

Bogotá D.C, julio del 2026.

Señor
SEBASTIAN FERNANDO CARVAJAL
PAP Agroindustrial del Occidente Antioqueño
La Ciudad

Asunto. Registro Esquema Asociativo Territorial – Observaciones Estatutos.

De conformidad con la solicitud de registro del **EAT PAP AGROINDUSTRIAL DEL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO**, elevada ante el Ministerio del Interior, desde la Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha contra la Trata, nos permitimos dar comunicar lo siguiente:

Una vez revisada la documentación allegada por el Esquema Asociativo Territorial y, en especial, el contenido de los estatutos adoptados por la Provincia Administrativa y de Planificación Agroindustrial del Occidente Antioqueño, se formulan las siguientes observaciones, con el propósito de que el esquema asociativo adopte las medidas necesarias para subsanar o reformular el contenido del artículo 12 de los estatutos. Lo anterior, con el fin de que la normativa interna del esquema asociativo territorial se ajuste a las disposiciones previstas en la Ley 1454 de 2011 y en el Decreto 1033 de 2021, normas que regulan la organización, funcionamiento y conformación de los esquemas asociativos territoriales.

En ese sentido, se observa que el artículo 12 de los estatutos regula la conformación de la Junta Provincial y dispone que este órgano constituye la máxima instancia de dirección y decisión de la Provincia Administrativa y de Planificación Agroindustrial del Occidente Antioqueño. Para tal efecto, establece que estará integrada por los alcaldes de los municipios que conforman el esquema asociativo territorial, por dos (2) representantes de los concejos municipales, designados por los presidentes de dichas corporaciones públicas, y por el Gobernador del departamento o su delegado, quien deberá ostentar la calidad de funcionario del Departamento Administrativo de Planeación o de la dependencia que haga sus veces.

No obstante, dicha regulación no guarda correspondencia con el marco normativo que regula las Provincias Administrativas y de Planificación.

En efecto, el artículo **16 de la Ley 1454 de 2011** dispone que las Provincias Administrativas y de Planificación están conformadas por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento y que su creación obedece a la voluntad asociativa de dichos municipios, expresada mediante el procedimiento legalmente establecido. Así mismo, la citada disposición señala que su finalidad consiste en promover la prestación conjunta de servicios públicos, la ejecución de obras de impacto regional, el desarrollo de proyectos estratégicos y la gestión ambiental, sin contemplar la participación del departamento como integrante del esquema asociativo.

Por su parte, el artículo **2.2.5.1.2 del Decreto 1033 de 2021** establece el procedimiento para la conformación de los esquemas asociativos territoriales y señala, entre otros aspectos, la expedición de la ordenanza departamental o del acuerdo municipal o distrital correspondiente, la suscripción del convenio interadministrativo entre las entidades territoriales asociadas, la adopción de los estatutos y del plan estratégico. A su vez, el artículo **2.2.5.1.5** determina el contenido mínimo que deben contener los estatutos, incluyendo la regulación de los órganos de dirección y administración del esquema asociativo territorial.

Sin embargo, dichas disposiciones no autorizan que los órganos de dirección puedan integrarse por autoridades o representantes distintos de las entidades territoriales que conforman el esquema asociativo. En consecuencia, los estatutos no pueden crear integrantes adicionales de la Junta Provincial que no hayan sido previstos por el legislador ni por la reglamentación nacional.

Bajo ese entendido, la redacción del artículo 12 resulta jurídicamente improcedente, en la medida en que incorpora como miembros de la Junta Provincial a dos (2) representantes de los concejos municipales y al Gobernador o a su delegado, sin que exista disposición legal o reglamentaria que habilite dicha integración.

Por el contrario, de la interpretación sistemática del artículo **16 de la Ley 1454 de 2011** se desprende que las Provincias Administrativas y de Planificación son esquemas asociativos integrados exclusivamente por municipios. En consecuencia, el órgano máximo de dirección únicamente puede estar conformado por los representantes legales de esas entidades territoriales, esto es, los alcaldes municipales, quienes actúan en representación de los municipios asociados.

En ese orden de ideas, no resulta jurídicamente procedente que los concejos municipales, como corporaciones administrativas de elección popular, integren la Junta Provincial, toda vez que la ley no les atribuye dicha competencia ni les reconoce la calidad de miembros del esquema asociativo territorial. De igual manera, tampoco resulta procedente incorporar al

Gobernador o a un delegado suyo como integrante de la Junta Provincial, puesto que el departamento no hace parte de la conformación de la Provincia Administrativa y de Planificación y ninguna disposición de la Ley 1454 de 2011 ni del Decreto 1033 de 2021 le otorga participación dentro del máximo órgano de dirección de este tipo de esquemas.

Adicionalmente, el parágrafo primero del artículo 12 dispone que, en concordancia con la Ordenanza 027 de 2024, la Junta Provincial podrá incluir otros miembros mediante modificación de los estatutos. Esta previsión también resulta contraria al ordenamiento jurídico.

Lo anterior, por cuanto la composición de los órganos de dirección de los esquemas asociativos territoriales constituye una materia regulada por la Ley 1454 de 2011 y por el Decreto 1033 de 2021. En virtud del principio de jerarquía normativa, una ordenanza departamental o los estatutos de un esquema asociativo territorial no pueden modificar, ampliar o restringir aspectos que ya fueron definidos por normas de superior jerarquía.

Aceptar lo contrario implicaría reconocer que una norma de carácter territorial puede alterar la voluntad del legislador y del reglamento nacional, creando integrantes adicionales de un órgano de dirección sin autorización legal expresa. Ello vulneraría los principios de legalidad, competencia y reserva normativa que rigen la organización administrativa del Estado.

En consecuencia, la Ordenanza 027 de 2024 no constituye fundamento jurídico suficiente para habilitar la incorporación de nuevos miembros a la Junta Provincial, ni mucho menos para facultar a los estatutos a modificar la integración del máximo órgano de dirección prevista por la legislación nacional.

Finalmente, el parágrafo segundo del artículo 12 establece que los miembros de la Junta Provincial tomarán posesión de sus cargos ante el presidente de dicha Junta, mediante acta escrita. Esta disposición también requiere ser revisada, pues parte de una integración que no se ajusta al marco normativo vigente.

En efecto, si el Gobernador o los representantes de los concejos municipales no pueden integrar válidamente la Junta Provincial, tampoco resulta jurídicamente viable establecer un procedimiento de posesión para quienes carecen de competencia legal para ejercer tales funciones. Del mismo modo, el Gobernador ya ejerce un cargo público constitucional y legalmente definido, cuya posesión se realiza conforme a los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico, razón por la cual no resulta procedente que deba posesionarse nuevamente para ejercer funciones dentro de un órgano del cual no puede formar parte.

En igual sentido, los representantes de los concejos municipales no pueden adquirir la calidad de miembros de la Junta Provincial mediante un acto de posesión previsto en los estatutos, por cuanto dicha condición no encuentra sustento en la Ley 1454 de 2011 ni en el Decreto 1033 de 2021. En consecuencia, cualquier regulación estatutaria que les atribuya tal calidad excede la potestad normativa del esquema asociativo territorial y desconoce el marco jurídico que regula la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación.

Adicionalmente, la improcedencia de incorporar al Gobernador del departamento o a su delegado y a representantes de los concejos municipales como integrantes de la Junta Provincial encuentra sustento en el régimen constitucional y legal que define las competencias de dichas autoridades.

En primer lugar, la Constitución Política establece una distribución funcional y competencial entre los distintos niveles territoriales, reconociendo la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, en los términos de los artículos 1, 287 y 298 superiores. En desarrollo de dicho principio, los municipios y los departamentos constituyen entidades territoriales autónomas, sin que exista entre ellos una relación de subordinación o dependencia jerárquica. En consecuencia, el departamento no ejerce superioridad jerárquica sobre los municipios, ni puede intervenir en la adopción de decisiones propias de los órganos de dirección de un esquema asociativo conformado exclusivamente por municipios, salvo en aquellos eventos expresamente previstos por la Constitución y la ley.

En ese contexto, las funciones constitucionales y legales atribuidas al Gobernador se encuentran definidas principalmente en los artículos 303 y 305 de la Constitución Política, así como en la Ley 2200 de 2022, disposiciones que regulan su calidad de jefe de la administración departamental, representante legal del departamento y agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y la ejecución de determinadas políticas nacionales. Ninguna de dichas normas le atribuye competencia para integrar, con voz y voto, los órganos máximos de dirección de una Provincia Administrativa y de Planificación conformada exclusivamente por municipios, ni para asumir responsabilidades decisorias respecto de asuntos que corresponden al ejercicio de la autonomía de dichas entidades territoriales.

De igual manera, los concejos municipales ejercen las atribuciones previstas en los artículos 312 y 313 de la Constitución Política y en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012. Tales competencias corresponden al ejercicio de funciones normativas, de control político y de autorización respecto de la administración municipal, entre ellas la expedición de acuerdos, la reglamentación de los usos del suelo, la autorización al alcalde para celebrar determinados contratos y la autorización para asociarse con otras entidades territoriales cuando así lo exige la ley. Sin embargo, el ordenamiento jurídico no les confiere la facultad de integrar los órganos de dirección o administración de los esquemas

asociativos territoriales, ni de participar en la adopción de decisiones propias de la administración de estas personas jurídicas de derecho público.

En consecuencia, permitir que representantes de los concejos municipales hagan parte de la Junta Provincial implicaría asignarles funciones administrativas y de dirección que exceden el marco constitucional y legal de sus competencias, desconociendo el principio de legalidad previsto en los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, conforme a los cuales ninguna autoridad pública puede ejercer funciones distintas de aquellas que le atribuyen expresamente la Constitución y la ley.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la integración de los órganos de dirección de un esquema asociativo territorial constituye una materia sometida al principio de reserva legal. Por tal razón, únicamente el legislador puede definir quiénes conforman dichos órganos y cuáles son sus competencias, sin que los estatutos del esquema asociativo o una ordenanza departamental puedan ampliar su integración incorporando autoridades que no fueron previstas por el ordenamiento jurídico nacional.

Debe precisarse, además, que el legislador sí ha previsto expresamente aquellos eventos en los cuales el departamento puede participar en órganos de dirección de determinados esquemas asociativos territoriales. Tal es el caso de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), cuya naturaleza jurídica y órganos de dirección permiten la participación de los gobernadores de los departamentos asociados, precisamente porque dichas entidades territoriales hacen parte de la conformación del respectivo esquema asociativo. Esta situación difiere sustancialmente de las Provincias Administrativas y de Planificación, reguladas en el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011, las cuales están integradas exclusivamente por municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible trasladar por analogía la integración prevista para las RAP a las Provincias Administrativas y de Planificación, pues ello implicaría desconocer la voluntad expresa del legislador y modificar la naturaleza jurídica de cada esquema asociativo territorial.

Por consiguiente, la inclusión del Gobernador del departamento, de su delegado o de representantes de los concejos municipales dentro de la Junta Provincial carece de fundamento constitucional y legal, desconoce la autonomía territorial de los municipios asociados y vulnera los principios de legalidad, competencia y reserva de ley que gobiernan la organización administrativa del Estado colombiano.

Atentamente,



R4D1C4D0_1
R4D1C4D0_2
R4D1C4D0_3
R4D1C4D0_4
R4D1C4D0_5
R4D1C4D0_6

QRCD1G0

Proyectó: Edinson Quintero.
Revisó: Hugo Silvera.
Dangelly Aldana.
Aprobó: Angelica María Palacios Martínez – Subdirectora SGT.