

Bogotá D.C., lunes 22 de agosto de 2011.

Doctor:

ARNOBIS ANDRÉS DÍAZ COTOCUAZ

Carrera 3ª N.- 28-38 Esquina

Edificio Malena – Oficina 406

Montería -Córdoba

Asunto: Su solicitud de Concepto Ext-11-68291 de agosto dos (02) de 2011.

Respetado doctor Díaz:

Dando alcance a su petición de la referencia, recibida por esta dependencia en fecha tres (03) de agosto de 2011, mediante la cual nos consulta sobre si las asociaciones de municipios son consideradas para los efectos fiscales y legales como personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, que régimen jurídico y contractual las cobija y como se concatena su naturaleza con algunas de las nuevas disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional; esta Dirección se permite conceptuar previas las siguientes consideraciones:

I.- Consulta elevada y consideraciones expuestas por el peticionario

Se extrae de la comunicación allegada, el planteamiento de los siguientes interrogantes:

1.- *¿Las Asociaciones de Municipios son entidades consideradas para los efectos fiscales y legales como personas jurídicas con o sin ánimo de lucro?*

2.- *¿Qué régimen jurídico y contractual las cobija?*

3.- *¿Cómo se concatena la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios con las nuevas disposiciones expedidas "estatuto anticorrupción, ley de ordenamiento territorial, y el nuevo Plan de Desarrollo?*



Ministerio del Interior
República de Colombia

Prosperidad
para todos



4.- Igualmente solicito explicar el alcance de la expresión “Contratación Abreviada” contenida en el artículo 92 del Estatuto anticorrupción.

Solicita el peticionario frente a los interrogantes por él elevados considerar:

1.- La ley 80 en su artículo 2º inciso 1º de manera expresa señala cuales son las denominadas 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.

2.- Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, los cuales pueden ser dos o más municipios de uno o más departamentos que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas (Art.148 y 149 , Ley 136 de 1994).

II.- Consideraciones de esta Dependencia.

Contexto.

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014¹, al abordar el tema de identificación de los lineamientos estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, prevé el fortalecimiento del marco legal de las asociaciones de municipios y otras figuras de cooperación y asociación que permitan reconocer e institucionalizar dinámicas flexibles de ordenamiento territorial; en este mismo documento, se resalta la iniciativa gubernamental ya plasmada en el entonces proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial dirigida a establecer esquemas asociativos territoriales para

¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” Pag. 534





Libertad y Orden

Ministerio del Interior
República de Colombia

Prosperidad
para todos



promover procesos de desarrollo asociativos y concertados, alrededor de proyectos integrales y estratégicos de propósito común, de alcance regional y nacional.

Así, con un enfoque de desarrollo y planificación se plantea un modelo escenarios flexibles que promueven el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala, que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, recalcando los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno.

En este contexto, el Gobierno Nacional promueve y sanciona la Ley 1454 de 2011, disposición que describe el marco normativo general para la conformación de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales y de áreas metropolitanas, todos ellos bajo el concepto de esquemas asociativos territoriales, los cuales conllevan **la posibilidad inexistente hasta ahora en el ordenamiento jurídico de recibir la delegación específica de competencias de la Nación a través de convenios o contratos plan, tal y como lo han hecho democracias modernas como Francia o España.**

De este modo, esta nueva ley **va más allá de las simples funciones administrativas y de prestación servicios públicos previstas en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 para la asociación de entidades públicas,** la ley 1454 de 2011 **posibilita la asociatividad política de entidades territoriales,** sin que esto implique una derogatoria tácita de lo contenido en el artículo 95 de la ley 489 de 1998, pues como expresamente ha previsto el Parágrafo del artículo 17 de la ley 1454 de 2011; las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.(En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998).

Ahora bien, el artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 define la naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos, señalando que **las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de municipios y de distritos son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.**





Libertad y Orden
Ministerio del Interior
República de Colombia

Prosperidad
para todos



También prevé la limitante para las entidades que se asocien de generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la nación o que signifiquen incrementos en la planta burocrática.

El artículo 20 de la ley 1454 señala que la Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o **en los diferentes esquemas asociativos territoriales** y en las áreas metropolitanas, **por medio de convenios o contratos plan**, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En lo atiente es dable precisar, que si bien, la nueva ley de ordenamiento territorial, menciona que el convenio o contrato plan se asimilará para todos los efectos a un convenio interadministrativo, se trata de una nueva figura que esta en este momento en proceso de reglamentación.

Disposición reglamentaria, que en todo caso, será cuidadosa de no contrariar los presupuestos generales sobre la contratación con recursos públicos, especialmente lo previsto en el Artículo 10 de la ley 1150 de 2007 que prescribe: "**Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales** y en general los entes solidarios de carácter público **estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública**. La celebración de contratos de entidades estatales con asociaciones o cooperativas de entidades territoriales y en general con entes solidarios, se someterá a los procesos de selección de que trata la presente ley, en los que participarán en igualdad de condiciones con los particulares". (Negritas Fuera del texto Original).

Con base en las premisas anteriores, la esta Dirección responde:

1.- *¿Las Asociaciones de Municipios son entidades consideradas para los efectos fiscales y legales como personas jurídicas con o sin ánimo de lucro?*

En primera medida, es preciso advertir, que, como quiera que algunas disposiciones en este sentido, contenidas en la Ley 1454 de 2011, están siendo objeto de reglamentación, resultaría prematuro a la fecha pronunciarnos frente a este tema.

No obstante, conforme a lo dispuesto en el parágrafo del Artículo 11 de la ley 1454 de 2011; se prevé que podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales **como personas jurídicas de derecho público** bajo la dirección y coordinación de la





Libertad y Orden
Ministerio del Interior
República de Colombia

Prosperidad
para todos



junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

Se debe considerar igualmente que, el Concejo de Estado ha precisado² que las entidades territoriales, mediante la figura de la asociación prevista en el artículo 95 de la ley 489, pueden conformar con la categoría de entidades descentralizadas indirectas, entidades cuya naturaleza jurídica sea la de **"personas jurídicas sin ánimo de lucro"**.

2.- ¿Qué régimen jurídico y contractual las cobija?

Como se indicó en el numeral anterior, las disposiciones en este sentido, contenidas en la Ley 1454 de 2011, están siendo objeto de reglamentación, y por tanto resulta prematuro a la fecha pronunciarnos frente a estos temas.

Sin embargo, en lo relacionado a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 95 de la ley 489 de 1998, el Concejo de Estado ha precisado:

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

3.- ¿Cómo se concatena la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios con las nuevas disposiciones expedidas "estatuto anticorrupción, ley de ordenamiento territorial, y el nuevo Plan de Desarrollo?"

² Consejo de Estado, Radicación número: 1291 del 26 de octubre de 2000.



Ley 1454 de 2011, disposición que describe el marco normativo general para acceder a la posibilidad de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales y de áreas metropolitanas, bajo el concepto de esquemas asociativos territoriales, se encuentra debidamente articulada con el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 “prosperidad para todos”, en este sentido recoge la necesidad evidenciada en las Bases del Plan Nacional, de modernizar el esquema político-administrativo en el nivel territorial, hacerlo eficiente, productivo, competitivo; lo cual en nuestra ley se traduce entre otras novedades, en el impulso de modelos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas.

Los nuevos esquemas asociativos territoriales, dentro de los cuales encontramos a las asociaciones de municipios, conllevan **la posibilidad nueva e inexistente hasta ahora en el ordenamiento jurídico de recibir delegación específica de competencias de la Nación a través de convenios o contratos plan.**

De este modo, esta nueva ley **va más allá de las simples funciones administrativas y de prestación servicios públicos previstas en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 para la asociación de entidades públicas**, la ley 1454 de 2011, **posibilita la asociatividad política de entidades territoriales**, sin que esto implique, como se indicó anteriormente una derogatoria tácita de lo contenido en el artículo 95 de la ley 498 de 1998, pues como expresamente ha previsto el Parágrafo del artículo 17 de la ley 1454 de 2011; las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.(En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998).

Finalmente, las disposiciones reglamentarias de la ley 1454 de 2011, serán cuidadosas de no contrariar los preceptos que le resulten aplicables contenidos en la ley 1474 de 2011 y los relativos a contratación con recursos públicos, especialmente lo previsto en el Artículo 10 de la ley 1150 de 2007 *que prescribe: “Las cooperativas, **las asociaciones conformadas por entidades territoriales** y en general los entes solidarios de carácter público **estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública...**”.* (Negritas Fuera del texto Original).

4.- *Igualmente solicito explicar el alcance de la expresión “Contratación Abreviada” contenida en el artículo 92 del Estatuto anticorrupción.*



**Prosperidad
para todos**



Respecto este punto, me permito informarle que esta Dirección atendiendo a lo preceptuado en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, dio traslado de su solicitud al Doctor Darío Garzón Garzón, Director de Justicia Formal y del Derecho de esta Cartera.

Este concepto se emite en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, y por lo tanto, no compromete la responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente;

SANDRA PATRICIA DEVIA RUIZ
Directora de Gobernabilidad Territorial

Respuesta al Ext11-68291 del 2 de agosto de 2011. y Ext11-71627 del 11 de agosto de 2011
Elaboró: Gina Marcela Bonilla Fajardo
Revisó y Aprobó: Dra. Sandra Patricia Devia Ruiz
0242.01.01



Carrera 9 No. 14-10 Conmutador. 4443100 www.mij.gov.co
Línea Quejas y Reclamos 01 800 09 11170