

ASOCIACION DE MUNICIPIO DE UN MISMO DEPARTAMENTO / CONTROL FISCAL / CONTRALORIA DEPARTAMENTAL / COMPETENCIA / ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE DIFERENTES DEPARTAMENTOS / CONTROL FISCAL / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA / COMPETENCIA

La asociación es una entidad administrativa que trasciende el nivel municipal. Los municipios que las integran pueden tener o no Contraloría; los que no la tienen están sometidos a la vigilancia fiscal de la Contraloría Departamental. Conforme al criterio que se fundamenta en el nivel del órgano o entidad en el estructura orgánica del Estado, en el cual se encuentra ínsito el de jerarquía, la vigilancia de la gestión fiscal de las asociaciones de municipios corresponderá a la Contraloría del Departamento al que pertenecen los municipios que la integran, y si éstos son de dos o más departamentos, será competente para vigilarlas la Contraloría General de la República. Como consecuencia, no es necesario que la asociación de municipios señale en sus estatutos la Contraloría que habrá de ejercer la vigilancia de su gestión fiscal, porque dicha competencia solo puede atribuirse la Constitución o la ley y no una disposición de inferior jerarquía sería la estatutaria. La vigilancia de la gestión fiscal de una asociación de municipios de un mismo departamento la ejerce la respectiva Contraloría Departamental de la República. La vigilancia de la gestión fiscal de una asociación de municipios de diferentes departamentos corresponde a la Contraloría General de la República. Por consiguiente, no es necesario que una asociación de municipios de distintos departamentos señale en sus estatutos que el control fiscal será ejercido por la Contraloría General de la República.

Autorizada la publicación con oficio No. 616 del 8 de octubre de 1997.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: César Hoyos Salazar

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1º) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997). –

Radicación número: 1007

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: CONTROL FISCAL. De asociaciones de municipios.

El Ministro del Interior, doctor Carlos Holmes Trujillo García, formula a la Sala la siguiente consulta :

1. Quién ejerce la vigilancia fiscal de una asociación de municipios de un mismo departamento ?
2. Quién ejerce la vigilancia fiscal de una asociación de municipios de diferentes departamentos ?

3. Sería viable que una asociación de municipios, de distintos departamentos, señale dentro de sus estatutos que el control fiscal lo ejerza la Contraloría General de la República ?

1. CONSIDERACIONES :

1.1 Criterios para determinar la competencia de los órganos de control fiscal. En reciente pronunciamiento, la Sala afirmó :

“La competencia para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal está distribuida entre las contralorías General de la República, departamentales, distritales y municipales, con base en varios criterios consignados en la Constitución Política y desarrollados en la ley. Esos criterios pueden resumirse en :

a) **Según la pertenencia de los fondos o bienes.** Conforme al inciso 1º del artículo 267 de la Constitución Política corresponde a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de los fondos o bienes de la nación.

b) **Según el nivel de la entidad dentro de la estructura del Estado.** El artículo 272 de la Constitución dispone que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y a la contralorías departamentales incumbe la de los municipios que carezcan de dicho órgano de control, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

c) **Según el arbitrio legislativo.** Los artículos 267 y 272 de la Constitución prevén que la ley, esto es, el legislador determine los casos especiales, en que la vigilancia de la contraloría se puede realizar por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. Así mismo, se defiere a la ley la fijación de los casos excepcionales en los que la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La ley 42 de 1993 comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal.

Por administración nacional se entiende según la misma ley, los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración en el nivel nacional, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que manejen recursos del Estado en lo relacionado con éstos.

En el orden territorial, pertenecen a la administración departamental o municipal los organismos que integran la estructura del respectivo nivel y las entidades del correspondiente orden enumeradas en el párrafo anterior.

El criterio para asignar la competencia de la vigilancia de la gestión fiscal, fundamentado en el nivel de la entidad dentro de la estructura del Estado, esto es, nacional, departamental y municipal, parte del supuesto de que las entidades y organismos públicos están adscritos a los mismos niveles. Sin embargo, la Constitución Política prevé otras entidades territoriales, como son los territorios indígenas, y defiere a la ley la potestad de darles el carácter de tales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la misma y de la ley.

Así mismo, en la realidad se observan algunas entidades en las cuales pueden concurrir varias entidades territoriales o descentralizadas de estas, como es el caso de la sociedad "Lotería la nueve millonaria de la nueva Colombia Ltda. ", formada por los nueve departamentos que hasta 1991 eran intendencias y comisarías; las corporaciones autónomas regionales integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, esto es, por varios departamentos o territorios de éstos; las áreas metropolitanas integradas por dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos.

Conforme al criterio basado en los niveles de la estructura del Estado, podría pensarse que el control fiscal de las entidades constituidas entre varios departamentos o entre varios municipios corresponde a las contralorías de esos niveles, pero no es así. En efecto, el control fiscal de las corporaciones autónomas regionales estará a cargo de la Contraloría General de la República, conforme dispone el artículo 48 de la ley 99 de 1993, y el de las áreas metropolitanas formadas por municipios de un mismo departamento corresponderá a la contraloría departamental, y si los municipios pertenecen a varios departamentos el ejercicio de ese control será de la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 24 de la ley 128 de 1994.

Si el control fiscal no correspondiera a dichas contralorías, situadas en un nivel jerárquico superior, habría una competencia concurrente de todas las contralorías existentes en el mismo nivel al que pertenecen las entidades que conforman la que será sujeto de vigilancia fiscal.

Dicho control concurrente, al implicar diversos requerimientos de información de las varias contralorías, no armoniza con los principios de eficacia y economía que, por mandato de la Constitución, deben presidir el desarrollo de la función pública.

Por tanto, resulta provechoso intentar otros criterios para asignar la competencia de la vigilancia fiscal de las entidades formadas por diversos departamentos, como el de la jurisdicción bajo la cual queda comprendido el municipio donde está el domicilio principal de la entidad que es objeto de la vigilancia fiscal; o el de mayor proporción de capital aportado, si se trata de una entidad formada con aportes; o el de arbitrio de los socios, quienes fijarán en el acto de constitución y los estatutos la contraloría departamental que ejercerá la vigilancia fiscal; o el criterio basado en un principio de jerarquía, que desplazaría la competencia a la Contraloría General de la República por estar conformada la entidad sujeto de vigilancia por varios departamentos, lo que le da un nivel supradepartamental.

Este último criterio es el que ha servido para adoptar las normas sobre control fiscal de las entidades atrás descritas, y se ajusta al principio de subsidiariedad que, para el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, establece la Constitución Política en su artículo 288. Este principio

indica que las autoridades del nivel más amplio deberán apoyar a las del nivel inferior". (Consulta No. 990).

El mencionado criterio de jerarquía está implícito en el que se basa en el nivel del órgano o entidad dentro de la estructura orgánica del Estado. Por consiguiente, su aplicación tiene sustento en normas constitucionales tales como los artículos 267 y 272, y legales como los artículos 1º a 4º de la ley 42 de 1993, ordenamientos que regulan la vigilancia de la gestión fiscal en nuestro país, lo que no ocurre con los otros criterios enunciados como posibles.

1.2 Asociaciones de municipios. El acto legislativo número 1 de 1968 disponía que la ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre sí para la prestación de servicios públicos. Y la Constitución Política de 1991 prevé en su artículo 356 que la ley determinará los servicios a cargo de las entidades territoriales y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual **o asociada**.

El artículo 149 de la ley 136 de 1994 define las asociaciones de municipios como "entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción Contencioso administrativa".

El patrimonio de una asociación de municipios se constituye con los aportes de los municipios integrantes, las rentas que le cedan o aporten, total o parcialmente, la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas, los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste, las contribuciones que cobre por valorización y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtenga por cualquier otro concepto (art. 150 ibídem).

La asociación podrá constituirse entre dos o más municipios pertenecientes a uno o más departamentos para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

La asociación es una entidad administrativa que trasciende el nivel municipal. Los municipios que la integran pueden tener o no contraloría; los que no la tienen están sometidos a la vigilancia fiscal de la contraloría departamental.

Conforme al criterio que se fundamenta en el nivel del órgano o entidad en la estructura orgánica del Estado, en el cual se encuentra ínsito el de jerarquía, la vigilancia de la gestión fiscal de las asociaciones de municipios corresponderá a la Contraloría del departamento al que pertenecen los municipios que la integran, y si éstos son de dos o más departamentos, será competente para vigilarlas la Contraloría General de la República.

Como consecuencia, no es necesario que la asociación de municipios señale en sus estatutos la Contraloría que habrá de ejercer la vigilancia de su gestión fiscal, porque dicha competencia solo puede atribuirse la Constitución o la ley y no una disposición de inferior jerarquía como sería la estatutaria.

2. LA SALA RESPONDE :

- 2.1 La vigilancia de la gestión fiscal de una asociación de municipios de un mismo departamento la ejerce la respectiva Contraloría Departamental.
- 2.2 La vigilancia de la gestión fiscal de una asociación de municipios de diferentes departamentos corresponde a la Contraloría General de la República.
- 2.3 Por consiguiente, no es necesario que una asociación de municipios de distintos departamentos, señale en sus estatutos que el control fiscal será ejercido por la Contraloría General de la República.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

CESAR HOYOS SALAZAR

Presidente de la Sala

JAVIER HENAO HIDRON

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Ausente con excusa

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala