

DOCTRINA COLOMBIANA SOBRE EL MUNICIPIO

ASOCIACION DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES EN COLOMBIA

REGIMEN JURIDICO

Por:
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho Público
2008

CONTENIDO

Asociación de Municipios: ¿Qué es?, creación, finalidad, objeto y régimen jurídico

Asociación de Entidades Públicas: creación, objeto y régimen jurídico

CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, Octubre 26 de 2000

ABSTRACTS/Descriptores

ASOCIACION DE MUNICIPIOS - Finalidad

No obstante la declaratoria de inexequibilidad mencionada, la figura de asociación de municipios continúa vigente en los términos prescritos en la ley 136 de 1994, que la define como 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 otorga la ley a los municipios.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-671 de 9 de septiembre de 1999 Corte Constitucional; Autorizada su publicación con oficio de 12 de diciembre de 2000.

ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS - Creación por entidades territoriales / ENTIDAD DESCENTRALIZADA INDIRECTA - Origen

En virtud de lo anterior, la Sala considera 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".

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio de 12 de diciembre de 2000.

PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO - Régimen legal de las conformadas por asociación entre entidades públicas

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.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio de 12 de diciembre de 2000.

ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS - Objeto

Como corolario de lo expuesto, se tiene que el régimen previsto en el artículo 95 de la ley 489 de 1998, implica que el objeto de las asociaciones entre entidades públicas está limitado por el que para cada una de ellas haya sido el acto de creación o autorización respectivos, así como lo establecido en los estatutos básico e interno, en cuanto a las facultades decisorias atribuidas a sus órganos de dirección y administración. El objeto de la asociación se contrae al cumplimiento de las funciones administrativas propias de cada una de las entidades, no otras, o a la prestación conjunta de los servicios a su cargo, esto es, a la consecución de la finalidad asignada expresamente a ellas por la ley, la ordenanza o el acuerdo, de conformidad con las normas que las regulan; tales asociaciones, al hacer parte de la administración pública, están sometidas a control administrativo. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que surjan de la asociación entre entidades públicas, consultarán siempre el interés general.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio de 12 de diciembre de 2000.

(00/10/26, Sala de Consulta, 1291, Ponente: Dr. AUGUSTO TREJOS JARAMILLO, Actor: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: **AUGUSTO TREJOS JARAMILLO**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil (2000).

Radicación número: 1291

Actor: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Referencia : **Alcances del artículo 95 de la Ley 489 de 1998.** Asociación de entidades públicas para cumplir funciones administrativas o prestar servicios públicos, mediante conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Mauricio Zuluaga Ruiz, consulta a la Sala sobre los alcances de la figura contenida en el artículo 95 de la ley 489 de 1998, referida a la creación de entidades descentralizadas indirectas mediante la figura de asociación entre entidades públicas. Al respecto, pregunta:

"1. ¿La conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro se da exclusivamente por la asociación de entidades públicas del orden nacional, o las entidades públicas del orden territorial también pueden constituir personas jurídicas sin ánimo lucro?

2. Cuando el inciso segundo del artículo 95 de la ley 489 de 1998 establece que las personas jurídicas sin ánimo de lucro se sujetan a las disposiciones del Código Civil y a las normas para las entidades de este género, reservándose al Derecho Público, a la luz de la sentencia C-671 de 1999, lo relativo al ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, al régimen de los actos unilaterales, a la contratación, controles y responsabilidad; ¿quiere esto decir que en lo referente a estructuras orgánica e interna, plantas de personal, régimen salarial y prestacional, naturaleza y clasificación de sus servidores, se rigen por el derecho privado?

3. ¿Puede un establecimiento público del orden territorial, organizado a la luz de los decretos 1050 de 1968, 3130 de 1968 y 130 de 1976, y constituido como una asociación entre entidades públicas territoriales modificar su naturaleza jurídica, transformándose en una persona jurídica sin ánimo de lucro sujetándose a las disposiciones del Código Civil en las condiciones previstas en el artículo 95 de la ley 489 de 1998?"

CONSIDERACIONES

1. Ley 489 de 1998, estatuto de la administración pública

La Constitución de 1991 introdujo algunas modificaciones en la organización y funcionamiento de la administración pública, que hacían imperiosa la expedición de una ley para realizar los ajustes previstos en la Carta.

Con tal fin fue expedida la ley 489 de 1998. La reforma administrativa en ella contemplada reemplaza la efectuada en 1968 mediante los decretos leyes 1050 y 3130 de ese aDo, adicionada por el decreto 130 de 1976, disposiciones éstas que son derogadas en forma expresa por el nuevo estatuto.

Al establecer el objeto de la ley 489, el legislador previó que la misma regulará la función administrativa, determinará la estructura y fijará los principios y reglas básicas para la organización y funcionamiento de la administración pública. Prescribe igualmente, que dicho estatuto se aplicará, entre otros, a todos los organismos y entidades de la rama ejecutiva del poder público y de la administración pública, e **hizo extensiva a las entidades territoriales**, sin perjuicio de la autonomía otorgada a ellas por la constitución, **la aplicación de "Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de entidades descentralizadas,..."** (arts.1o. y 2o. parág.). (Destaca la Sala).

La ley 489 acogió el modelo de integración de la rama ejecutiva del poder público previsto en la reforma administrativa de 1968 -decretos 1050 y 3130-, así como la división de la misma en los sectores *central* y *descentralizado*. Al primero de ellos, conformado por la Presidencia de la República, ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales -que carezcan de personería jurídica-, agrega la vicepresidencia de la República y los consejos superiores de la administración. Al segundo sector, **descentralizado por servicios**, que estaba integrado por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, le incorpora superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del Estado, empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, sociedades públicas e institutos científicos y tecnológicos, y demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica, creadas, organizadas o autorizadas por la ley para formar parte de dicha rama.

En el capítulo décimo tercero, al referirse a las **entidades descentralizadas**, dispone que éstas se sujetan a las normas contenidas en la Constitución Nacional, en la ley 489, en las leyes que las creen o fijen su estructura y a sus estatutos internos. Reitera así mismo, que de acuerdo con el inciso segundo (sic. Se refiere al inciso tercero) del artículo 210 superior, *"el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial"* (art.68, inc. tercero y parág. 1o.).

Autoriza, en el referido capítulo, **la asociación entre entidades públicas** y entre éstas y personas jurídicas particulares con el objeto, en el caso de las primeras, de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a cargo de esas entidades; y en el de las segundas, procurar el desarrollo conjunto de actividades en

relación con los cometidos y funciones que les asigna la ley a las entidades estatales (arts. 95 y 96).

2. Entidades descentralizadas directas e indirectas

La descentralización como forma de organización administrativa que permite la transferencia de competencias a organismos distintos del Estado, puede ser territorial, especializada o por servicios y por colaboración. La *territorial* se da cuando se otorgan competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. En la *especializada o por servicios* dichas competencias se conceden a entidades creadas para ejercer una actividad determinada y la llamada *por colaboración* se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas.

El concepto de entidades descentralizadas en el derecho colombiano, permite designar a las personas jurídicas creadas por el Estado para el logro de los fines que le son propios y la adecuada atención de las necesidades generales de los asociados; son producto de la llamada descentralización especializada o por servicios. Estas entidades pueden ser directas o indirectas.

Son *entidades descentralizadas directas* aquellas cuya creación es obra de la ley, la ordenanza o el acuerdo; en tanto que las *descentralizadas indirectas*, son las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí o con la intervención de particulares, previa autorización legal.

3. Creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades

a. En la Constitución Nacional

- Nivel nacional. La Carta Política en el artículo 150-7 atribuye al Congreso la facultad de hacer las leyes; por medio de ellas puede, entre otros, *"Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, seDalizando sus objetivos y estructura orgánica; . . . así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta"*.

A su vez concede al Presidente de la República facultad para *"Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley"* y para *"Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina le ley"* (art. 189-15,16).

- Nivel Departamental. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas *"Determinar la estructura de la administración Departamental, . . . crear los establecimientos públicos y las empresas"*

industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta" (art.300-7).

Dentro de las funciones del Gobernador aparece la de *"Suprimir o fusionar entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas" (art. 305-8).*

- Nivel Municipal. Los concejos municipales son competentes para *"Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, . . . crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta" (art.313-6).*

Dentro de las funciones del alcalde figura la de *"Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos" (art. 315-4).*

b. En la ley 489 de 1998

En cuanto a la creación de organismos y entidades administrativas, prevé en el artículo 49, que *"Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales".*

Establece la misma norma que la creación de las empresas industriales y comerciales del Estado debe hacerse por ley o con autorización de la misma, circunstancia esta última a la que sujeta la creación de las sociedades de economía mixta.

El párrafo del citado artículo se da que la creación de las *entidades descentralizadas indirectas* y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, procederá con arreglo a las disposiciones de dicha ley y *". . . en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se trata de entidades de ese orden, o del Gobernador o el Alcalde, en tratándose de entidades del orden departamental o municipal".*

Respecto de la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos del orden nacional, en el artículo 53, atribuye al Presidente de la República dichas facultades y consagra las causales que pueden dar origen a ellas. Establece los principios y reglas generales a los cuales debe sujetarse el Presidente de la República para efectos de modificar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades administrativas nacionales (art.54).

c. Decreto ley 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental

En el Título Décimo, prescribe que las personas jurídicas en las cuales participen departamentos y municipios, o sus entidades descentralizadas, asociados entre ellos o con particulares, debidamente autorizados, se sujetarán a las normas contempladas en los decretos leyes 3130 de 1968 y 130 de

1976, disposiciones éstas derogadas expresamente en la ley 489 de 1998. Advierte igualmente, que **"Las autorizaciones deben ser dadas previa y expresamente por las Asambleas, los Concejos Municipales y por los actos que hayan creado las entidades que se asocian o constituyen compaDías entre sí o con otras personas"**(art.259).

Atribuye a las Asambleas -con iniciativa de los gobernadores- la creación, transformación, fusión, supresión y modificación de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta; establece que respecto de la entidades descentralizadas indirectas se procederá de acuerdo con lo dispuesto en los actos de creación y en sus estatutos (arts. 60.5.6 y 261).

d. Decreto ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal

Respecto de las entidades descentralizadas prevé que las mismas se someten a las disposiciones de la ley y de las normas que expidan los concejos y demás autoridades locales en lo atinente a su definición, características, organización, funcionamiento, régimen jurídico de sus actos, inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de sus juntas directivas y de sus representantes legales. En cuanto hace a las entidades descentralizadas indirectas seDala que a éstas les son aplicables los preceptos que rigen para las entidades descentralizadas directas (arts. 156 y 164).

Asigna al concejo competencia para determinar la estructura de la administración municipal y para crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales de conformidad con las normas que determine la ley (art.92.3.4).

2. Exequibilidad del artículo 95 de la ley 489 de 1998

La norma cuyo alcance se consulta, dispone:

"Artículo 95. *Asociación entre entidades públicas.* 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 inter-administrativos 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 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".

Al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma transcrita, la Corte Constitucional expresó:

"De conformidad con el artículo 210 de la Carta se autoriza la creación de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, en virtud de una ley o por expresa autorización de ésta y, en todo caso, con acatamiento a los 'principios que orientan la actividad administrativa'. Ello significa que las entidades descentralizadas indirectas, con personalidad jurídica, que puedan surgir por virtud de convenios de asociación celebrados con exclusividad, entre dos o más entidades públicas deben sujetarse a la voluntad original del legislador que, en ejercicio de la potestad conformadora de la organización - artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política-, haya definido los objetivos generales y la estructura orgánica de cada una de las entidades públicas participantes, y los respectivos regímenes de actos, contratación, controles y responsabilidad.

En consecuencia, la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo hubiere seDalado la ley de creación o autorización de éstas. (Negrillas de la Sala).

(. . .)

Segundo.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, bajo el entendido de que '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', 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".¹ (Negrillas de la Sala).

Cabe mencionar, que en la misma sentencia se declaró inexecutable el párrafo del citado artículo 95, en cuanto establecía que "*La Conferencia de Gobernadores, la Federación de Municipios, la Asociación de Alcaldes y las asociaciones de municipios se registrarán por sus actos de conformación y, en lo pertinente, por lo dispuesto en el presente artículo*", lo cual en criterio de la Corte Constitucional contrariaba no sólo el objeto de la ley 489 de 1998, que versa sobre organización y funcionamiento de entidades nacionales, sino el de la misma norma analizada, toda vez que en él no se trataba de regular la "asociación entre entidades públicas" sino entidades de derecho privado que se rigen por sus actos de conformación y en consecuencia desconocía los preceptos contenidos en los artículos 158 y 169 superiores, en tanto disponen que todo proyecto de ley ha de referirse a la misma materia y que el título de ésta debe corresponder de forma exacta a su contenido.

No obstante la declaratoria de inexecutable mencionada, la figura de *asociación de municipios* continúa vigente en los términos prescritos en la ley 136 de 1994, que la define como 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 otorga la ley a los municipios (arts. 148 y 149).

CONCLUSIONES

1. Como se dijo, las entidades descentralizadas indirectas surgen de convenios entre entidades territoriales o entidades descentralizadas de primer grado de diferentes niveles administrativos, con o sin participación de particulares, con la finalidad de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se hallen a cargo de aquellas. En los niveles departamental y municipal la posibilidad de existencia de este tipo de entidades aparece consagrada en los artículos 259 y 261 del decreto ley 1222 de 1986, y 164 del decreto ley 1333 del mismo aDo.

Si bien mediante la ley 489 de 1998 se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, el legislador al

establecer el ámbito de su aplicación y el régimen de las entidades descentralizadas, hace extensiva a las territoriales la aplicación de las reglas relativas a los principios de la función administrativa, sobre las características y régimen de ellas.

En virtud de lo anterior, la Sala considera 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. 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. De lo expuesto en el acápite 3 de la parte considerativa, se infiere que para la creación, modificación, supresión y fusión de entidades descentralizadas, existe un esquema que, por regla general, se aplica tanto en el nivel nacional como en el departamental y municipal.

Ese esquema tiene como fundamento el principio constitucional de que a la ley corresponde ordenar la existencia de entidades administrativas nacionales -art. 150.7- y en los órdenes departamental y municipal a las ordenanzas y a los acuerdos, respectivamente.

Estableció así mismo el constituyente en el inciso primero del artículo 210 superior, que **una entidad descentralizada por servicios sólo puede ser creada directamente por la ley o por autorización de ella**. Con este postulado quiso evitarse que las entidades estatales, haciendo uso de su personalidad jurídica, y con la participación de particulares o sin ella, generaran la proliferación de entidades indirectas, fenómeno que venía presentándose y que se debía regular y evitar.

En consecuencia, armonizando el contenido de las normas que orientan la organización de la administración pública en los niveles nacional, departamental y municipal y habida consideración de que la misma debe obedecer a los principios de la función administrativa, esto es, igualdad, eficacia, economía, entre otros, la Sala estima que en el asunto de consulta, para el cambio de naturaleza jurídica de un establecimiento público del orden territorial -constituido por la asociación de entidades públicas de ese orden- que es una de las posibilidades contenidas dentro del concepto de *modificación de una entidad*², se hace necesario que en el acto de creación de las entidades asociadas se les hubiera autorizado expresamente tanto para la conformación de organismos mediante la forma de asociación, como para la transformación de los mismos, o en su defecto la autorización de la asamblea o del concejo, de acuerdo con el nivel al que pertenezcan las asociadas.

Como corolario de lo expuesto, se tiene que el régimen previsto en el artículo 95 de la ley 489 de 1998, implica que el objeto de las asociaciones entre entidades públicas está limitado por el que para cada una de ellas haya sido el acto de creación o autorización respectivos, así como lo establecido en los estatutos básico e interno, en cuanto a las facultades decisorias atribuidas a sus órganos de dirección y administración (art. 150.7, 210, 300.7 y 313.6 C.N.; 50, 68 y 69 ley 489). El objeto de la asociación se contrae al cumplimiento de las funciones administrativas propias de cada una de las entidades, no otras, o a la prestación conjunta de los servicios a su cargo, esto es, a la consecución de la finalidad asignada expresamente a ellas por la ley, la ordenanza o el acuerdo (arts. 4o., 5o. y 95 ibídem), de conformidad con las normas que las regulan; tales asociaciones, al hacer parte de la administración pública, están sometidas a control administrativo (arts. 39 y Capítulo XV -en lo que corresponda- ibídem). Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que surjan de la asociación entre entidades públicas, consultarán siempre el interés general.

SE RESPONDE:

1. La conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro puede darse por asociación exclusiva de entidades públicas tanto del orden nacional como del orden territorial, por estar así autorizado dentro del ordenamiento jurídico.

2. El régimen aplicable a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, creadas en virtud de asociación de entidades públicas, es por regla general el establecido para este tipo de entidades en el Código Civil y demás disposiciones que las reglamentan; pero en lo atinente al ejercicio de potestades públicas, régimen de los actos unilaterales, contratación, controles y responsabilidad, se rigen por el derecho público. En consecuencia, los aspectos referidos a sus estructuras orgánica e interna, plantas de personal, régimen salarial y prestacional, naturaleza y clasificación de sus servidores, se regulan por el derecho privado.

3. A un establecimiento público del orden territorial, conformado mediante asociación de entidades públicas del mismo nivel, se le puede modificar su estructura y en consecuencia cambiarle la naturaleza jurídica -para el caso de la consulta- por la de una persona jurídica sin ánimo de lucro, siempre y cuando en los actos de creación de las entidades asociadas exista autorización expresa para ello o dicha autorización sea otorgada por la asamblea o el concejo, según se trate de entidades departamentales o municipales.

Transcríbase al seDor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE CESAR HOYOS SALAZAR

Presidente de la Sala

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-671 del 9 de septiembre de 1999.

² En Consulta 1.063 del 16 de noviembre de 1997, la Sala expresó: "*Dentro del concepto de reestructurar o mejor, modificar la estructura de una entidad estatal, se encuentra la posibilidad de cambiar su naturaleza jurídica, para lo cual necesita, con base en las normas expuestas, la expedición de una norma legal que así lo autorice*".

Tomada de www.ramajudicial.gov.co

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

[Principio del documento](#)