



# Concepto 105881 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20236000105881\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000105881

Fecha: 14/03/2023 08:36:23 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA. ENTIDADES. Naturaleza Jurídica. Régimen prestacional del personal vinculado a una asociación de municipios. RADICACIÓN. 20232060096372 de fecha 10 de febrero de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia, trasladada por competencia por el Ministerio de Salud y Protección Social quien a su vez recibió su comunicación de Colombia Compra Eficiente mediante la cual consulta “¿Cuál es el régimen que aplica para la liquidación de prestaciones sociales de los empleados que laboran al servicio de una asociación de municipios?”, me permito manifestarle lo siguiente:

Inicialmente frente a la naturaleza jurídica de la asociación de municipios, es preciso indicar que el artículo 38 de la Constitución Política, al garantizar el derecho a la libertad de asociación, dispone:

*“ARTICULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”*

En desarrollo de dicho precepto constitucional, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998<sup>1</sup>, señala:

*“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 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.*

*PARÁGRAFO.- Declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional en sentencia C-671 de 1999. La Conferencia de Gobernadores, la Federación de Municipios, la Asociación de Alcaldes y las asociaciones de municipalidades se registrarán por sus actos de conformación y, en lo pertinente, por lo dispuesto en el presente artículo.”*

De tal manera, las entidades públicas pueden asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, las cuales se rigen por las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género.

Es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional en Sentencia C-671 de 1999, al pronunciarse sobre la inexecutable del párrafo del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, señala que el mismo es inconstitucional, por cuanto el hecho de registrarse por sus actos de conformación no es soporte constitucional suficiente y por el contrario, es violatorio de los preceptos contenidos en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

En el numeral segundo del resuelve de la mencionada sentencia C-671 de 1999, concluyó:

*“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.”*

Conforme a la normativa y jurisprudencia anterior, se establece que todas 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 referentes a las entidades de este género, entendiéndose a las disposiciones previstas para la asociación de municipios en la Ley 1 de 1975 y su Decreto Reglamentario 1390 de 1976.

Sobre el tema, el artículo 3° de la Ley 1 de 1975<sup>2</sup> y el artículo del Decreto 1390 de 1976<sup>3</sup> definen a las asociaciones de municipios, como:

*“[...] entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones de municipios son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa.”*

Con fundamento en lo expuesto, y teniendo en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-671 de 1999, las asociaciones de municipios se rigen por las normas previstas el Código Civil, la Ley 1 de 1975 y el Decreto 1390 de 1976; es así que dada la naturaleza jurídica, forma de creación y funciones, sus actos y contratos se rigen por las normas del derecho privado que regulan las asociaciones civiles sin ánimo de lucro.

Finalmente es importante resaltar lo señalado por el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, en sentencia del 26 de octubre de 2000, en la que, frente a la naturaleza y reglamentación de las asociaciones de municipio, indicó:

*“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.” (Resaltado y negrilla fuera de texto)*

Por lo anterior, esta Dirección Jurídica considera que, dada la naturaleza jurídica de la asociación de municipios, los asuntos referidos al régimen salarial y prestacional de sus empleados se rigen por los estatutos de la misma y en general por las normas del derecho privado.

Me permito indicarle que, para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web [www.funcionpublica.gov.co/eva](http://www.funcionpublica.gov.co/eva) en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Sonia Estefanía Caballero Sua

Revisó: Maia Valeria Borja Guerrero

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 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.

2 Por la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo 198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios.

3 Por el cual se reglamenta la ley 1a. de 10 de enero de 1975.

---

*Fecha y hora de creación: 2024-12-11 18:33:20*