de sus recursos, sin embargo, ese desbordamiento provocó una nueva normativa que pretende restringir esa tipología contractual, la cual debe ser usada exclusivamente en actividades de beneficio social y no sobre cualquier actividad en el que el contratista sea una organización sin ánimo de lucro, primando el fin último de éste así como su objeto dirigido a la satisfacción de la población más vulnerable inmersa en un Plan de Desarrollo Nacional o territorial.

Palabras claves: Convenio de Asociación, Estado de Bienestar, Prohibición Donaciones, Plan de Desarrollo.

ABSTRACT: Association agreements became the contractual modality most used by the Public Administration to achieve the execution of its resources. However, this overflow led to a new regulation that seeks to restrict

1. Abogado, Master en Derecho Público, Universidad Externado de Colombia, Master en Derecho Ambiental y Doctor en Derecho de la Università Degli Studi de Palermo Italia. Docente titular de la Universidad Católica de Colombia. Docente de posgrado de la Universidad de Nariño, del Cauca, Surcolombiana y Libre de Colombia,

this contractual typology, which should be used exclusively in activities of social benefit. This new contractual typology aims to satisfy the vulnerable population immersed in a National or Territorial Development Plan.

Key words: Association Agreement, Welfare State, Prohibition Donations, Development Plan

INTRODUCCIÓN

Los convenios de asociación como forma de contratación directa entre el Estado y las Entidades sin ánimo de lucro, han tomado distinguida relevancia en lo que a contratación estatal se refiere, puesto que han sido bastantes los procesos disciplinarios a funcionarios a nivel nacional que se han desprendido de la debida forma de interpretar y aplicar la normatividad que regula dichos convenios.

La contratación es un tema de gran relevancia para el desarrollo y debido cumplimiento de los fines del Estado, dirigidos a la satisfacción del interés general.

La contratación pública se rige por el Estatuto General de Contratación Ley 80 de 1993, en el cual se consagra como excepcional la modalidad de contratación directa, sin embargo, en la actualidad los mayores porcentajes de contratación en las Entidades Públicas corresponden a dicha tipología contractual, resaltándose por encima de los contratos directos la suscripción de convenios de asociación como regla general para la ejecución de los recursos públicos, de manera desbordada y convirtiendo tal excepcionalidad en una regla común en el actuar administrativo.

Lastimosamente, este alud contractual en la suscripción de los convenios de asociación, ha llevado a que sin importar aspectos de idoneidad, experiencia u objeto contractual, se suscriban con organizaciones sin ánimo de lucro convenios dirigidos a un sin fin de actividades, tales como la dotación de infraestructura productiva, capacitaciones a funcionarios públicos, entrega de alimentos escolares, hasta aspectos más polémicos como la construcción de vías, estaciones de policía, bomberos e incluso la contratación de cantantes para las fiestas del municipio incluidas en la necesidad de desarrollar aspectos culturales y sociales.

La problemática que se ha planteado encuentra su fundamento en la errónea interpretación de la norma y la jurisprudencia al respecto en la aplicación del Decreto 777 de 1991.

Ante la gravedad y desnaturalización del convenio de asociación el Gobierno Nacional decidió expedir el Decreto 092 de 2017, sin embargo, como su implementación está apenas iniciando en el segundo semestre de 2017 y para efectos del presente escrito, se analizará la excepcionalidad de esta norma como fundamento y desarrollo del artículo 355 de la Constitución, para lo cual en primera instancia se desarrollará el papel del Estado Benefactor y la aplicabilidad de éste mandando en beneficio de particulares, en los cuales el Estado está en la obligación y necesidad de donar, dotar o regalar bienes o servicios de manera directa a un grupo poblacional que lo requiere de manera urgente y necesaria con el fin de brindarles mejores condiciones de vida, de lo contrario incumple su papel de Estado Social de Derecho.

En una segunda parte se analizará cuáles deben ser los requisitos mínimos que en fase de planeación debe hacer una Entidad del Estado, con miras a establecer la necesidad y la posibilidad de suscribir convenios de asociación como excepción a la regla de contratar a través de procesos de selección.

1. EL ESTADO BENEFACTOR Y LA FACULTAD DE OTORGAR DONACIONES O AUXILIOS A PARTICULARES.

El debate sobre la intervención del Estado en las diferentes esferas de una sociedad, no es un tema nuevo; sin embargo, durante las últimas décadas se han fortalecido las críticas ante la falta de liderazgo político y especialmente ante las restricciones presupuestales derivadas de las crisis en las economías domésticas de los últimos años que obligan a repensar el alcance de los Estados de Bienestar.

La Constitución política de Colombia reformada en 1991, establece desde el preámbulo mismo, unos valores que deben orientar la acción estatal: la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Estos valores representan, según la Corte Constitucional el catálogo axiológico a partir del cual se derivan el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, Sentencia T-406 /92, MP. Ciro Angarita).

En su artículo 1º, la Carta Magna declara entre otras cosas, que Colombia es un Estado Social de Derecho como organización jurídico-política con el propósito de:

Hacer real y efectiva la igualdad mediante la satisfacción de las demandas vitales de los menos favorecidos, la corrección de las estructuras injustas

surgidas del abuso del tener, la tutela eficaz de los bienes colectivos y el encuadramiento de la iniciativa privada y de la libertad de empresa en un marco jurídico que las ponga al servicio del desarrollo integral de la persona (Corte Constitucional, Sentencia T-406 /92, MP. Ciro Angarita).

La Corte Constitucional al referirse al Estado Social de Derecho, ha manifestado que:

A diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-1064, 2001).

Al mismo tiempo, la Corte ha ratificado que:

El alcance del Estado Social de Derecho, al amparo de lo regulado en la definición del Estado constitucional colombiano (Constitución Política, 1991, Art. 1) se basa en cuatro principios esenciales, que delinear los aspectos estructurales de la función estatal de cara a los ciudadanos: la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la igualdad. 1. De acuerdo con el principio fundamental de la dignidad humana, las autoridades del Estado tienen proscrito tratar a las personas como simples instrumentos, como cosas o mercancías, como tampoco ser indiferentes frente a situaciones que ponen en peligro el valor intrínseco de la vida humana, entendida esta no ya como el derecho a no ser físicamente eliminado sino como el derecho a realizar las capacidades humanas y a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo materialmente necesario e indispensable para subsistir dignamente. 2. El principio fundamental del trabajo justifica, entre otras, la intervención del Estado en la economía, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (Constitución Política, 1991, art. 334 inciso 2). De esta forma, el ESDD, por medio de la política económica y social adoptada por las autoridades competentes, pasa a ser agente de estímulo a la creación de empleo en el mercado laboral, todo ello dentro del marco constitucional de protección especial al trabajo (Corte Constitucional, Sentencia C-228, 2011).

La atención prioritaria de lo más vulnerables en Colombia, no es una decisión discrecional de los gobernantes, es un mandato constitucional

que promueve la igualdad material y con ella el establecimiento de condiciones de una vida digna. Si bien, el Estado de Bienestar no es una condición *sine qua non* para la existencia de un Estado Social de Derecho, el respeto de la dignidad humana, si se erige como uno de sus pilares que debe guiar el qué hacer estatal.

El concepto de Estado Social de Derecho se encuentra íntimamente vinculado con el principio de la solidaridad, considerando que el Estado tiene entre sus deberes postulados que rigen la política social y económica del país los cuales deben incluir la aplicación de la solidaridad dentro del diseño de la intervención del Estado en la economía para disminuir la brecha creciente en la distribución de la riqueza.

Cuando la Administración Pública, pretende realizar acciones dirigidas a poblaciones vulnerables en calidad de Benefactor, es decir a la entrega de bienes, insumos, materiales, dotaciones, infraestructura comunitaria, entre otros, se ve en serias dificultades para adecuar su actuación a los preceptos contemplados en la Ley 80 de 1993, pues en últimas lo que pretende el Estado –y ante la necesidad latente de una comunidad– es donar y entregar estos bienes en aras de satisfacer el interés general y mejorar sus condiciones de vida, las cuales le han sido insuficientes.

Debe dejarse claro que cualquier tipología contractual tiene como fin último la contraprestación directa a favor de la Entidad contratante, es decir, si pretendo entregar un centro de acopio a una comunidad, y se compra en virtud de lo estipulado en el Estatuto Contractual, dicho bien deberá por regla ingresar al patrimonio de la Entidad y quedar registrado en su Inventario, lo cual imposibilitaría la entrega a una comunidad del mismo, pues el único contrato posible sería un comodato, sin perder por un instante que dicho bien, es y sigue siendo de propiedad Estatal con todas y las consecuencias que de ello se derive desde el punto de vista presupuestal, contractual, financiero y jurídico.

Lo anterior tiene asidero Constitucional cuando el artículo 355 de la Carta establece:

Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos 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 Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Así entonces, la Carta Política consagra dos valoraciones estrechamente relacionadas pero conceptualmente diferentes: (I) una prohibición general en la cual, ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado; y, (II) una excepción, la cual, autoriza al Gobierno, en sus diferentes niveles, para financiar, con recursos de los respectivos presupuestos, programas y actividades “de interés público”, acordes con los respectivos planes de desarrollo, cuya ejecución debe llevarse a cabo mediante contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

Al efecto la Corte Constitucional establece las siguientes subreglas jurisprudenciales en relación con la transferencia de recursos a organismos sin ánimo de lucro, así:

- i. La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo inciso del artículo 355 citado, sino las que surgen de todos aquellos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país.
- ii. La Corte al determinar los alcances de la prohibición constitucional de los auxilios y donaciones a concluido que la Constitución no prohíbe, como medida infranqueable, que el Estado pueda transferir recursos públicos a favor de los particulares u organismos mixtos conformados con aportes públicos y privados, si la transferencia está legitimada en la necesidad de desarrollar y aplicar principios o derechos constitucionales establecidos. De este modo se logra una coherencia entre la prohibición de los auxilios y donaciones y los imperativos constitucionales relativos a la atención de los deberes sociales a cargo de las autoridades, y al cumplimiento de las finalidades constitucionales propias del estado social de derecho. (Corte Constitucional, Sentencia C-159, 1998)

Este aspecto ha sido analizado en innumerables oportunidades por el Alto Tribunal Constitucional, pues a modo de ver, muchas de las decisiones tomadas por el legislativo en la imposición de auxilios o donaciones, podrían estar dirigidas a afectar el sistema democrático o a favorecer intereses particulares.

Sin embargo la jurisprudencia sentó su posición al evidenciar las situaciones en que la Constitución Política en una amplia interpretación del Estado Social de Derecho deberá generar fomento económico a sus ciudadanos, para los cuales la actuación directa de la administración sin contar

con herramientas diferenciadoras para tal ejercicio dificultaría su efectividad y aplicación.

Con el paso del tiempo, y el estudio de nuevos casos en los que se acusaba al Congreso de violar el artículo 355 de la Carta, la jurisprudencia constitucional encontró:

En las disposiciones de la misma Constitución argumentos suficientes para autorizar la posibilidad de asignar tales erogaciones, no sólo mediante la celebración de los contratos a que hacía referencia el inciso segundo del citado artículo 355 superior, sino en aquellos eventos en que el auxilio o incentivo concedido por la ley (1) tuviese como fundamento una norma o principio constitucional, y (2) resultare imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.

Este tipo de prerrogativas a favor de particulares, son válidas siempre y cuando se trate de cumplimiento de deberes Constitucionales por parte del Estado y no un acto de mera liberalidad, lo cual se encuentra asociado a principios y fundamentos de justicia distributiva.

Finalmente, para el máximo tribunal Constitucional, la Carta Política autoriza y desarrolla de manera expresa y directa subvenciones, esto es, subsidios o auxilios que se legitiman por si mismos dentro de un Estado social de derecho, de manera que su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica, lo cual de suyo lleva implícita una contraprestación social. (Corte Constitucional, Sentencia C 027, 2016)

En aplicación de los principios de racionalidad e integralidad, se tiene que el lindero entre los auxilios o subsidios creados en desarrollo de la facultad de intervención en la economía que otorga el artículo 334 superior y los que directamente autoriza la Constitución Política, y, la restricción que expresamente impone el inciso primero del artículo 355, debe buscarse no a título de excepción de una disposición frente a la otra, sino precisamente, en función de que el auxilio o subsidio, alcance la finalidad para el cual fue creado y reporte un beneficio social, pues de lo contrario, se estaría en el campo de la prohibición de que trata el artículo 355 superior. (Corte Constitucional, Sentencia C 027, 2016)

2. LA ESENCIA Y FIN ÚLTIMO DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN

De acuerdo a lo previsto en la Constitución, en principio, la misma establece de manera taxativa la prohibición de donación de recursos públicos, sin embargo, esta no impide –bajo ciertas condiciones- que el Estado pueda

estructurar e implementar políticas sociales o económicas dirigidas a un sector poblacional, que abarquen la transferencia de bienes o servicios a favor de particulares.

En el marco de un Estado social de Derecho, la Administración tiene diversas obligaciones de apoyo económico o social dirigidas a garantizar el bienestar general de las poblaciones vulnerables en el territorio, no obstante, para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Constitución y a la Ley, se requiere que satisfagan, al menos los siguientes requisitos:

i. Toda asignación de recursos debe respetar el principio de legalidad del gasto.

El presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo (Constitución Política, 1991, arts. 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público.

ii. Las asignaciones de bienes y recursos públicos deben ajustarse al plan nacional de desarrollo y reflejarse en el correspondiente plan de inversiones.

La Constitución ordena el diseño de un plan nacional de desarrollo. En efecto, el artículo 339 de la Carta señala, de manera imperativa, que en Colombia habrá un Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Según esta norma, en la parte general de la Ley del Plan, se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

iii. Toda autorización para entregar recursos o bienes públicos sin contraprestación debe perseguir una finalidad constitucional clara, suficiente y expresa y no simples finalidades vagas o generales.

Según el artículo 355 de la Constitución, los recursos que administra el Estado no pueden ser objeto de donaciones discrecionales por parte de ninguno de sus agentes. En efecto, quienes transitoriamente ejercen fun-

ciones públicas no son titulares del derecho de dominio sobre los recursos públicos y, en consecuencia, no pueden disponer libremente de ellos. En este mismo sentido, la Corte ha sostenido que, como regla general, la Carta prohíbe los auxilios o donaciones. Sin embargo, la Corte también ha indicado que el Estado puede reconocer subsidios si persigue la satisfacción de un objetivo constitucional claro, expreso y suficiente (como la satisfacción de los derechos sociales, especialmente cuando se trata de los sectores más pobres de la población) y cuando resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.

IV. En todo caso, la asignación de recursos públicos debe estar sometida al principio de igualdad y no discriminación. Cuando se trata de la entrega de recursos sin contraprestación económica directa, el proceso de asignación debe tener fundamento en una ley y debe contar con garantías suficientes para respetar la igualdad.

En particular, cuando se trata de la asignación de bienes o recursos públicos sin contraprestación, la sociedad tiene derecho a que existan garantías legales claras, expresas y exigibles, que aseguren que el proceso distributivo está guiado de manera estricta por el artículo 13 de la Carta. Cuando se trata de la entrega de recursos públicos en desarrollo de las políticas sociales o económicas del Estado, las condiciones y procedimientos utilizados deben tener fundamento en claros referentes legales que aseguren que tanto en su diseño como en su aplicación, esta política de asignaciones no afectará el principio de igualdad. (Corte Constitucional, Sentencia C-507, 1998. MP. Jaime Córdoba Triviño)

Ahora bien, una vez definido los siguientes acápites, el gobierno en cualquiera de sus niveles, escogerá el plan, proyecto o programa a desarrollar, el cual deberá estar inmerso en el marco de una política pública, evitando a toda costa la discrecionalidad del ejecutivo para disponer y asignar recursos a proyectos que no obedezcan al marco normativo antes citado.

Lo anterior significa que en virtud del principio de conservación del derecho podría sostenerse que donde la ley dice “política pública” debe entenderse –aunque el término técnico no corresponda– a una de las políticas incluidas en la ley del Plan. El gobierno sólo puede ejercer esta facultad en el marco de la ley del plan y la ley de presupuesto, y siempre que estas disposiciones establezcan la respectiva autorización de manera expresa. En otras palabras, para que resultara factible la posibilidad de aplicar el artículo 355 Constitucional en relación con aportes o donaciones a favor de terceros, el plan, programa o proyecto deberá condicionarse a la existencia de una política pública contenida en una Ley –especialmente en la Ley del Plan –que definiera el sector beneficiario y que autorizara expresamente el

monto de la inversión. En este sentido, la decisión del ejecutivo quedaría condicionada a lo dispuesto por el legislador. (Corte Constitucional, Sentencia C-507, 1998. MP. Jaime Córdoba Triviño)

3. EL CONVENIO DE ASOCIACIÓN - REGLAS BÁSICAS PARA SU CONFORMACIÓN

El artículo 355 Constitucional tiene una doble connotación, en primer lugar tiene una prohibición expresa en la que el Estado no puede decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado y una segunda connotación en la que se faculta a éste, para que con cargo a su presupuesto pueda celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y/o con los Planes Seccionales de Desarrollo, para lo cual le ordenó al Gobierno Nacional expedir la reglamentación a ese respecto.

Lo anterior, fue reglamentado mediante el Decreto 777 de 1992, modificado por los Decretos 1403 de 1992 y 2459 de 1993, y también tuvo desarrollo por el legislador, a través del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, aunque la doctrina las identifica como excepciones diferentes.

Sin embargo, debido a que la mayoría de la contratación pública es realizada de manera directa a través de los denominados convenios de asociación, los cuales, se convirtieron en uno de los principales focos de corrupción, el Gobierno Nacional decidió expedir el Decreto 092 de 2017, haciendo más riguroso el procedimiento de escogencia de la entidad sin ánimo de lucro e incluso estableciendo procesos competitivos para su selección.

El precitado Decreto tiene como objeto:

Reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política.

Así mismo, establece que será la Agencia de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, la encargada de expedir una guía metodológica que permita orientar la aplicación de la disposición en comento por parte de las diferentes entidades públicas sometidas a este régimen especial de contratación.

Al efecto, Colombia Compra Eficiente establece:

La contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad de que trata el artículo 355 de la Constitución Política reglamentada por el Decreto 092 de 2017 es una contratación especial que procede exclusivamente en los casos previstos en tales normas. Esta contratación tiene origen en la necesidad de continuar con el apoyo de las Entidades Estatales a actividades benéficas en el nuevo marco constitucional sin auxilios parlamentarios. El origen de esta contratación está en la reflexión del Constituyente de 1991 sobre la necesidad de abolir los auxilios parlamentarios pero dejar a salvo el apoyo estatal a las actividades beneméritas en el campo de la solidaridad humana siempre que tales actividades hayan sido previstas en los planes de desarrollo, quienes desarrollen tales actividades sean idóneos y haya mecanismos de verificación del destino de los recursos entregados para el Estado para el efecto. (Colombia Compra, 2017)

En ese mismo escrito, se trae a colación los argumentos esgrimidos en la Asamblea Nacional Constituyente para justificar lo preceptuado en el artículo 355 al afirmar que:

El propósito es permitir que ciertos sujetos de derecho privado que desarrollan actividades beneméritas en el campo científico, cultural, educativo o de solidaridad social y humana, puedan recibir apoyo estatal, pero sometidos a mecanismos de verificación del destino dado a los recursos y a las modalidades de su ejecución, inherentes a la contratación pública, evitando así que desvirtúe su función hasta convertirse en una herramienta de proselitismo político, de beneficio individual o de despilfarro de dineros públicos como aconteció en años anteriores. (Lleras, Arenas & Hernández, 1992) citado por (Colombia Compra, 2017)

Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal están facultadas para suscribir convenios con entidades sin ánimo de lucro que permitan dar cumplimiento a los postulados que atañen a la función de Estado de Bienestar o Benefactor, sin embargo, la norma, no habla expresamente de las demás entidades diferentes a las de la Rama Ejecutiva, tales como los órganos de control o los órganos autónomos, sin embargo, en el manual que expide para tal efecto la Agencia Colombia Compra, en una interpretación un poco forzada, establece que la norma se refiere a cualquier entidad del Estado y no solo a las pertenecientes a la Rama Ejecutiva tal y como esta taxativamente escrito en la Disposición.

Estos actos jurídicos, a pesar de enmarcarse en el concepto de “contrato” de que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se encuentran sometidos a disposiciones constitucionales y reglamentarias especiales –Decreto

Reglamentario Constitucional—, no obstante una de las principales novedades que introdujo el Decreto 092 de 2017, corresponde a lo preceptuado en el artículo sexto de dicha norma, en que se vincula las Prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades contempladas en la las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 2011, y en normas que modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, o en cualquier otra norma especial, son de aplicabilidad inmediata a los procesos de contratación que se realice bajo la modalidad de Convenio de Asociación (Decreto 092, 2017).

En el mismo sentido, el artículo séptimo establece que la Contratación regulada por el Decreto 092 de 2017 está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a publicidad son de obligatorio cumplimiento, por lo cual, la actividad contractual y los Documentos del Proceso deberán ser publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Decreto 092, 2017).

Así las cosas, se puede afirmar que tales disposiciones normativas tienen una reglamentación autónoma parcial, pues solo lo preceptuado en la norma y por remisión a la ley 80 le es aplicable, para lo demás aspectos se considera propio de la naturaleza de un convenio de asociación so pena de desnaturalizar su fin y esencia.

El Consejo de Estado frente a lo expuesto en vigencia del Decreto 777 de 1991, determinó que los convenios de asociación son autónomos:

En cuanto sólo están sometidos a la Constitución y no a la ley y, por tanto, sustraídos del alcance del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues el constituyente tuvo a bien reservar a la competencia del gobierno la regulación de esta materia contractual. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 23 de febrero, 2006)

En consonancia con lo expuesto, el Decreto 092 de 2017 estableció los siguientes criterios que se deberán cumplir para contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, así:

- i. Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana. (Decreto 092, 2017, art. 2 numeral a)

Es importante advertir que dicho numeral fue suspendido provisionalmente por parte del Consejo de Estado (*Consejo de Estado, Auto 19 de octubre de 2017. Expediente 62003. CE. Carlos Zambrano Barrera*), el cual establecía como premisa que para dar cumplimiento a la norma en relación con la suscripción de un convenio de asociación, es que el mismo debe estar previsto como requisito *sine qua non* en el Plan Nacional de Desarrollo o en el Plan Departamental o Municipal, es decir, la limitación a las actividades objeto de contrato solo pueden estar supeditas a lo que se establezca en la Ley del Plan o en sus planes territoriales, siempre y cuando sean dirigidas a actividades de interés social.

Lastimosamente a la fecha, dicha norma al encontrarse suspendida, no es exigible dentro de los estudios previos ni como requisito fundamental para acudir a esta modalidad de selección.

La suspensión de la norma, abre un serio boquete en la limitación que el Decreto 092 pretendía establecer, pues al enmarcarse en un plan de desarrollo, se tenía mayor certeza que la actividad a contratar buscaba la satisfacción de ese interés social en favorecimiento de las personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, de lo contrario en una interpretación laxa de la norma, cualquier actividad podría incluirse como manifestación artística, cultural o deportiva y se podría obviar lo preceptuado en la Ley 80 de 1993, desnaturalizando la esencia del convenio de asociación.

Así por ejemplo, las fiestas anuales que se realizan en muchos municipios Colombianos, en los cuales se debe disponer de carpas, sonido, refrigerios, contratación de artistas entre otros, se realizan a través de convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro que tengan en su objeto la realización de este tipo de eventos, sin embargo, la naturaleza del convenio es que dicha prerrogativa se hizo con la posibilidad de que ciertos sujetos de derecho privado desarrollen actividades beneméritas en el campo científico, cultural, educativo o de solidaridad social y humana, puedan recibir apoyo estatal (Lleras, Arenas & Hernández, 1992).

La actividad benemérita significa digna del apoyo estatal, pues cumplirá el fin último de Estado Benefactor en que un grupo de ciudadanos o una comunidad en particular se encuentren en situación de vulnerabilidad y se permita que la misma sea apalancada con recursos públicos a través de un convenio de asociación.

Así las cosas, si bien las fiestas del municipio podrían encasillarse en actividades culturales, las mismas, no cumplen un fin social benéfico a poblaciones vulnerables específicas, contrariando el fin para el cual la nor-

ma fue creada, aunando lo anterior, se trataría de actividades que podrían contratarse a través de un operador logístico siguiendo las reglas y procedimientos previstos en la Ley 80 de 1993 y demás normas que reglamenten y/o complementen la materia.

Situación diferente sería aquellas actividades deportivas, recreativas o culturales dirigidas a una población específica tales como a niños, ancianos, adolescentes, etc., de las cuales se tengan unas metas y unos lineamientos claros en el plan nacional o territorial de desarrollo y cuya contratación –vía convenio de asociación– genera impacto positivo en sus vidas, disminuyendo brechas y mejorando su calidad de vida como una de las principales prerrogativas del Estado de Bienestar o Benefactor.

No obstante todo lo expuesto, la suspensión provisional del numeral a) del Decreto 092 de 2017, es un duro revés a la política de transparencia de la contratación pública, pues le quita un limitante fundamental para la realización de convenios de asociación, que precisamente trato de contener el Decreto precisamente para evitar interpretaciones laxas en las administraciones que permitan contratar casi todo tipo de objeto contractual a través de la figura de convenio de asociación.

- ii. Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato. (Decreto 092, 2017, art.2 numeral b)

Se debe eliminar dos grandes mitos al respecto que son de práctica común en muchas entidades del Estado que acuden a la modalidad contractual de convenio de asociación, el primero es que la necesidad del Convenio parta de la Entidad, lo cual a todas luces transforma la naturaleza del Contrato, toda vez que es la Entidad sin ánimo de lucro quien viene desarrollando actividades sociales o benéficas y que requiere del apoyo Estatal, las cuales deben estar alineadas a una política pública, plan, programa o proyecto enmarcado en un plan de desarrollo, es decir no puede ser utilizado al arbitrio para cualquier objeto. El segundo mito, es que los recursos asignados en el contrato, son para cumplir las instrucciones dadas por la Entidad al contratista y que este se convierta en un mero operador de los recursos, pues como ya se ha mencionado, el convenio es para aunar esfuerzos generados por el particular en beneficio de una comunidad o causa social, cultural, deportiva y/o ambiental, que no genere una contraprestación directa a favor de la entidad y que sea meritoria de ser apoyada por el Estado.

En este escenario es importante, dejar claridad que al advertirse que no debe existir una contraprestación directa a favor de la Entidad, significa que el bien u objeto a contratar no puede tener como beneficiario directo al Estado, sino debe ser dirigido a cumplir el fin benéfico o benefactor a favor de particulares.

En ese orden de ideas por ejemplo, la contratación de la construcción de una estación de bomberos en virtud de un convenio de asociación implicaría una contraprestación directa a favor de la entidad, por cuanto la estación hace parte del patrimonio del municipio, y este está en la obligación de mantenerla, cuidarla y dotarla, razón que el beneficiario directo es éste y el beneficiario final sería la comunidad, esto nos llevaría a concluir que en estos casos la modalidad contractual de asociación estaría prohibida.

Diferente escenario, es cuando un grupo poblacional requiere de medidas de atención del Estado y se necesita de elementos de dotación o donación, los cuales van dirigidos de manera directa a ellos, lo cual permite cumplir con lo trazado en el plan de desarrollo de ejercer acciones para el cierre de brechas, mejorar condiciones de vida o brindar oportunidades para el mejoramiento de su calidad de vida.

Así por ejemplo si se requiere entregar insumos agrícolas, maquinaria, infraestructura social, estufas eficientes, dotaciones y mejoras habitacionales, entre otros, dirigidos a poblaciones vulnerables, encajan en la naturaleza del convenio de asociación, pues las mismas son las excepciones a la regla consagrada en el artículo 355 de la Constitución Política, pues éstas tienen un fin loable y benéfico de una población específica y beneficiaria del proyecto.

- iii. Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos. (Decreto 092, 2017, art. 2 numeral c)

Este requisito, si bien estaba explícito en la jurisprudencia desarrollada en virtud del Decreto 777 de 1991, no se encontraba de manera clara en la norma anterior, sin embargo, se inserta de manera adecuada en la nueva estructuración del Decreto 092 de 2017, al recalcar que una vez cumplidos los dos requisitos anteriores, deberá realizarse un juicio de valor con

el ánimo de determinar las ventajas que podría tener la suscripción de un convenio de asociación para generar bienestar en una población específica, alcanzando con este modelo contractual eficacia y eficiencia en el logro final del objetivo

Para la Agencia Colombia Compra Eficiente:

La norma citada reconoce la existencia de condiciones fácticas en las cuales las entidades sin ánimo de lucro tienen ventajas para alcanzar eficiencia y eficacia sin sacrificar el bienestar de la población atendida. Ellas se presentan, cuando (i) es difícil pactar de manera precisa y determinable los resultados del contrato, esta situación se presenta cuando los resultados esperados del contrato tienen apreciaciones sobre la calidad o satisfacción de la población; (ii) los usuarios y la Entidad Estatal tienen dificultades para determinar la calidad del servicio prestado, evento que se presentan en servicios donde el prestador cuenta con un conocimiento especializado que no es fácilmente adquirible por los beneficiarios y (iii) el proveedor privado cuenta con incentivos para reducir costos en detrimento de los ciudadanos. Cuando esas circunstancias se presentan el Sistema de Compra Pública no es la mejor herramienta para satisfacer una necesidad con esas características. Por el contrario, cuando las características enumeradas anteriormente con (i), (ii) y (iii) se presentan, las entidades sin ánimo de lucro se convierten en los mejores colaboradores del sector público para cumplir sus fines. La Entidad Estatal debe documentar la medida en que las entidades sin ánimo de lucro ofrecen un mejor desempeño, desde la perspectiva de alcanzar los fines públicos para la actividad que desean financiar. (Colombia Compra Eficiente, 2017, p. 11)

Sin embargo, pese a la explicación dada por la Entidad Rectora en materia de contratación, al igual que el literal primero del artículo segundo del Decreto 092 de 2017 fue suspendido por parte del Consejo de Estado mediante Auto del 6 de septiembre del año 2019.

Al igual que lo expuesto en líneas anteriores, es lamentable la suspensión por parte del Consejo de Estado, por cuanto este se convertía en otro requisito importante de cumplimiento antes de dar inicio a la contratación directa a través de un convenio de asociación. De acuerdo a nuestra experiencia, se considera importante, que la Entidad Estatal para dar cumplimiento a este requisito, debía recordar el fin último del contrato y limitar su suscripción a aquellos aspectos relacionados con el papel de Estado Benefactor, como excepción a la regla consagrada en el precitado artículo 355 Constitucional, es decir, si la actividad a desarrollar tenía como objeto beneficiar de manera directa a una población particular a través de la entidad sin ánimo de lucro, esto implica que van a existir bienes o servicios

en calidad de donación con recursos del Estado, tal como se explicó en párrafos anteriores, así por ejemplo, si se pretende beneficiar un Consejo Comunitario con el mejoramiento y dotación de un trapiche, esto implica una donación tanto en recursos y en especie que permita hacer la entrega del proyecto, el cual obviamente beneficiará a toda la comunidad que vive alrededor de la siembra de caña de azúcar, obsérvese que en este punto, no podría realizarse el juicio de valor propuesto por Colombia Compra Eficiente, pues la única manera que puede el Estado de donar sin contrariar a la Constitución es por intermedio del Convenio de asociación y así cumplir con los preceptos de excepcionalidad previsto en nuestro ordenamiento jurídico.

Si por ejemplo, la entidad quisiera hacer procesos de selección para comprar los insumos que hacen parte de un trapiche, el proceso contractual regido por la Ley 80 de 1993 se adelantaría sin mayores inconvenientes, logrando procesos de selección objetiva y obteniendo resultados de eficacia y eficiencia con los recursos, sin embargo, al tratarse de procesos contractuales a cargos de la Entidad, los bienes y servicios no pueden ser entregados o donados a un tercero, pues fueron comprados directamente por la Entidad Estatal, requiriéndose su ingreso al inventario de la misma, siendo patrimonio de ésta e imposibilitando la entrega o donación a terceros, por lo cual la figura contractual prevista en la Ley 80 de 1993 sería ineficaz para este tipo de actividades, de ahí la necesidad de suscribir un contrato de asociación, no por razón de eficacia y eficiencia, sino que para dicho objeto no existe otra tipología contractual distinta para lograrlo.

El Decreto 092 trató precisamente de limitar la actuación desproporcionada que la administración realiza de manera directa, no obstante, la suspensión del articulado, nuevamente pone en la subjetividad de la interpretación de las entidades públicas la contratación por intermedio de un convenio, dejando vigente los apartes de que si se va a contratar debe ser con una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, para lo cual se debe entender que “es adecuada y apropiada para desarrollar las actividades que son objeto del Proceso de Contratación y cuenta con experiencia en el objeto a contratar” (Decreto 092, 2017, art. 3 parágrafo 1).

Por lo tanto, amparado en los pronunciamientos jurisprudenciales, y atendiendo el espíritu de la norma consagrada en el artículo 355 de la Constitución, los convenios de asociación, solo deben ser suscritos, cuando se trate de cumplir las actividades propias del Estado Benefactor como excepción a la regla en la que el Estado no puede donar ni otorgar beneficios de manera directa a la población vulnerable del país, con este precepto,

solamente bajo esta línea de acción sería procedente la suscripción de convenios de asociación, limitando su accionar a solo actividades benéficas y no a cualquier objeto como se venía realizando en vigencia del Decreto 777 de 1991, sin embargo, la suspensión del Consejo de Estado al Decreto generó más dudas que respuestas, aunado a que flexibilizó la contratación de esta figura, que como se sabe es la más utilizada para disfrazar objetos contractuales que deberían ser propios de figuras contractuales de selección objetiva, sin embargo, al suspender varios de estos apartes, permite a los diversos entes nuevamente suscribir convenios justificando mínimas razones de idoneidad y experiencia, pero sin cumplir el fin último de estado benefactor como piedra angular y origen de un convenio de asociación.

CONCLUSIONES

El contenido y alcance del artículo 355 constitucional ha sido estudiado, no solo por las altas Cortes, sino por la doctrina, bajo un criterio unánime y pacífico, en el entendido que se orientó a eliminar los denominados auxilios parlamentarios a entidades privadas, que operaron por largo tiempo en detrimento del beneficio general, como un práctica abusiva, por tanto, la filosofía del constituyente para la expedición del artículo 355 Constitucional irradia el contenido normativo del Decreto 092 de 2017.

Quedó establecido que el Decreto 092 de 2017 consagra un régimen de contratación autónomo e independiente del régimen general de contratación pública, si bien en los dos han de atenderse los principios de la función administrativa, la forma de satisfacerlos para el caso de los convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro no puede basarse en el régimen general de contratación sino en el régimen especial que su vez remite al derecho privado, en cuanto a requisitos y formalidades.

Los convenios de asociación podrán celebrarse entre entidades públicas y personas jurídicas particulares únicamente para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo del nivel nacional o territorial.

Los convenios de asociación tratan de desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones de aquella, sin embargo, ese beneficio no es el resultado de una contraprestación directa que recibe la entidad pública a cambio de unos recursos que paga a la persona jurídica particular, sino de la unión verdadera de esfuerzos entre las partes contratantes para adelantar un proyecto de interés social.

El objeto de la celebración de Convenios no puede ser otro que el apoyo a programas de beneficencia social y esto constituye un límite a la utilización de esta modalidad de contratación, es decir, no puede utilizarse ésta figura contractual, como se venía haciendo para un sinnúmero de actividades, prevaleciendo la partes del contrato (sin ánimo de lucro) por encima del fin, el objeto y la población específica beneficiaria directa de la actividad.

Los convenios de asociación son la única figura contractual existente, que le permite al Estado actuar en calidad de benefactor de comunidades en situación de vulnerabilidad, estableciendo la excepción a la prohibición contenida en el artículo 355 de la Constitución.

La decisión del Consejo de Estado de suspender varios apartes del Decreto, nuevamente flexibilizó la interpretación de ejecución de convenios de asociación por diferentes motivos y causas que no necesariamente atañen al cumplimiento del estado benefactor que se plantea en el presente escrito, antes de favorecer al principio de transparencia y selección objetiva generó un retroceso similar al que se tenía bajo el marco normativo del Decreto 777 de 1991.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Contratación Pública (2017). Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_esal.pdf
- Alvarez Jaramillo, Luis Fernando (3 de diciembre de 2007) Sentencia 10010326000 20030001401. Bogotá: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/nuevaconferre.asp?mind1=2007&mind2=>
- Arciniegas, F. D. (2007). Contratación estatal: Aspectos controversiales. Bogotá: Unian-des, Blanco, J. V. (14 de Abril de 2006). *Diferencia entre contratos y convenios. Colombia*.
- Arrubla Paucar, Jaime Alberto (2012) *Contratos mercantiles: teoría general del negocio mercantil*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y LEGIS.
- Aponte Vanegas, J., Morales Benitez, O., Vidal Perdomo, J., & Younes Moreno, D. (2008). *Carlos Lleras Restrepo, Cien Años de Historia: Estudios PolíticoJurídicos*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez Academia Colombiana de Abogacía.

- Barrera Carbonell, Antonio (19 de julio de 1995) Sentencia C-316. Recuperado de: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-316-95.htm
- Beltrán Sierra, Alfredo (9 de septiembre de 1999) Sentencia C-671. Recuperado de: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-671-99.htm
- Benavides, José Luis (2004) El contrato estatal entre el Derecho Público y el Derecho Privado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Los convenios un régimen jurídico diferente a los contratos estatales.
- Congreso de la República de Colombia (18 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Congreso de la República de Colombia (29 de diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html
- Congreso de la República de Colombia (16 de julio de 2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1150_2007.html
- CorreaPalacio, RuthStella (3 de diciembre de 2007) Sentencia 1001032600020030001401. Bogotá: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/nuevaconfere.asp?mindi1=2007&mindi2=>
- Consejo de Estado (2006). Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2005-01710- 00(1710). C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.
- Consejo de Estado (2008) Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado 11001-03-06-000-2008-00040-00(1911). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.
- Corte Constitucional (1992). Sentencia 406 de 1992. M.P. Ciro Angarita.
- Corte Constitucional (1998). Sentencia 159 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia 1064 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional (1994). Sentencia 372 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional (1996). Sentencia 251 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional (1998). Sentencia 507 de 1998. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia 1064 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional (2001). Sentencia 1168 de 2001. M.P Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional (2016). Sentencia C-027. M.P María Victoria Correa Calle.

Chávez Marín, A. R. (2015). *Los convenios de la administración: Entre la gestión pública y la actividad contractual*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Dávila Vinueza, Luis Guillermo (1997). Aspectos fundamentales del régimen actual de contratación estatal. En *Estudios de profundización en contratación estatal*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Cámara de Comercio de Bogotá.

Estrada Sánchez, Juan Pablo (2009). Contratación directa, convenios interadministrativos y contratos de cooperación internacional. En *Contratación estatal: Estudios sobre la reforma del estatuto contractual Ley 1150 de 2005*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Expósito Vélez, Juan Carlos (2003) *La configuración del contrato de la Administración Pública en el derecho colombiano y español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Fajardo Gómez, Mauricio (30 de enero de 2008). Sentencia 52001233100020050051201. Bogotá: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/nuevaconfere.asp?mind1=2008&mind2=>

Lleras de la Fuente, C., & Tangarife Torres, M. (1996). *Constitución Política de Colombia: Origen, evolución y vigencia* (primera ed.). Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica Diké.

Pino Ricci, Jorge (2005) *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Presidente de la República de Colombia (16 de mayo de 1992). Decreto 777 de 1992. Por el cual se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1992/decreto_0777_1992.html

Presidente de la República de Colombia (29 de enero 2017). Decreto 092 de 2017. Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Recuperado de: http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/default/files/decreto_92_del_23_enero_de_2017.pdf