

**ASOCIACION DE MUNICIPIOS - Naturaleza jurídica y control fiscal /
CONTRALORIA DEPARTAMENTAL - Competencia para ejercer control fiscal
sobre las asociaciones de municipios / CONTROL FISCAL - Titularidad en
asociación de municipios**

Al precisar la Ley 136 de 1994 la fisonomía jurídica de las asociaciones de municipios como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, está indicando que los mismos municipios asociados no están facultados para fiscalizarlas y que esta función corresponde, según los términos del artículo 345 del Decreto 1333 de 1986, a la Contraloría Departamental o a la propia Contraloría de la asociación si la tuviere. Con toda claridad se establece en el artículo 345 del Decreto 1333 de 1986 que la Contraloría Departamental es la entidad encargada de ejercer el control fiscal de las asociaciones de municipios cuando éstos pertenezcan a un mismo departamento y que, de no pertenecer a un mismo departamento, la asociación, a través de la Asamblea General establecerá su propio sistema de control.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: RODRIGO RAMIREZ GONZALEZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número: 2990

**Actor: EMPRESA OBRAS SANITARIAS PROVINCIA DE OBANDO –
EMPOOBANDO**

Demandado: CONTRALORIA MUNICIPAL DE IPIALES

Referencia : Autoridades Municipales

Entra la Sala a conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 9 de junio de 1994, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en el proceso de nulidad instaurado contra las Resoluciones números 226 de 26 de octubre de 1992; 009 de 15 de enero de 1993 y 025 de 1º de febrero de 1993, emanadas de la Contraloría Municipal de Ipiiales.

ANTECEDENTES

1. La demanda

La Empresa Obras Sanitarias de la Provincia de Obando, Empoobando, por medio de apoderado judicial, demandó ante el Tribunal Administrativo de Nariño en acción de nulidad, las Resoluciones números 226 de 26 de octubre de 1992, por medio de la cual se ordena auditar los aportes del municipio de Ipiales en dicha empresa; 009 de 15 de enero de 1993, mediante la cual se fija la cuota de fiscalización que debe cancelar la citada empresa a la Contraloría Municipal de Ipiales para la vigencia fiscal de 1993; y 025 de 1º de febrero de 1993 que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución enunciada en precedencia.

En los hechos se narra que Empoobando es un organismo descentralizado del orden municipal, con carácter de empresa industrial y comercial del Estado, cuyo fundamento legal es el Código de Régimen Político y Municipal (Decreto Extraordinario número 1333 de 1986).

Con base en el artículo 345 *ibidem*, la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando creó su propia Contraloría, la cual ejerce el control fiscal sobre dicha asociación y sobre la entidad demandante, transfiriéndole esta última a la Contraloría, en cumplimiento de lo ordenado por la ley y por sus propios estatutos, un porcentaje de sus ingresos netos mensuales a título de cuota de fiscalización.

La Contraloría Municipal de Ipiales mediante la expedición de los actos acusados sostiene que es la entidad competente para ejercer el control fiscal sobre Empoobando, argumentado para ello que del análisis de los artículos 267 y 272 de la Constitución Nacional “se desprende que por mandato de la norma superior únicamente existen los siguientes entes que ejercen el control fiscal sobre los fondos y bienes públicos: Contraloría General de la República, Contralorías Departamentales, Contralorías Distritales y Contralorías Municipales. No se habla en dicho ordenamiento de ningunas otras entidades fiscalizadoras o categorías de Contralorías”. De igual manera sostiene que el título de la Carta Constitucional referente a la “Organización Territorial” no preceptúa nada acerca de las llamadas “Asociaciones de Municipios”, refiriéndose en cambio a otro tipo de entes territoriales como los distritos y las provincias, concluyendo que no existen dentro del actual régimen fiscal las Contralorías de las Asociaciones de Municipios.

Amparado en la presunción de legalidad de los actos demandados, el Contralor Municipal de Ipiales, en compañía de sus subalternos y de uno de los concejales del municipio se hicieron presentes en Empoobando con el objeto de iniciar las labores de auditaje, dándole a este asunto a través de los diferentes medios de comunicación, un manejo publicitario que ha redundado en un creciente malestar ciudadano que enturbia y obstaculiza la adecuada prestación del servicio a cargo de la demandante, que deja entrever una motivación que se aleja de lo eminentemente jurídico y fiscalizador.

Como normas violadas se señalan:

Las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 285, 287 y 356 de la Carta Política, por cuanto son la base de la moderna tendencia descentralizadora del Estado contemporáneo, no pudiéndose negar la vigencia del Decreto 1333 de 1986 y la existencia de las Asociaciones de Municipios y de sus entidades dependientes o anexas.

En efecto, el artículo 1º prescribe que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria y descentralizada. Por su parte, los artículos 285 y 287 establecen respectivamente que fuera de la división general

del territorio habrá las que determine la ley y que, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, teniendo como derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos estableciendo los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. De lo anterior se desprende que la Constitución Política al enunciar las entidades territoriales no lo hace de manera estricta y taxativa, sino que prevé que la ley puede disponer y regular otras formas de división territorial, no pudiendo ser de otra forma, pues lo contrario sería colocarse a espaldas de las decenas de asociaciones de municipios que existen en el país y de su benéfica labor pública y social en función de la prestación de los servicios públicos y del desarrollo de sus regiones.

El artículo 356 *ibidem*, al referirse al situado fiscal estatuye que la ley establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los servicios públicos autorizando la prestación directa de los mismos a los municipios en forma individual o asociada, de donde se concluye que la descentralización es hoy por hoy el destino de los municipios colombianos.

Asimismo se desconocen los artículos 117 y 267 de la Carta, por cuanto de acuerdo con su contenido la Contraloría es un órgano de control, sin más funciones administrativas que las inherentes a su propia organización y aunque se le reconoce cierto poder reglamentario, éste no lo faculta para definir su propia esfera de competencia la cual sólo puede ser delimitada por la actividad legislativa, esto es, por el Congreso de la República o el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias.

Los artículos 150 numerales 1 y 23, y 122 de la Carta fueron también vulnerados, toda vez que según el actor, la Contraloría Municipal de Ipiales se atribuye funciones que son propias del Congreso de la República, pues es a él a quien corresponde por medio de las leyes interpretarlas, reformarlas o derogarlas, al igual que regular el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. El Congreso fija el ámbito de competencia de cada dependencia oficial, no quedando al arbitrio de determinado despacho fijarla por sí mismo lo cual es consecuente con el principio constitucional según el cual no puede existir empleo o cargo sin precisas y concretas funciones determinadas por la ley.

Al pretender la entidad demandada interpretar la Constitución Nacional y la Ley 42 de 1993 para derogar el Decreto 1333 de 1986, se está extralimitando en sus funciones, pues ello corresponde al Congreso de la República.

De otra parte también violadas las normas de carácter legal contenida en los artículos 12, 325, 327 y 334 literal d) del Decreto 1333 de 1986, pues son el desarrollo legislativo de la Asociación de Municipios. En consecuencia, no puede negarse su existencia por la presunta derogatoria de dicho decreto, ya que ello hace que las actuaciones administrativas de la Contraloría Municipal de Ipiales incurrieren en el terreno de la inconstitucionalidad e ilegalidad.

De igual manera se transgredió el artículo 345 del Código de Régimen Político y Municipal (Decreto 1333 de 1986), toda vez que éste establece la posibilidad de que las asociaciones de municipios organicen sus propios entes controladores, cuestión que efectuó Empoobando, no oponiéndose al ejercicio de la labor fiscalizadora, sino a la violación de las instancias y competencias, pues dado el carácter intermunicipal de Empoobando y a la luz del Decreto 1333 de 1986, el control fiscal le corresponde o lo ejerce la Contraloría de la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando.

No debe olvidarse que quien ejercía el control fiscal al nacimiento de la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando, era la Contraloría Departamental de Nariño, de tal manera que si de competencia se trata, sería a ésta a quien le correspondería asumir dicho control y no a la Contraloría de uno de sus municipios asociados.

Debe precisarse que el municipio de Ipiales no transfiere aportes de ninguna clase a la demandante, toda vez que las diferentes operaciones comerciales y administrativas se hacen con base en la entonces normatividad vigente (Decreto 222 de 1983 y Código Fiscal de Nariño), a través de convenios interinstitucionales, razón por la cual si el municipio no realiza ni ha realizado aportes a Empoobando, cuál será el origen de la pretensión fiscalizadora de la Contraloría Municipal de Ipiales.

Las resoluciones impugnadas, en especial la número 009 de 15 de enero de 1993, no guardan concordancia entre los considerandos, la normatividad citada y su parte resolutive, toda vez que por ejemplo, la Ley 20 de 1975 y la Ley 151 de 1959 fueron derogadas por la Ley 42 de 1993; el artículo 10 del Decreto 755 de 1984 no existe y la Resolución número 208 que supuestamente fija la cuota de fiscalización que deben pagar las diferentes entidades fiscalizadas, no corresponden a tal cometido.

Las resoluciones impugnadas riñen con los artículos 44 y 47 del Decreto 01 de 1984, puesto que la Resolución número 226 de 26 de octubre de 1992 no se notificó y las tres resoluciones no cumplieron con la obligación de indicar los recursos, las autoridades y los plazos ante quienes debían interponerse, lo cual, a la luz del artículo 48 del C.C.A., hace que las mismas se tengan por no notificadas y que en consecuencia no produzcan los efectos legales del caso.

2. El Fallo Apelado

En sentencia del 26 de mayo de 1994, el Tribunal Administrativo de Nariño se declaró inhibido para decidir sobre el fondo de la demanda presentada por Empoobando contra la Contraloría Municipal de Ipiales.

Para tomar la anterior decisión el *a quo* consideró que la demanda contencioso administrativa debe cumplir ciertas exigencias de índole formal para que tenga la eficacia de obligar al juzgador a adoptar un fallo en el que se decidan en el fondo los pedimentos en ella contenidos.

De conformidad con el artículo 137 del C.C.A., dentro de los requisitos que debe contener la demanda está el de la designación de las partes y sus representantes.

En el *sub lite*, el demandante indica como parte demandada a la Contraloría Municipal de Ipiales de quien dice es una entidad de derecho público del orden municipal, representada por el Contralor del mismo municipio.

El fallador de primera instancia observa que debe recordarse que puede ser parte en el proceso contencioso administrativo toda persona natural o jurídica, la cual debe comparecer por sí misma si tiene capacidad para disponer de sus derechos, o en caso contrario, por medio de su representante legal.

A las contralorías de cualquier orden, ni la ley ni la Constitución les han reconocido personería jurídica. Son consideradas entidades técnicas dotadas de

autonomía administrativa y presupuestal (inciso 3 artículo 272 de la Constitución), no pudiendo ser partes en procesos cuyo conocimiento se ha asignado a esta jurisdicción.

Como quiera que a la entidad demandada no se le ha reconocido personería jurídica y en consecuencia no está habilitada para comparecer en juicio, dicha omisión impide un pronunciamiento de fondo.

3. Sustentación del Recurso

El apoderado de la parte demandante apeló el fallo bajo la siguiente sustentación:

El juzgador es el encargado de hacerle a la demanda un examen concienzudo antes de ordenar su admisión. En consecuencia al observar aquél que ésta no reunía todos los presupuestos procesales ha debido ordenar su corrección o, en su defecto inadmitirla, cuestión que no hizo.

La acción de simple nulidad es popular y sólo tiene por finalidad procurar la declaración de nulidad de un acto administrativo que se considera contrario a una norma superior de derecho, por lo cual poco interesa quien sea la parte que instaure la demanda y menos quien sea la parte demandada. Basa su afirmación en la doctrina del doctor Carlos Betancur Jaramillo quien expresa que si aparece probada en el proceso la falta de competencia del organismo del Estado para expedir el acto administrativo, como es el caso en comento, el juzgador ineludiblemente debe pronunciarse oficiosamente sobre ella para garantizar la vigencia del principio de legalidad.

La Ley 42 de 26 de enero de 1993, artículo 57, inciso 20 establece que en los procesos contencioso administrativo la Contraloría General de la República estará representada por el Contralor General o por el abogado que él delegue, razón por la que, haciendo extensiva dicha disposición a las Contralorías Departamentales y Municipales, éstas podrían directamente ser partes demandantes y demandadas en dichos procesos.

4. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador Delegado ante esta Corporación, no rindió concepto en la etapa conclusiva de la segunda instancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La accionante en este proceso, consideró como parte demandada a la Contraloría Municipal de Ipiales y como representante legal de la misma al Contralor Municipal de dicho municipio. El *a quo* por su parte, se abstuvo de hacer un pronunciamiento de fondo aduciendo que a la entidad demandada no se le ha reconocido personería jurídica y, en consecuencia, no está habilitada para comparecer en juicio; que a las Contralorías de cualquier orden, ni la ley ni la Constitución les ha reconocido personería jurídica y que éstas son consideradas entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal (inciso 3 artículo 272, C. N.), no pudiendo ser partes en procesos cuyo conocimiento se ha asignado a esta jurisdicción.

Si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha sido variada en torno al asunto planteado, no hay duda de que la posición que se perfila como definida es la surgida a través de los análisis hechos, no sólo a nivel de decisiones de Sala sino

también de valiosas lucubraciones que bajo el expediente de salvamento o de aclaración de voto han aportado fundamentos cardinales a la conformación de la jurisprudencia, según la cual, las Contralorías sí son personas jurídicas, esto es, sujetos de derechos, de obligaciones y de capacidades como la de ser representadas judicial y extrajudicialmente.

A este respecto, sea del caso, en primer lugar, citar y transcribir la síntesis analítica hecha por el Consejero doctor Libardo Rodríguez Rodríguez en salvamento de voto (Expediente N° 2685, actor: Aquiles Torres Bretón, Consejero Ponente, doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz, sentencia 9 de diciembre de 1994), en los siguientes términos:

“ ...

“3. La Constitución Política de 1991 introdujo las siguientes normas en nuestro régimen constitucional:

“El artículo 113 establece que,

“ ‘Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

“Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado...’.

“El artículo 117 determina que ‘El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control’.

“A su vez, el artículo 267 precisó que ‘La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal’.

“De otra parte, el artículo 272 consagra que ‘corresponda a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal’.

“La misma norma anterior advierte que ‘los controles departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal’.

“4. En desarrollo de la Constitución Política de 1991 se dictó la Ley 42 de 1993, ‘sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen’, y que según su artículo 1° ‘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 y de los procedimientos jurídicos aplicables’.

“De esta ley, para el efecto que estamos analizando, deben destacarse las siguientes normas:

“El artículo 31 establece que ‘los órganos de control fiscal podrán contratar la vigilancia de la gestión fiscal con empresas privadas colombianas... Parágrafo... Los contratos se celebrarán entre el Contralor respectivo y el concursante seleccionado con cargo al presupuesto del órgano de control fiscal correspondiente’.

“El artículo 53, prevé que ‘en desarrollo de los artículos 113, 117 y 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República tiene autonomía presupuestal, administrativa y contractual’.

“El artículo 57, precisa que ‘en ejercicio de la autonomía contractual el Contralor General de la República suscribirá en nombre y representación de la entidad, los

contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones. En los procesos contencioso administrativos la Contraloría General de la República estará representada por el Contralor General o por el abogado que él delegue’.

“El artículo 66 ordena que ‘en desarrollo del artículo 272 de la Constitución Nacional, las asambleas y concejos distritales y municipales deberán dotar a las Contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera, que les permita cumplir como entidades técnicas’.

“5. Concretamente para la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República se expidió la Ley 106 de 1993, en cuyo artículo 31, numeral 7, se estableció que es función del Contralor General ‘llevar la representación legal de todos los asuntos que en ejercicio de sus funciones se presenten a favor o en contra de la entidad’.

“6. La Ley 80 de 1993, ‘por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública’. en su artículo 2º enumera entre las ‘entidades públicas’ a la Contraloría General de la República y a las Contralorías departamentales, distritales, municipales.

“A su vez, el artículo 11 de esta ley establece que ‘tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva’, además del Presidente de la República en ‘nombre de la Nación’, el Contralor General de la República y a nivel territorial, además de los gobernadores, alcaldes y los representantes legales de otras entidades, los contralores departamentales, distritales y municipales.

“7. Del análisis armónico del conjunto de normas constitucionales y legales anteriormente citadas, en mi concepto se llega fácilmente a la conclusión de que tanto la Contraloría General de la República como las Contralorías departamentales, distritales y municipales tienen personalidad jurídica por las siguientes consideraciones:

“La noción de personas jurídicas no está dada por la Constitución. Por su parte, algunos textos legales en ciertos casos, como los indicados en la sentencia respecto de entidades públicas, reconocen expresamente el carácter de persona jurídica a determinadas entidades.

“Sin embargo, lo anterior no quiere decir que solamente tengan el atributo de la personalidad jurídica las entidades respecto de las cuales la ley expresamente les otorgue esa calidad.

“En efecto, de acuerdo con la doctrina generalmente reconocida ‘entiéndese por sujeto de derecho o persona el ente que tiene capacidad para ser sujeto de las normas jurídicas (activa o pasivamente)’ (Arturo Valencia Zea y Alvaro Ortiz M., Derecho Civil, Parte General y Personas, 13ª edición, 1994, Edit. Temis, Bogotá, p. 254). A su vez, la ley (artículo 633 del Código Civil) precisa que ‘se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, y de ser representada judicial y extrajudicialmente’.

“De tal manera que si la Constitución ha reconocido a las Contralorías el carácter de ‘entidades’ con ‘autonomía administrativa y presupuestal’ y que ‘podrán contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal’ (artículo 272), capacidad de contratación que la ley extiende a la celebración de contratos en general en cumplimiento de sus funciones (arts. 31, 53, 57 y 66 de la Ley 42 de 1993 y 2º y 11 de la Ley 80 de 1993) y que llega hasta reconocer expresamente al Contralor General ‘la representación legal de todos los asuntos

que en ejercicio de sus funciones se presenten a favor o en contra de la entidad' (artículo 31 - 7 de la Ley 106 de 1993), debe concluirse que las normas legales le están otorgando a estas entidades un atributo de ser sujetos de derecho, es decir, la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones, de lo cual se deriva necesariamente la de ser representados judicial y extrajudicialmente, que se traduce sencilla y jurídicamente en que se trata de personas jurídicas, con las consecuencias que de ello se derivan".

Más recientemente la Sala, en auto del once (11) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), con ponencia de la honorable Consejera Nubia González Cerón hizo, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

"Por mandato del artículo 267 de la Carta Política, la Contraloría es una 'entidad' de carácter técnico a la cual la propia Constitución la (sic) dotó de 'autonomía administrativa y presupuestal'.

"Observa la Sala cómo la Carta le dio carácter de ente al máximo organismo de control fiscal a nivel nacional y para que tal caracterización no perdiera su esencia, le atribuyó autonomía administrativa y presupuestal; es decir, capacidad de regular por sí misma su gestión administrativa y el consiguiente manejo de su presupuesto sin ninguna clase de tutela. Tales atribuciones otorgadas por el constituyente, lo fueron en la mira de fortalecer la gestión fiscal, para lo cual se previó la necesidad de delimitar cada vez más la Contraloría del resto de la administración, buscando que con independencia ejerza el control sobre los recursos fiscales que el constituyente le otorgó como función primordial al ente contralor.

"Ahora bien, pasando al ámbito legal, la Sala advierte cómo al tenor del artículo 31 de la Ley 42 de 1993, los órganos de control fiscal fueron dotados de la facultad de contratar la vigilancia de la gestión fiscal con empresas privadas colombianas, facultad de contratación que lleva *per se* la de ser sujetos de derecho en el respectivo contrato, vale decir, ser sujetos de derechos y entes pasivos de obligaciones. A este propósito de la autonomía contractual aquí tratada, conviene destacar, cómo al tenor del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, conocido como el Estatuto Contractual, el Contralor General de la República quedó dotado de competencia para dirigir procesos licitatorios o concursos y para celebrar contratos estatales a nombre de la Contraloría, que no de la Nación.

"La autonomía administrativa, presupuestal y contractual atribuida por la Constitución y la ley, como ha quedado visto, fue ratificada por los artículos 53 y 57 de la Ley 42 de 1993, ya mencionada.

"En el título II de la Ley 42 de 1993, denominado 'De los organismos de control fiscal y sus procedimientos jurídicos' el artículo 57 dispone que 'en los procesos contencioso administrativos la Contraloría General de la República estará representada por el Contralor General o por el abogado que él delegue' y el artículo 65 prevé que las Contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en esta ley y dentro de dichos procedimientos está contemplada la facultad consagrada en el mencionado artículo 57, razón por la cual el Contralor Distrital puede asumir la representación de la Contraloría en los procesos contencioso administrativos.

“La Ley 106 de 1993, artículo 31, numeral 7, estableció que es función del Contralor General ‘llevar la representación legal de todos los asuntos que en el ejercicio de sus funciones presenten a favor o en contra de la entidad’.

“Concluye entonces la Sala, que al tenor de las normas analizadas, la Contraloría General de la República sí está dotada de personería jurídica, y en consecuencia, puede ser parte en los procesos y la representación será del señor Contralor General de la República.

“Ahora bien, como quiera que el inciso 3º del artículo 272 de la Carta Política ordenó a las Asambleas y Concejos organizar las contralorías departamentales municipales y distritales literal b), numeral 3, artículo 11 de la Ley 80 de 1993, según autorización del inciso 5 del artículo 272 de la Constitución Nacional, fuerza concluir que por mandato constitucional y legal, las contralorías departamentales, municipales y distritales, participan de los mismos atributos esenciales de la Contraloría General de la República, por lo tanto, la Sala considera que todas las contralorías son portadoras de personalidad jurídica y esto les hace ser, huelga repetir, sujetos de derechos con capacidad de contraer obligaciones; en consecuencia, están capacitadas para ser partes procesales y ser representadas judicialmente por sus respectivos contralores”.

Así pues, con el criterio de la Sala expuesto en los anteriores términos, se impone como secuela lógica, para los objetivos de esta providencia, la revocatoria de la sentencia recurrida en apelación y el consiguiente pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda. A ello se procederá, no sin antes motivar la decisión en la siguiente forma:

Se pretende en la demanda, como ya se anotó en los comienzos de este proveído, la nulidad de unas resoluciones que ordenan auditar los aportes del municipio de Ipiales en la empresa Obras Sanitarias de la Provincia de Obando - Empoobando - . Dichos actos administrativos fueron expedidos por la Contraloría de ese municipio.

Con tal pretensión y, por consiguiente, con los actos impugnados no se desacatan ni se violan los artículos 1º, 285, 287 y 356 de la Constitución. El primero de ellos es un enunciado que consagra el principio fundamental referente a la organización unitaria, descentralizada de la República, con autonomía de sus entidades territoriales, democráticas, participativa y pluralista. Difícilmente podría configurarse una violación a un principio tan genérico por parte de un acto específico del orden administrativo por el cual se ordena un auditaje.

Los artículos 285, 286 y 287 consagran la constitución de entidades territoriales entre las cuales se mencionan los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas sobre las cuales en el artículo 356 dispone que la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios que están a su cargo.

En forma por demás clara estas normas hacen alusión a divisiones de carácter territorial y, por tanto, en nada se refieren a las asociaciones de municipios como equivocadamente lo interpreta la accionante. El inciso segundo del artículo 286 *ibidem* es suficientemente elocuente al respecto cuando prescribe que “la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyen en los términos de la Constitución y de la ley”.

Los artículos de la Constitución 117, 122 y 150 numerales 1 y 23, no aparecen tampoco agredidos con los actos acusados, menos aún cuando la actora no aporta mayor explicación sobre la hipotética violación y cuando, precisamente, el

artículo 117 estatuye que la Contraloría General de la República es un órgano de control.

En cuanto a los artículos 12, 325 y 327 del Decreto 1333 de 1986 atinentes a las asociaciones de municipios, la Sala ha confrontado cada uno de sus textos con el contenido de los actos acusados, no vislumbrándose violación alguna puesto que en éstos se alude a la atención de funciones, prestación de servicios y ejecución de obras (art.12) desarrollo integral (art. 325) y fisonomía de las asociaciones de municipios (art. 327), sin que se haga mención alguna al control fiscal de dichas entidades administrativas.

No ocurre lo mismo en relación con el artículo 345 del mismo decreto, según el cual “El control fiscal de las asociaciones formadas por municipios de un mismo departamentos corresponderá a la Contraloría Departamental, a menos que la asociación organice su propia Contraloría. Si los municipios pertenecen a varios departamentos, la asamblea general de la asociación establecerá su propio sistema de control fiscal”. (Subraya la Sala).

Con toda claridad se establece en el artículo 345 del Decreto 1333 de 1986: Que la Contraloría Departamental es la entidad encargada de ejercer el control fiscal de las asociaciones de municipios cuando éstos pertenezcan a un mismo departamento y que, de no pertenecer a un mismo departamento, la asociación, a través de la asamblea general establecerá su propio sistema de control.

En el primer evento, dentro del cual quedaría ubicado el caso de este proceso que entra a decidirse, el control a cargo del ente departamental no será ejercido si la asociación de municipios tiene su propia contraloría.

No cabe duda alguna de que, según los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación está a cargo de la Contraloría General de la República y la de los departamentos, distritos y municipios donde haya Contralorías corresponde a éstas. Pero ello no quiere decir, ni en parte alguna lo dice la Carta, que la existencia de las Contralorías señaladas en estos artículos sea excluyente de cualquier otro organismo de control, como lo afirma en sus consideraciones la Resolución 025 de 1993 de la Contraloría Municipal de Ipiales.

Por lo demás, no asiste la razón a lo que se expresa en la misma resolución en cuanto a que en el título XI de la Carta Constitucional referente a la “Organización Territorial” no se preceptúa nada en relación con las anteriormente llamadas “Asociaciones de Municipios”, en lugar de ellas la nueva normatividad constitucional habla de otro tipo de entes territoriales como son los Distritos y las Provincias; y de que, asimismo, nada dice sobre la conformación de otro tipo de organismos que los controlen fiscalmente diferentes de los entes relacionados.

La equívoca interpretación que se da en la resolución encuentra su respuesta en el concepto del señor Procurador 35 en lo judicial de Pasto, Nariño, según el cual,

“... si bien la Nueva Constitución, no incluyó entre los Entes Territoriales a las Asociaciones de Municipios, no por eso éstas han dejado de existir ni pueden dejar de cumplir sus funciones y finalidades. Pues precisamente, no fueron incluidas como entes territoriales *Por no serlo*, estos son entes o entidades jurídicas, y tan no son territoriales, que existe la posibilidad que dichas asociaciones se constituyan en municipios de diferentes departamentos, quiere ello decir que tales asociaciones tienen en su creación finalidades diferentes a la

simple ubicación territorial y tienden más a considerar la comunidad de necesidades y la comunidad de posibilidades de solucionar sus problemas". (fl. 87 cdno. ppal.).

La corroboración legal de la anterior aserción la de la expedición de la Ley 136 de 1994, la cual dedica el capítulo IX a las asociaciones de municipios a los que define en el artículo 149 como "... entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen 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".

Reglamenta además su conformación y funcionamiento, los órganos de administración y deja en libertad a los municipios asociados para que formen parte, a la vez, de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos.

Así pues, al precisar la Ley 136 de 1994 la fisonomía jurídica de las asociaciones de municipios como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, está indicando que los mismos municipios asociados no están facultados para fiscalizarlas y que esta función corresponde, según los términos del artículo 345 del Decreto 1333 de 1986, a la Contraloría Departamental o a la propia Contraloría de la asociación si la tuviere.

Así pues, hay que concluir que las peticiones de la demanda están llamadas a prosperar toda vez que como se narra en el segundo de los "hechos" de la misma, "con fundamento en el mencionado Decreto Extraordinario 1333 de 1986, en su artículo 345, la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando creó u organizó su propia Contraloría, razón por la cual el control fiscal sobre la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando y sobre sus entidades dependientes, como es el caso de la Empresa de Obras Sanitarias de la Provincia de Obando, Empoobando, lo ha venido ejerciendo y lo ejerce la Contraloría de la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando...".

Esta afirmación tiene su fundamento en el artículo 45 del Acuerdo número 001 de 1991, "por medio del cual se aprueban los estatutos de la Empresa de Obras Sanitarias de la Provincia de Obando - Empoobando - ", artículo que a la letra dice:

"El control fiscal de Empoobando será ejercido por la Contraloría de la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando según las normas y reglamentos que acoja dicha entidad".

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia por autoridad de la ley,

FALLA:

REVOCASE la sentencia apelada de fecha 9 de junio de 1994, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño y en su lugar, *declárase* la nulidad de las Resoluciones números 226 de octubre 26 de 1992; 009 de enero 15 y 025 de febrero 1º de 1993, expedidas por la Contraloría Municipal de Ipiales.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y en firme, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el día 25 de enero de 1996.

Rodrigo Ramírez González, Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Presidente; Libardo Rodríguez Rodríguez, Ausente; Manuel S. Urueta Ayola.

CORRECCION AL EXPEDIENTE 2990

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera.

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintitrés (23) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

Consejero Ponente: Doctor *Juan Alberto Polo Figueroa.*

Radicación: Expediente número 2990.

Referencia: Autoridades Municipales.

Actor: Empresas Obras Sanitarias Provincia de Obando - Empoobando - .

Esta Sala mediante providencia de fecha veintiséis de enero del corriente año, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en el proceso de la referencia.

Por error, al proferirse el fallo que decide la apelación se citó como fecha de la sentencia apelada la de 9 de junio de 1994 (fecha del auto que la adiciona), cuando en realidad la fecha correcta es la de 26 de mayo de 1994 (fl. 119 y ss.).

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 310 del C. de P. C., aplicable a los procesos contencioso administrativos, por remisión que hace el artículo 267 del C.C.A., la Sala dispondrá la corrección de la mencionada fecha.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

Corregir el fallo dictado por esta Sala el día 26 de enero de 1996, en el sentido de que la sentencia del Tribunal de Nariño cuya apelación se resolvió es la de fecha 26 de mayo de 1994 y no de 9 de junio de 1994, como en la providencia se dejó anotado.

Cópiese, notifíquese y en firme, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el día 23 de febrero de 1996.

Juan Alberto Polo Figueroa, Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Presidente; Libardo Rodríguez Rodríguez, Manuel S. Urueta Ayola.

NOTA DE RELATORIA: Se reitera jurisprudencia sobre personería jurídica de las contralorías, contenida en auto de 11 de septiembre de 1995, Expediente número 3405, Consejero Ponente: Nubia González Cerón. Actor: Fabio Puyo Vasco.

NOTA DE RELATORIA: Se anexa corrección al original con fecha 23 de febrero de 1996, donde se corrige como fecha de resolución el 26 de mayo de 1994 y no el 9 de junio como aparece en la providencia.