Interior

Al contestar cite Radicado 2026-2-003111-014955 Id: 742721
Remitente: SUBDIRECCION DE GOBIERNO Y GESTION TERRITORIAL Y LUCHA CONTRA LA TRATA
Destinatario: WALFRANDO ADOLFO FORERO BEJARANO
Fecha: 15-04-2026 15:05:25
Folios: 9
Anexos: 0

Bogotá D.C.

Señor(es)
WALFRANDO ADOLFO FORERO
ALCALDE MUNICIPAL DE TOCANCIPA
La ciudad

Referencia: Respuesta a solicitud denominada – concepto jurídico sobre el alcance de la autonomía de las asociaciones de municipios para la creación de entidades descentralizadas indirectas. **Radicado: 2026-1-001400-017092 ID. 716640.**

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de información elevada por el señor **WALFRANDO ADOLFO FORERO** en calidad de alcalde municipal de Tocancipá, respecto al alcance de la autonomía de las asociaciones de municipios para la creación de entidades descentralizadas indirectas, nos permitimos manifestar lo siguiente:

1. **Competencia de la Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha Contra la Trata (SGGT)**

De acuerdo con numerales 10 y 14 del artículo 18 del Decreto 2893 de 2011, modificado por el artículo 5 del Decreto 1152 de 2022 la SGGT tiene competencia para resolver las consultas que se formulen en asuntos política de descentralización política y administrativa, ordenamiento territorial, desarrollo institucional y gestión pública territorial, entre otros.

La resolución de consultas, debe hacerse de manera abstracta, de tal suerte que no resuelve asuntos concretos o particulares. Además, conforme lo establece el artículo 28 del CPACA, las respuestas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución. Únicamente constituyen un criterio de interpretación o alcance para la aplicación de las normas jurídicas.

2. **Objeto de Consulta.**

Al tenor de su comunicación, se precisa resolver los siguientes interrogantes:

1. **¿Es posible considerar, que, con la vinculación de un Municipio a una Asociación de municipios, en este caso ASOCENTRO, la voluntad del Municipio asociado se entiende subrogada en la Asamblea General de la Asociación, conforme sus estatutos, de cara al desarrollo de las actividades de la Asociación?**

2. **¿Siendo ASOCENTRO una entidad administrativa de derecho público con personería jurídica y autonomía propia, e independiente de los Municipios que la conforman, y gozando conforme la Ley 134 de 1996 de los mismos privilegios, prerrogativas que un Municipio, aquella se encuentra facultada por el artículo 49 de la Ley 489 de 1998 para crear entidades descentralizadas indirectas, actuando como su entidad "matriz" o de control?**

3. ¿Bajo la premisa que los Concejos Municipales de los Municipios Asociados a ASOCENTRO, ya han dado autorización para la vinculación de aquellos a la Asociación, dicha autorización habilita de manera suficiente para que la Asamblea General de ASOCENTRO decida, mediante reforma estatutaria, la creación de una EICE para el cumplimiento de su objeto regional?

4. **¿Bajo la vigencia de la Ley 1454 de 2011 y considerando el principio de equivalencia del artículo 149 de la Ley 136 de 1994, puede interpretarse que una Asociación de Municipios posee la facultad de crear una entidad descentralizada indirecta bajo la modalidad de EICE, siempre que sus estatutos así lo contemplen y su objeto esté orientado a la prestación conjunta de servicios o ejecución de obras de desarrollo regional?**

3. Problema jurídico

Conforme se ha planteado en su consulta, el problema jurídico a resolver y que determina el alcance y contexto de las respuestas que se brindan es el siguiente:

> ¿Hasta qué punto la autonomía de las asociaciones de municipios (como esquemas asociativos territoriales) les permite actuar como entidades matrices para crear entidades descentralizadas indirectas, en particular Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y si dicha facultad puede derivarse de la voluntad asociativa de los municipios, de

sus estatutos o de las autorizaciones otorgadas por los concejos municipales?

4. Resolución del problema jurídico

No, las asociaciones de municipios no están jurídicamente facultadas para crear entidades descentralizadas indirectas, como las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), ni pueden actuar como entidades “matrices” para tal efecto.

5. Sustentación

1. **¿Es posible considerar, que, con la vinculación de un Municipio a una Asociación de municipios, en este caso ASOCENTRO, la voluntad del Municipio asociado se entiende subrogada en la Asamblea General de la Asociación, conforme sus estatutos, de cara al desarrollo de las actividades de la Asociación?**

Sea lo primero precisar que la vinculación de un municipio a un Esquema Asociativo Territorial no constituye un acto meramente formal, sino una decisión institucional que debe adoptarse con estricta observancia de los presupuestos constitucionales, legales y estatutarios que regulan la materia. En virtud de dicha vinculación, la entidad territorial acepta incorporarse a una persona jurídica distinta, creada para el cumplimiento de finalidades comunes, y, por consiguiente, se somete a la estructura orgánica, a los órganos de dirección, a las reglas de funcionamiento y al régimen interno que gobierna el respectivo esquema asociativo.

Desde esa perspectiva, la participación del municipio en el Esquema Asociativo Territorial comporta la manifestación de una voluntad asociativa orientada al desarrollo de objetivos compartidos, la cual se expresa a través de los órganos de dirección de la entidad, especialmente de la Asamblea General, en los términos definidos por los estatutos. Sin embargo, ello no significa que se produzca una sustitución plena de la voluntad del ente territorial ni una transferencia integral de sus competencias, pues el municipio conserva su autonomía, su personalidad jurídica y aquellas atribuciones que el ordenamiento jurídico le asigna de manera propia e indelegable.

En ese contexto, resulta más adecuado sostener que, con su ingreso a la asociación, el municipio canaliza parte de su voluntad institucional en el marco de

la gestión asociativa, participando en la adopción de decisiones dirigidas al cumplimiento de los fines comunes. No obstante, esa participación se encuentra sujeta a los límites impuestos por la Constitución, la ley, los estatutos y el acto de vinculación, de manera que las determinaciones adoptadas por la Asamblea General solo obligan en cuanto correspondan al ámbito competencial y funcional válidamente asumido por la entidad asociativa.

En consecuencia, no es jurídicamente exacto afirmar que la voluntad del municipio queda subrogada de manera absoluta en la Asamblea General de la asociación. Lo procedente es entender que existe una expresión institucional de la voluntad asociativa del ente territorial, ejercida a través de los órganos de dirección del esquema, sin que ello comporte la desaparición de su autonomía ni la sustitución total de sus competencias.

2. **¿Siendo ASOCENTRO una entidad administrativa de derecho público con personería jurídica y autonomía propia, e independiente de los Municipios que la conforman, y gozando conforme la Ley 134 de 1996 de los mismos privilegios, prerrogativas que un Municipio, aquella se encuentra facultada por el artículo 49 de la Ley 489 de 1998 para crear entidades descentralizadas indirectas, actuando como su entidad "matriz" o de control?**

En primer lugar, el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011 establece que constituyen Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) las siguientes figuras: las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

De igual forma, el artículo 14 de la misma ley dispone que: “Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la 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 ese sentido, la normativa citada deja claro que los EAT están expresamente consagrados en la ley como herramientas de articulación entre entidades territoriales, con el objetivo de promover el desarrollo autónomo, auto sostenible y solidario de las comunidades. En particular, las asociaciones de municipios, como uno de los esquemas previstos en el artículo 10, tienen como finalidad principal la planificación, organización y gestión conjunta de proyectos de desarrollo regional, la prestación eficiente de servicios públicos, el ejercicio de funciones administrativas y demás competencias asignadas por la Constitución y la ley.

Desde el punto de vista jurídico, los Esquemas Asociativos Territoriales son personas jurídicas de derecho público, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y están sujetos a lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011 y las normas que la desarrollan o complementan.

Por otro lado, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), según el artículo 85 de la Ley 489 de 1998, son entidades descentralizadas del orden nacional o territorial, creadas por la ley, ordenanza o acuerdo, cuya finalidad es desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial, bajo criterios de gestión empresarial. Estas entidades cuentan con autonomía administrativa y financiera, personería jurídica y patrimonio propio. En materia de contratación, por regla general, se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), salvo en aquellas actividades donde prime su naturaleza comercial, en cuyo caso se aplica el régimen privado.

- **Naturaleza jurídica y finalidad:**

Las asociaciones de municipios son entidades de derecho público cuya razón de ser es la articulación entre entes territoriales para el ejercicio conjunto de **funciones públicas, especialmente en la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de interés regional.**

En contraste, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, aunque también son de derecho público, **actúan como agentes económicos en el desarrollo de actividades comerciales e industriales, con fines principalmente económicos.**

- **Forma de constitución:**

Las asociaciones de municipios se conforman mediante convenio interadministrativo suscrito por los alcaldes, previa autorización de los concejos municipales o distritales, en el marco de la Ley 1454 de 2011.

Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado deben ser creadas expresamente por norma con fuerza de ley, ordenanza o acuerdo, según su ámbito (nacional, departamental o municipal), y requieren una justificación específica de la necesidad de crear una entidad para el desarrollo de actividades comerciales o industriales.

- **Régimen de contratación y operación:**

Las asociaciones de municipios están sometidas íntegramente al régimen de contratación pública (Ley 80 de 1993), en tanto ejercen funciones administrativas.

Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado pueden celebrar contratos bajo el régimen privado cuando actúan en desarrollo de su objeto comercial, con una lógica empresarial.

Así las cosas, y en respuesta al interrogante planteado, no se considera jurídicamente viable que una asociación de municipios proceda a la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, ni de otra entidad descentralizada indirecta o de segundo grado, por cuanto dicha facultad no se desprende de manera expresa de su naturaleza jurídica, de sus competencias legales ni de la finalidad para la cual fueron instituidos los esquemas asociativos territoriales.

En efecto, los Esquemas Asociativos Territoriales tienen como propósito fundamental la articulación de esfuerzos entre entidades territoriales para la prestación conjunta de servicios públicos, la ejecución de obras de interés común, el desarrollo de proyectos regionales, la planificación territorial y la realización de acciones encaminadas a fortalecer la integración y el desarrollo regional. Tales finalidades responden a una lógica de coordinación, cooperación y gestión asociada entre entidades públicas, y se materializan a través de instrumentos como convenios, planes, programas, proyectos y, en general, unidades o mecanismos orientados al cumplimiento de fines comunes.

Por el contrario, la Empresa Industrial y Comercial del Estado corresponde a una categoría de entidad descentralizada creada para desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial, bajo una dinámica de gestión empresarial y

económica que, si bien persigue finalidades públicas, se desenvuelve en un ámbito propio de explotación económica o de prestación de bienes y servicios en condiciones de mercado.

En ese sentido, no resulta jurídicamente procedente equiparar el objeto y la finalidad de un Esquema Asociativo Territorial con los de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, ni derivar de la autonomía administrativa de la asociación la facultad para constituir este tipo de entidades. Admitir lo contrario implicaría extender sus competencias más allá de los límites fijados por la Constitución, la ley y sus propios estatutos, desconociendo que las asociaciones de municipios han sido concebidas como instrumentos de articulación territorial y no como entidades matrices habilitadas, por regla general, para crear otras personas jurídicas descentralizadas con objeto empresarial o comercial.

En consecuencia, la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado por parte de una asociación de municipios no encuentra sustento suficiente en el régimen jurídico que gobierna los esquemas asociativos territoriales, razón por la cual dicha posibilidad no puede entenderse autorizada de manera implícita ni derivarse únicamente de su personería jurídica, autonomía o patrimonio propio.

3. ¿Bajo la premisa que los Concejos Municipales de los Municipios Asociados a ASOCENTRO, ya han dado autorización para la vinculación de aquellos a la Asociación, dicha autorización habilita de manera suficiente para que la Asamblea General de ASOCENTRO decida, mediante reforma estatutaria, la creación de una EICE para el cumplimiento de su objeto regional?

Como se dejó planteado en la respuesta al interrogante anterior, los Esquemas Asociativos Territoriales fueron concebidos por la Ley 1454 de 2011 como instrumentos de articulación entre entidades territoriales, orientados a la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de interés común y, en general, al impulso del desarrollo regional dentro del ámbito de sus competencias. En ese sentido, su razón de ser responde a una lógica de coordinación, integración y cooperación interadministrativa, encaminada a la satisfacción de finalidades públicas compartidas.

Bajo esa premisa, la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado por parte de un Esquema Asociativo Territorial desdibuja la naturaleza constitucional, legal y funcional propia de este tipo de entidades, pues supone trasladar su

actuación a un escenario distinto de aquel para el cual fueron concebidas por el legislador. En efecto, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado tienen por objeto el desarrollo de actividades de naturaleza industrial o comercial, bajo criterios de gestión empresarial, explotación económica y participación en dinámicas de mercado, con miras a la producción de bienes, la prestación de servicios o la obtención de rendimientos derivados de su actividad. Si bien también forman parte de la estructura administrativa del Estado, su finalidad y régimen jurídico no se identifican con los que corresponden a los Esquemas Asociativos Territoriales.

Por consiguiente, no resulta jurídicamente admisible sostener que, por el solo hecho de existir autorización de los concejos municipales para que los municipios se asociaran y conformaran ASOCENTRO, se hubiere conferido de manera implícita al esquema asociativo la facultad de reformar sus estatutos para crear una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Dicha autorización debe entenderse circunscrita al acto de asociación y al cumplimiento de las finalidades propias del esquema asociativo, mas no como una habilitación genérica para asumir competencias ajenas a su naturaleza jurídica o para promover formas de descentralización institucional no previstas expresamente en el marco normativo que regula su funcionamiento.

En consecuencia, la reforma estatutaria orientada a crear una Empresa Industrial y Comercial del Estado no puede considerarse válidamente amparada en la autorización otorgada por los concejos municipales a los entes territoriales asociados, dado que dicha decisión excede el ámbito funcional y competencial propio de los Esquemas Asociativos Territoriales y desconoce las diferencias sustanciales que existen entre la naturaleza, objeto y finalidad de estas figuras jurídicas.

4. ¿**Bajo la vigencia de la Ley 1454 de 2011 y considerando el principio de equivalencia del artículo 149 de la Ley 136 de 1994, puede interpretarse que una Asociación de Municipios posee la facultad de crear una entidad descentralizada indirecta bajo la modalidad de EICE, siempre que sus estatutos así lo contemplen y su objeto esté orientado a la prestación conjunta de servicios o ejecución de obras de desarrollo regional?**

Como se indicó anteriormente, no es posible que un Esquema Asociativo Territorial conforme una Empresa Industrial y Comercial del Estado, dado que dicha decisión excede el ámbito funcional y competencial propio de los Esquemas Asociativos

Territoriales y desconoce las diferencias sustanciales que existen entre la naturaleza, objeto y finalidad de estas figuras jurídicas.

6. Conclusión

Las asociaciones de municipios, en su calidad de esquemas asociativos territoriales, son instrumentos creados por la ley para la articulación, coordinación y ejecución conjunta de funciones administrativas y proyectos de interés común, dentro de un marco de autonomía limitada y sujeta al principio de legalidad.

En ese sentido, no están jurídicamente facultadas para crear entidades descentralizadas indirectas, como las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, ni pueden asumir el rol de entidades matrices, dado que dicha competencia no les ha sido atribuida de manera expresa por la Constitución ni por la ley.

Asimismo, la voluntad de los municipios asociados no se subroga plenamente en los órganos de dirección de la asociación, por lo que estos conservan su autonomía y competencias propias. De igual forma, las autorizaciones otorgadas por los concejos municipales para la asociación no pueden interpretarse como habilitaciones implícitas para la creación de nuevas entidades.

En consecuencia, cualquier actuación en ese sentido excedería el ámbito competencial y desnaturalizaría la finalidad de los esquemas asociativos territoriales, vulnerando el principio de legalidad que rige la función administrativa.

Atentamente,

ANGELICA MARIA PALACIOS MARTINEZ
Subdirector Técnico
Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha contra la Trata
Dirección de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gobierno

Proyectó: Edinson Quintero.
Revisó:Hugo Silvera.
Dangelly Aldana.

Aprobó: Angelica María Palacios Martinez – Subdirectora SGT.