

Nuestra Misión: Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos.

80112-EE22460

Bogotá, D.C., Abril 07 de 2010.

Doctora
MELBA PATRICIA LÓPEZ PÉREZ
Sub contralora de Control Fiscal
Contraloría Departamental de Santander
FAX: 6339188
Calle 37 No. 10-30, oficina 303
Bucaramanga, Santander

ASUNTO: CONTROL FISCAL ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS –

El Control Fiscal de las Asociaciones de Municipios, formados por municipios de un mismo departamento, corresponderá a la Contraloría Departamental. (Art. 32 Decreto 1390 de 1976).

Estimada doctora Melba Patricia:

1. ANTECEDENTES

Recibimos el 24 de febrero de 2010 el oficio 0750 (ER12103 19-02-2010) fechado el día 15 del mismo mes y año, suscrito por la doctora Carmen Leonor Rodríguez, Gerente Departamental de Santander, remitido del documento 936 del 9 de febrero de 2010, donde Usted solicita lo que sigue:

“... dirimir el conflicto de competencias que podría existir para Auditar a la Asociación de Municipios Agropecuarios de la Subregión de los Yariguies –AMAY, Unidad Administrativa de Derecho Público, creada en el año 2005, para proteger el fortalecimiento de la capacidad administrativa y de gestión de las municipalidades asociadas y contribuir a través de la cooperación intermunicipal al progreso de las comunidades y desarrollo

sostenible de la Subregión; la cual en el artículo 21 de sus estatutos, anexos, establece que el Control Fiscal de la Asociación corresponde a la Contraloría General de la Nación (sic); ejercicio asignado según nuestro parecer en forma arbitraria por los miembros de la Asociación que en Asamblea aprobaron estos estatutos; toda vez que se tiene claro que las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales ejercen control fiscal de la gestión fiscal cumplida por los Departamentos, Distritos y Municipios, las entidades descentralizadas de éstos y los particulares que recauden, administren o destinen recursos y bienes públicos del orden departamental (Ley 330 de 1996), distrital, y municipal (decreto 1421 de 1993 y leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 768 de 2002, esto es que pertenezcan a los tesoros o haciendas públicas de esos niveles.

Consideramos pertinente aclarar esta situación, la cual fue detectada en Ejercicio de la Auditoría Especial practicada en Noviembre del 2009, sobre la vigencia del 2008, en razón a que esta entidad venía rindiendo la cuenta a esta Contraloría Departamental".

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1.- Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, los cuales pueden ser dos o más municipios de uno o más departamentos que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras publicas. (Art. 148 y 149, Ley 136 de 1994).¹

2.2.- Los requisitos para la creación de asociaciones de municipios son:

¹ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

1. Ser municipios que no estén incorporados en un área metropolitana.
2. Pueden pertenecer a diferentes departamentos.
3. Conformarse de acuerdo a las características geofísicas de cada una de las entidades territoriales -municipios que se integran teniendo en cuenta su mismo potencial humano y las costumbres de la población un municipio puede hacer parte de una o varias asociaciones que atienden diferentes objetivos.²

2.3.- El procedimiento para asociarse es muy sencillo, los alcaldes interesados deben:

1. Identificar su problemática común la cual se constituye en el objeto de la asociación, buscando siempre soluciones y colaborándose mutuamente para impulsar su desarrollo.
2. Hacer expresa la voluntad de las entidades territoriales de asociarse.
3. Conformar la asociación mediante convenio suscrito por los alcaldes previa autorización de los respectivos concejos.
4. Publicar en un medio de alta circulación el convenio con los estatutos.
5. Empezar a trabajar mancomunadamente en busca de dinámicas de desarrollo mucho más eficientes.

2.4.- Las razones para asociarse son:

- Todo municipio es libre de asociarse, sin perder su autonomía física, política o administrativa.
- Los municipios se asocian para buscar soluciones a los problemas que afectan sus comunidades como son: servicios públicos, ejecución de obras, mejoramiento del nivel de vida de sus comunidades, el cumplimiento de funciones administrativas, entre otras.
- Para fortalecer sus relaciones mediante una mayor integración y desarrollo.
- Para hacer un mejor uso de los recursos disponibles, propendiendo siempre por establecer procedimientos eficientes y eficaces.

² www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

Doctora MELBA PATRICIA LÓPEZ PÉREZ

4

- Mediante la figura de la Asociación, los municipios asumen en forma conjunta funciones que permiten agilizar procesos, economizar costos y racionalizar recursos³ en aras de hacer más eficiente la gestión local, causando mayor impacto en el desarrollo comunitario y a sus regiones integración geográfica y político- administrativa.
- Mostrar más beneficios, pues permite mayor coherencia en procesos de planeación.⁴

2.5.- El patrimonio de acuerdo con la propia organización de cada asociación de municipios y de sus estatutos básicos, será integrado por:

- Los aportes de los municipios integrantes.
- Las rentas, que les ceden o aportan, 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.⁵
- Los demás bienes que adquiera como persona jurídica.
- El producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto.

Es importante resaltar que las asociaciones de municipios son Entidades Administrativas y no Entidades Territoriales por lo tanto en el marco

³ Ley 136 de 1994, artículo 150 numeral 2

⁴ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

⁵ Valorización: Es un gravamen real pro realización de obras de interés público y como una obligación de carácter personal, que recae sobre los propietarios o poseedores de bienes Inmuebles, que reciben o han de recibir, beneficios por la realización de tales obras.

Las obras cuyos planes y proyectos adopte una Asociación de Municipios se tendrán, para todos los efectos legales, como de utilidad pública y de beneficio común; por ende, serán susceptibles de la contribución de valorización y del procedimiento de expropiación, conforme a los preceptos legales correspondientes. (LEY 1 DE 1975, ART. 9). CONC. Art. 45, 234, Código de Régimen Municipal.

La obra de valorización que beneficiará a los municipios asociados será ordenada mediante un acto administrativo emitido por la asamblea general de los municipios socios. La liquidación de la valorización tendrá un límite, el cual será el beneficio que produzca sobre el municipio y principalmente sobre el inmueble sometido al gravamen.

constitucional y legal vigente no son sujetas de transferencias directas de la Nación.⁶

2.6.- Control fiscal

Si bien el control fiscal en principio se ejerce sobre los bienes de tipo nacional, departamental o municipal según el caso, no puede dejarse de lado las formas de integración, bien sea, las asociaciones de municipios, áreas metropolitanas o las regiones. Este control se ejercerá de conformidad a la constitución nacional en forma posterior y selectiva.⁷

El objetivo del control fiscal y en general las funciones de vigilancia y gestión, es garantizar a la sociedad no solo el manejo honesto y cuidadoso de los bienes de cada ente territorial y del Estado, sino además de la obtención de las metas colectivas y con ello el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los habitantes del territorio y la prestación de los servicios públicos básicos, objeto primordial que persigue las asociaciones de municipios.⁸

Las contralorías municipales o aquellas que por ley se creen previendo para ellos una jurisdicción y competencia detallada, deben delimitar el control o evaluación de los resultados, única y exclusivamente con base y fundamento de los planes y programas de desarrollo económico y social que la asociación de municipios presente, bien al departamento si pertenecen a uno solo o a los departamentos que cada uno pertenezca.⁹

⁶ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

⁷ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

⁸ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

⁹ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

El control que ejerza la contraloría competente para fiscalizar entes municipales asociados ha de ser sobre responsabilidades y gestores encargados de dirigir en forma integral los bienes y recursos asignados, conseguidos o transferidos a la asociación. Dichas contralorías actuarán con el apoyo de las comunidades organizadas en las veedurías ciudadanas y las demás formas de control social.¹⁰

El Control Fiscal de las Asociaciones de Municipios, formados por municipios de un mismo departamento, corresponderá a la Contraloría Departamental, a menos que la Asociación organice su propia Contraloría, lo que debe de contenerse en los estatutos de funcionamiento de la asociación, al igual que un tesorero de la misma.¹¹

2.7.- En términos generales respecto a la legalidad de los actos administrativos, esta Oficina ha sostenido que todas las actividades, actuaciones y actos que celebren o adelanten los organismos, sean del orden Nacional, Departamental o Municipal, para el cumplimiento de sus finalidades u objetivos previstos en la ley, deben estar de acuerdo con las normas jurídicas existentes.

No olvidemos que el control de legalidad de la actividad administrativa, corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado; Tribunales Administrativos y Jueces Administrativos), quienes deben efectuar el juzgamiento de la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos, careciendo por ello de competencia la Contraloría General para ejercer dicha función o pronunciarse al respecto.

No obstante lo anterior, es importante expresar que una vez revisada la parte correspondiente al control fiscal de los Estatutos de la Asociación de Municipios Agropecuarios de la Subregión de los Yariguies –AMAY, notamos una importante imprecisión, al determinar los mismos en su artículo 21 que el control fiscal de dicha Asociación le corresponde a la Contraloría General de la Nación (Sic).

¹⁰ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

¹¹ www.dnp.gov.co/archivos/documentos/.../

Doctora MELBA PATRICIA LÓPEZ PÉREZ

7

Esta afirmación es equivocada, y por el hecho de estar plasmada en los estatutos mencionados, no quiere ello decir que la Contraloría General de la República sea la competente para ejercer ante dicha Asociación el control y vigilancia fiscal.

Este yerro estimamos se debe corregir por parte de la Asociación de Municipios Agropecuarios de la Subregión de los Yariguies –AMAY, toda vez que la citada Asociación no puede quedar acéfala del control y vigilancia fiscal por parte de la Contraloría Departamental de Santander, quien es el Ente de Control Fiscal que tiene la jurisdicción y competencia respectiva.

3.- CONCLUSIÓN

3.1.- Los municipios se asocian sin perder su autonomía física, política y administrativa. Igualmente lo hacen para buscar soluciones a los problemas que afectan sus comunidades como son: servicios públicos, ejecución de obras, mejoramiento del nivel de vida de sus comunidades, y el cumplimiento de funciones administrativas, entre otros asuntos.

3.2. El Control Fiscal de las Asociaciones de Municipios, formados por municipios de un mismo departamento, corresponderá a la Contraloría Departamental.

Le expresamos que Usted puede conocer y consultar los conceptos que, con relación a este y otros temas, ha proferido la Oficina Jurídica, visitando el enlace normatividad –conceptos de nuestro portal institucional: www.contraloriagen.gov.co

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico, por lo tanto, solamente constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 230 de la Constitución

Doctora MELBA PATRICIA LÓPEZ PÉREZ

8

Política, 26 del Código Civil y 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Cordial saludo,

LUÍS GUILLERMO CANDELA CAMPO
Director Oficina Jurídica

Copia: Doctora Carmen Leonor Rodríguez, Gerente Departamental de Santander – CGR.

*Proyectó: Gloria Leonora Andeotti Caro, Profesional Universitario.
Revisión jurídica: Juan Calos Luna Rosero, Asesor de Gestión (E).
Revisión de forma: María Stella Romero Nieto, Profesional Universitario (E).*

NR: 2010ER12103