



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Bogotá D.C., lunes, 11 de marzo de 2013

SFPT



Al responder cite este Nro.  
20134220197211

Doctor  
GUSTAVO BOLAÑO PASTRANA  
Director Ejecutivo  
AREMCA  
Carrera 49 N°74-154  
Barranquilla - Atlántico

Asunto: Respuesta consulta asociatividad municipal

Estimado doctor Bolaño:

En respuesta a la solicitud realizada por usted a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, remitida al Departamento Nacional de Planeación el 27 de febrero de 2013, mediante radicado N°20136630095802, me permito brindarle orientación específica sobre los siguientes numerales, en el marco de las competencias de esta Dirección y con sujeción estricta a lo señalado por las disposiciones legales vigentes:

#### Punto I

1. El régimen jurídico de organización y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios se halla contenido en los artículos 148 a 153 de la Ley 136 de 1994,<sup>1</sup> y el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.<sup>2</sup>
2. De conformidad con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998,<sup>3</sup> las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional,<sup>4</sup> bajo el entendido de que "las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Sentencia C-671 de septiembre 09 de 1999. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.



públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género", sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.

Atendiendo a lo señalado, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 hace referencia a asociaciones entre entidades públicas conformadas en su condición de entidades privadas sin ánimo de lucro, con arreglo a las normas civiles aplicables.

## **Punto II**

1. Los literales a) y b), numeral 1), del artículo 2 de la Ley 80 de 1993<sup>5</sup> disponen que se denominan entidades estatales, para efectos de esa ley, la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.
2. En desarrollo de la anterior disposición, el artículo 3.4.2.1.1 del Decreto 734 de 2012<sup>6</sup> dispone que las entidades señaladas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren directamente contratos entre ellas, siempre que las obligaciones del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Cuando fuere del caso y de conformidad con lo dispuesto por las normas orgánicas de presupuesto serán objeto del correspondiente registro presupuestal.
3. Este artículo agrega que de conformidad con el inciso 1 del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007<sup>7</sup> modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011,<sup>8</sup> las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales podrán ejecutar contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargo fiduciario y fiducia pública siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada, y acrediten la capacidad requerida para el efecto, y que la ejecución de dichos contratos estará sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el citado decreto así la entidad ejecutora tenga régimen de contratación especial.

<sup>5</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<sup>6</sup> Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.



Atendiendo a las disposiciones citadas, para efectos contractuales, las Asociaciones de Municipios son entidades estatales que se hallan facultadas legalmente para celebrar directamente contratos con otras entidades estatales, siempre que las obligaciones del respectivo contrato tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. De igual modo, respecto de las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, podrán ejecutar los contratos específicos a que hace referencia el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada, y acrediten la capacidad requerida para el efecto, y que la ejecución de dichos contratos estará sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el Decreto 734 de 2012 así la entidad ejecutora tenga régimen de contratación especial.

### **Punto III**

1. La Ley 1 de 1975<sup>9</sup> reglamentó el contenido del inciso 3 del artículo 198 de la Constitución Política de 1886, reformado por el artículo 63 del acto legislativo No 1 de 1968, sobre asociaciones de municipios. En desarrollo de esta disposición y de las facultades contenidas en la Ley 11 de 1986,<sup>10</sup> el Decreto 1333 de 1986,<sup>11</sup> reguló en los artículos 324 a 346, lo relativo al régimen de organización y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios.
2. Teniendo en consideración que el artículo 380 de la Constitución Política de 1991 derogó la Constitución Política de 1886, con todas sus reformas, rigiendo a partir del día de su promulgación, la Ley 136 de 1994, expedida en desarrollo de la Constitución de 1991, dispuso el régimen vigente de organización y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios señalando que las mismas, a diferencia de lo establecido en la Ley 1 de 1975 y los artículos 332, 333 y 334 del Decreto 1333 de 1986, son de carácter voluntario.
3. El artículo 385 del Decreto □ Ley 1333 de 1986 señaló que conforme lo dispuesto en el artículo 76, literal b), de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto, incluidas dentro de las mismas las referentes a la organización y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios. De manera complementaria, el artículo 203 de la Ley 136 de 1994 derogó las disposiciones contrarias a esta ley, rigiendo la misma a partir de la fecha de su publicación. Esta disposición se complementa con la contenida en el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011. Es preciso anotar que este punto de la regulación de Asociaciones de Municipios no fue objeto de modificación por parte de la Ley 1551 de 2012.<sup>12</sup>

Conforme lo señalado, el régimen jurídico vigente sobre la organización y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios se halla contenido en la Ley 136 de 1994, tal como lo ha reiterado el Consejo de Estado,<sup>13</sup> complementado por lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>9</sup> Por la cual se reglamenta el inciso 3 del artículo 198 de la Constitución, sobre asociaciones de municipios.

<sup>10</sup> Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

<sup>11</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>13</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta Sentencia No. 1562, 28 de Marzo de 1996. C. P. Mario Alario Méndez. Radicación 1562.



#### **Punto IV**

Tal como lo señala el artículo 3.4.2.1.1 del Decreto 734 de 2012, las entidades señaladas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 se hallan facultadas para celebrar directamente contratos entre ellas, siempre que las obligaciones del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Este artículo no establece como condición previa para tal contratación, que la entidad estatal contratante deba formar parte, bajo alguna forma jurídica asociativa, de la entidad estatal con la cual proyecta celebrar el respectivo contrato interadministrativo.

#### **Punto V**

Por tratarse de inquietudes relativas a aspectos tributarios, se dará traslado de las mismas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad competente legalmente para pronunciarse sobre el particular.

#### **Punto VI**

En lo relativo a las inquietudes contenidas en los numerales 19 y 20, se dará traslado de las mismas al Departamento Para la Prosperidad Social (DPS) y al Instituto Nacional de Vías (Invias) para que se pronuncien sobre el particular.

Respecto al numeral 21, la decisión de ejecución se halla sometida en cada caso concreto, a la regulación sectorial dispuesta por la entidad rectora particular.

En relación con el numeral 22, conforme con el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012,<sup>14</sup> todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías en los términos dispuesto por la citada ley. De igual modo, el artículo 28 de la Ley 1530 señala que estos proyectos de inversión serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esa ley y al de contratación pública vigente y aplicable. En todo caso, los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a ejecutar directamente estos recursos.

#### **Punto VII**

Respecto al numeral 23, cada entidad de las allí mencionadas deberá pronunciarse sobre el particular.

***24. En cumplimiento a lo establecido en la parte final del artículo 9° de la Ley 1454 del 2011 deben los ministerios, INVIAS, el DPS y demás entidades del Estado nacional, tener dentro de su planeación anual contempladas actividades que contribuyan con el fortalecimiento de la asociatividad municipal existente?***

---

<sup>14</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.



Con el propósito de dar cumplimiento a lo estipulado en el PND 2010- 2014 “*Prosperidad para Todos*”, y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011, en torno a la promoción de la asociatividad y la conformación de alianzas estratégicas para impulsar el desarrollo territorial, esta Dirección, en calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial –COT-, viene trabajando con los demás miembros de dicha Comisión, en la diferenciación conceptual y legal de los Esquemas Asociativos planteados en la LOOT.

En este contexto se elaboró el documento documento “*Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*”, el cual me permito anexarle a esta comunicación en versión preliminar digital. En este documento se identifican las disposiciones legales, objetivos y requisitos para la conformación de las asociaciones; se señalan algunos criterios que han sido referentes en Europa y América Latina para los procesos y propósitos asociativos; se destaca la importancia de la asociatividad y la necesidad de figuras de organización territorial flexibles que se puedan conformar con base en la voluntad de los gobiernos. Así mismo, se reseña algunos de los factores que inciden en el buen funcionamiento de las asociaciones territoriales, entre ellos, la formulación, diseño y ejecución de políticas públicas, los procesos técnicos asociados a la misma, los actores territoriales, y la construcción de agendas comunes de desarrollo.

#### **Punto VI (sic)**

En relación con el numeral 25, la exigencia de capacidad técnica o financiera se halla en función directa del objeto estatal a contratar y conforme con los requerimientos planteados en los correspondientes estudios previos, elaborados por la entidad contratante conforme con el artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012.

En relación con el numeral 26, es preciso señalar que los artículos 148 a 153 de la Ley 136 de 1994 o el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011, no establecen la “continuidad geográfica” como condición para la conformación y operación de una Asociación de Municipios.

#### **Punto VIII**

Por tratarse de inquietudes relativas a aspectos tributarios, se dará traslado de las mismas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad competente legalmente para pronunciarse sobre el particular.

#### **Punto IX**

Tal como se indicó, para efectos contractuales, las Asociaciones de Municipios son entidades estatales que se hallan facultadas legalmente para celebrar directamente contratos con otras entidades estatales, siempre que las obligaciones del respectivo contrato tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. De igual modo, respecto de las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, podrán ejecutar los contratos específicos a que hace referencia el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada, y acrediten la capacidad requerida para el efecto, y que la ejecución de dichos contratos estará sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el Decreto 734 de 2012 así la entidad ejecutora tenga régimen de contratación especial.



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

### **Punto X**

Corresponde a cada una de las entidades citadas en este punto pronunciarse sobre los interrogantes 31 a 36 planteados en el punto X de la comunicación. En ese orden, se dará traslado a esas entidades para que se pronuncien sobre el particular.

### **Punto XI**

En relación con los numerales 37 a 39, se da traslado al Ministerio del Interior para que se pronuncie sobre cada uno de los interrogantes allí planteados. En relación con los numerales 40 y 41 se da traslado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se pronuncie sobre cada uno de los interrogantes allí planteados.

### **Punto XII**

Por tratarse de una inquietud relativa a aspectos tributarios, se dará traslado de la misma al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad competente legalmente para pronunciarse sobre el particular.

### **Punto XIII**

Por tratarse de una inquietud relativa a aspectos tributarios, se dará traslado de la misma al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad competente legalmente para pronunciarse sobre el particular.

Finalmente, con el propósito de brindarle una respuesta completa a su cuestionario, esta Dirección dio traslado de su petición al Ministerio del Interior, entidad que preside la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), con la cual se espera trabajar mancomunadamente en la aclaración de sus inquietudes, dada su relevancia y pertinencia para el desarrollo del tema.

Cordial Saludo,

OSWALDO AHARÓN PORRAS VALLEJO  
Director Desarrollo Territorial Sostenible

Anexos: CD con documento *“Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia”*

Copia: Dra. Cristina Pardo Schlesinger, Secretaria Jurídica, Presidencia de la República

Preparó: Luis Leguizamón/Lina Peñuela  
Revisó: Luz Stella Carrillo/ Luz Helena Chamorro