

Al responder cite este número  
OFI16-0027692-DOJ-2300

Bogotá D.C., Martes 11 de octubre de 2016

Doctor

**JAIRO ANIBAL DORIA RUIZ**

Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios Solidarios y Sostenibles  
Calle 42 No. 10 A-06 Esquina B/ "Los Laureles"  
Montería-Córdoba

Asunto: RE: Oficio 128 -2016 Ref. Solicitud de concepto

Respetado Doctor Doria:

El Ministerio de Justicia y del Derecho recibió su comunicación de fecha 29 de septiembre de 2016 a través de la cual solicita *concepto jurídico unificador de ley, doctrina y jurisprudencia*, en torno al régimen jurídico y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios a fin de tener una visión jurídica clara que termine de llenar los vacíos jurídicos que puedan existir "y se convierta en un instrumento que detenga el abuso conceptual, y la estigmatización en que hoy en día se tiene a las asociaciones de municipios y a los servidores y funcionarios públicos que simplemente, cumplen con su deber en uso de sus facultades legales...".

Sobre el particular, es necesario precisar que de conformidad con lo establecido por el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 2897 de 2011, disposición que determina los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, no establece que los conceptos jurídicos que emitan sus dependencias tengan el alcance de ser unificadores de la ley, la doctrina y la jurisprudencia.

No obstante, en el Sistema de Información Normativa SUIN-JURISCOL- a cargo de este Ministerio, se encuentra lo siguiente en relación con las disposiciones referidas a la materia de su consulta:

- En el Decreto 1333 de 1986 Código de Régimen Político Municipal se reglamentan las Asociaciones de Municipios; se señalan que dos o más municipios aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos o

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



extenderlos a varios servicios municipales, desarrollar obras de interés común, o planear, financiar y ejecutar las obras para la prestación de estos servicios<sup>1</sup>.

Al mismo tiempo, se establece que son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independientes de los municipios que las constituyen que se rigen por sus propios estatutos teniendo para el cumplimiento de su objeto los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas que por ley se le reconocen a los municipios, y que sus actos son revisables y anulables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.<sup>2</sup>

Igualmente, se dispone que la constitución de las Asociaciones de Municipios podrá ser voluntaria u obligatoria; si es voluntaria se concertará mediante los Acuerdos expedidos por los respectivos Concejos Municipales que aprobarán sus estatutos y los municipios interesados fijarán su organización y la forma de administración de sus bienes y servicios. En cuanto a las de carácter obligatorio se constituirán por disposición de las Asambleas Departamentales a iniciativa del gobernador respectivo; las Asambleas en el mismo Acto que ordene la creación de la Asociación determinarán la forma de administrar los bienes y servicios que le adscriban y señalará las medidas tendientes para hacer efectiva la orden de asociación para lo cual podrá aplicar los auxilios o aportes con que el Departamento contribuya a financiar las obras o servicios públicos que constituyan el objeto de las Asociaciones de Municipio.<sup>3</sup>

También, en el artículo 334 se establecen las facultades que se les otorgan a las Asociaciones de Municipios para desarrollar su objeto; encontrándose entre otras las de elaborar, adoptar y ejecutar su presupuesto controlando su correcta realización y además que podrán celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

- En la Ley 136 de 1996, artículos del 148 al 153, se dispone cómo se conforman las Asociaciones de Municipios, las define bajo los mismos criterios del artículo 327 del Código de Régimen Político y Municipal, además se señalan las reglas para su funcionamiento y se advierte que los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendadas a la Asociación.
- En la Ley 1454 de 2011, artículos 14 y 17, se fijan los mismos criterios señalados en las disposiciones anteriores, advirtiendo que en el parágrafo del artículo 17 se señala que las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o privado.

<sup>1</sup> Decreto 1333 de 1986, artículos 325 y 326

<sup>2</sup> Decreto 1333 de 1986, artículo 327

<sup>3</sup> *Ibidem* artículos 330 y 331.

Estas normas se encuentran registradas en el Sistema Único de Información Normativa – SUIN-JURISCOL y de acuerdo con los registros actuales no han sido expresamente derogadas, modificadas, anuladas o adicionadas.

Así mismo, en cuanto a la naturaleza jurídica de las Asociaciones de Municipios la Corte Constitucional ha señalado:

*Las personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial*

2. *De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política, el Estado en Colombia se organiza en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. En aplicación del concepto de descentralización a que hace referencia este artículo, el Estado en Colombia se organiza en dos niveles, el nacional y el territorial, y, por lo tanto, la organización política del Estado colombiano comprende la Nación y las entidades territoriales. En estas condiciones, la Nación,<sup>[2]</sup> los departamentos, distritos y municipios son personas jurídicas de derecho público.*

(...)

*Por lo tanto, el criterio de organización política del Estado (C.P., art. 1º) no puede emplearse para concluir, como lo hace el demandante, que las únicas personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial son las entidades territoriales, es decir los departamentos, distritos y municipios, por cuanto, como se indica, la Constitución permite que en el orden territorial se organicen personas jurídicas de derecho público, de naturaleza administrativa y diferentes a las entidades territoriales. Es el caso, por ejemplo, de las entidades descentralizadas territoriales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.*

4. *La personalidad jurídica corresponde a la calidad de ser sujeto de derecho y de obligaciones y se pregona, por principio, de toda entidad pública.*

(...)

- *De otro lado, no existe duda en que las entidades territoriales y las asociaciones de municipios son personas jurídicas de derecho público. El hecho que la Constitución Política no señale expresamente en ninguno de sus artículos que las entidades territoriales cuenten con su propia personalidad jurídica ni que tampoco haga mención en su articulado a las asociaciones de municipios, no significa que no sean personas jurídicas de derecho público.*

5. En síntesis, en el nivel territorial coexisten diferentes personas jurídicas de derecho público, las cuales obedecen a lógicas distintas de organización. Unas corresponden a la organización política del Estado (las entidades territoriales), algunas a la descentralización por servicios (entidades descentralizadas) y otras al resultado de la asociación entre entidades territoriales (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y regiones administrativas y de planificación) y todas ellas cuentan con su propia personalidad jurídica, la cual apareja consigo el reconocimiento de autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propios...<sup>4</sup>

De lo expuesto, en este fallo, se puede concluir que las Asociaciones de Municipios son personas jurídicas de derecho público por lo que les son aplicables las disposiciones penales, fiscales, disciplinarias y contractuales de derecho público.

De otra parte, en relación con los aspectos referidos con la celebración de convenios interadministrativos por parte de las Asociaciones de Municipios, se encuentra que resulta procedente remitir su consulta a la Unidad Administrativa Especial –Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– de conformidad con lo contemplado por el artículo 3º numerales 5 y 11 del Decreto 4170 de 2011.

El presente concepto se emite en los términos señalados por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015; en este sentido no es de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

Cordialmente,



DIANA ALEXANDRA REMOLINA BOTIA  
Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

Elaboró: Fernando Álvarez  
Revisó y Aprobó: Diana Remolina  
TRD 2.2300-230-24(conceptos jurídicos)  
Radicado: EXT16-0038129 04/10/2016

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-1096 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.  
Bogotá D.C., Colombia