



001-03-01 - 000844

Montería, 30 de marzo de 2012

Doctor  
JAIRO ANIBAL DORIA  
Director Ejecutivo AMUSSIM  
Carrera 2 # 27 – 41 Of. 402  
Montería - Córdoba

Referencia: Concepto Asociaciones de Municipios – Régimen de Contratación – Convenio interadministrativo entre Entidades Estatales – Estatuto Anticorrupción.

Respetado Doctor

A través del presente damos respuesta a la solicitud dirigida por usted en donde plantea los interrogantes que a continuación se transcribe:

1. ¿Cuál es la Naturaleza Jurídica de las Asociaciones de Municipios?
2. ¿Pueden los municipios del Departamento de Córdoba, o la Nación, a través de los ministerios o entidades del orden Nacional y el país, celebrar convenios o contratos interadministrativos de manera directa con las Asociaciones de Municipios, luego de lo dispuesto por el artículo 92 la Ley 1474 del 2011, cuando se refiere a "las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas.Cuál es el régimen de contratación de las Asociaciones de Municipios?
3. ¿Las asociaciones de municipios pueden elaborar y presentar proyectos de impacto regional directamente, antes los organismos y entidades del orden nacional?

---

*Hacia un Control Fiscal con Calidad y Transparencia*

Calle 25 No 8 - 54 Montería - Córdoba  
Teléfonos: 7820173 - 7822411 Fax(4) 7825040 Quejas y Reclamos 018000914810  
E-Mail: [contralor@contraloriadecordoba.gov.co](mailto:contralor@contraloriadecordoba.gov.co) Web: [www.contraloriadecordoba.gov.co](http://www.contraloriadecordoba.gov.co)



JAIRO ANIBAL DORIA

Antes de resolver la inquietud planteada, se hace necesario precisar que la respuesta a su petición se hará dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este despacho no son obligatorios ni vinculantes.

Teniendo en cuenta lo anterior, procede este despacho a evacuar los interrogantes planteados en los siguientes términos:

1. Naturaleza Jurídica de la Asociación de Municipios.

La Ley 136 de 1994 en su capítulo XI - artículos 148 al 153, reglamenta la existencia y conformación de la Asociación de Municipios. Allí se define como una Entidad Administrativa de Derecho Público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. Dicha Asociación puede tener como finalidad la prestación conjunta de servicios públicos, ejecución de obras o cumplimiento de funciones administrativas, con el ánimo de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo integral de los municipios asociados. Estas entidades se rigen por sus propios estatutos y para el logro de los objetivos gozan de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas que le otorga la ley a los municipios.

De otro lado, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en Colombia, La ley 80 de 1993, en su artículo 2º, define de manera expresa, cuáles son las entidades estatales: "1o. Se denominan entidades estatales:

a) *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".*

Recientemente la Ley 1454 de 28 de junio de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial muestra que la tendencia del legislador es la de promover y fortalecer esquemas asociativos territoriales, dentro del cual se encuentran las Asociaciones de Municipios, las cuales son definidas en su artículo 14. "Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la

2

*Hacia un Control Fiscal con Calidad y Transparencia*

Calle 25 No 8 - 54 Montería - Córdoba  
Teléfonos: 7820173 - 7822411 Fax (4) 7825040 Quejas y Reclamos 018000914810  
E-Mail: [contralor@contraloriadecordoba.gov.co](mailto:contralor@contraloriadecordoba.gov.co) Web: [www.contraloriadecordoba.gov.co](http://www.contraloriadecordoba.gov.co)



NIT. 800193833-8

JAIRO ANIBAL DORIA

*prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto". En el mismo sentido el artículo 17 establece: Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. "Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman".*

2. Entorno a la pertinencia o no, de que las Asociaciones de Municipios puedan celebrar Convenios o Contratos Interadministrativos, luego de lo dispuesto por el Artículo 92 del denominado Estatuto Anticorrupción, cuando se refiere a "las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas":

La Ley 1150 de 2007, en su Artículo 2°, Numeral 4° literal c, en principio estableció la procedencia para la celebración de **contratos interadministrativos directamente con entidades públicas entre sí**, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

El Artículo 78 del Decreto 2474 de 2008, reglamentario de la Ley 1150 de 2008, señala que los contratos interadministrativos, podrán celebrarse entre las entidades estatales consagradas en el artículo 2° de la ley 80 de 1993, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Recordemos que el literal a) del Artículo 2° de la ley 80 de 1993, define que para efectos de la contratación pública, son entidades del estado: 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.

El "Estatuto Anticorrupción" Ley 1474 de 2011, en su Artículo 92, consagra: la siguiente modificación en materia de contratación directa: "Contratos

*J*



JAIRO ANIBAL DORIA

*Interadministrativos. Modificase el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:*

*c. Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en La ley o en sus reglamentos.*

*Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, o **las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas**, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículos”.*

De la transcripción del aparte del artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, se precisa la excepción para celebrar contratos o convenios interadministrativos va dirigida entre otras, a las **personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas**.

Este tipo de personas jurídicas las encontramos definidas en la Ley 489 de 1998, en el artículo 95 Asociaciones entre Entidades Públicas. Inciso 2, “Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de 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.

Parágrafo: *La Conferencia de Gobernadores, la Federación de Municipios, la Asociación de Alcaldes y las asociaciones de municipalidades se regirán por sus actos de conformación y, en lo pertinente, por lo dispuesto en el presente artículo”.*

El parágrafo anterior que hace referencia a las Asociaciones de Municipios para que se rigieran por el artículo 95 fue declarado **inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-671, septiembre 9 de 1999**.

Considera este despacho importante explicar por ilustración jurídica y técnica, que la Excepción consagrada en el mencionado Artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 para celebrar convenios o contratos interadministrativos, se da frente a un tipo de personas jurídicas, que si bien son conformadas por una asociación entre entidades



NIT. 800193833-8

JAIRO ANIBAL DORIA

públicas, no obedecen a la definición legal ni a la naturaleza jurídica, ni a los fines y objetivos de las **Asociaciones de Municipios**, sino que surgen con otros fines y cometidos, por lo general de beneficencia, utilidad común e interés general. Este tipo de entidades nacen legalmente como personas jurídicas sin ánimo de lucro, esto es, de derecho privado, según lo preceptuado por el Artículo 95 de la Ley 489 de 1998; y se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las demás entidades de este género, teniendo el control de legalidad sobre ellas, las cámaras de comercio y su vigilancia e inspección, los gobernadores de departamento, en armonía con lo expuesto por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

De lo expuesto, y de la sola lectura de la normatividad vigente, se colige que las entidades estatales denominadas: Asociaciones de Municipios, como esquemas asociativos territoriales y entidades administrativas de derecho público, pueden celebrar convenios o contratos interadministrativos directamente con las demás entidades estatales estipuladas en el artículo 2º de la ley 80 de 1993; ya que no se ha modificado hasta hoy, por norma alguna, la naturaleza jurídica de dichos entes, los cuales tienen como régimen jurídico y contractual aplicable, el de una entidad de derecho público, como lo dispone la ley.

3. En lo concerniente a la posibilidad de elaborar y presentar proyectos de impacto regional directamente, antes los organismos y entidades del orden nacional:

Con la expedición de las leyes 1450 del 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) y 1454 del 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento territorial) surgen sistemas de coordinación integrados por autoridades nacionales y territoriales, donde las entidades que conformen dicho sistema, pueden celebrar convenios interadministrativos o contratos, a fin de articular recursos y acciones y posibilitar la ejecución de planes, programas y proyectos de impacto regional.

Si bien, las normas mencionadas, se encuentran en proceso de reglamentación, frente al tema en comento, estas normas abren la posibilidad de que las Asociaciones de Municipios y las demás entidades estatales consagradas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, puedan presentar directamente proyectos de impacto regional y coordinar acciones ante otros organismos y entidades. Sin embargo, es oportuno recordar que el Decreto 863 del 2009, que reglamentó la Ley 136 de 1994, expedido por el Ministro de Interior y de Justicia, delegatario de funciones presidenciales mediante Decreto 783 de 2009, señala:

*“Artículo 1o. Presentación de Proyectos: Las Asociaciones de municipios o asociaciones de entidades territoriales en general, podrán presentar directamente proyectos ante los fondos y demás entidades del Estado, siempre y cuando estos*



NIT. 800193833-8

JAIRO ANIBAL DORIA

*proyectos sean avalados por las administraciones distritales o municipales que conformen la respectiva Asociación o de las administraciones territoriales que se beneficien de dichos proyectos.*

*PARÁGRAFO. Los citados proyectos deben ser acordes con el objeto previsto en los estatutos de la respectiva Asociación”*

En los anteriores términos consideramos absuelto el tema objeto de consulta

Atentamente

JAVIER ALBERTO COGOLLO PADILLA  
Contralor General del Departamento

Elaboró: Silvia M.

Revisó: Javier C.