

AGL. CONSULTA 110.001.2008.

Katherina<sup>1</sup> ✖



**Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia**

**ASDECCOL Junta Directiva Nacional. Fielat CNT**

Personería Jurídica No.001863 del 8 de Julio 1996  
NIT. 830019762-9



Dr. Felix  
Da. Carmona H.

Bogotá, 3 de diciembre de 2007

JDN-CNP-098

Docora  
**ANA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA** ✓  
Auditora General de la Republica  
E.S.D



Rad No 2007-233-000735-2  
Us Rad ACLOPATOFSKY  
Fecha 07/12/2007 08:07:27  
Asunto: SOLICITUD DE CONCEPTOS Y CONTROLES  
Destino: / Rem CIJ ASOCIACION DE SERVIDORES  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

**Asunto: Solicitud de conceptos y controles.**

Comediantemente y en representación de nuestros afiliados de las Contralorías de Colombia, presentes a través de nuestro Consejo Nacional de Presidentes de las subdirectivas de ASDECCOL, reunidos en Bogotá en el mes de noviembre pasado, requiero concepto por parte de su autoridad, además de información detallada que fue parcialmente contestada por la AGR a consulta del 2005.

El tema está referido a los gastos de los Contralores Territoriales a través del Consejo Nacional de Contralores y gastos de las Contralorías a través de las organizaciones sindicales legalmente reconocidas para la defensa de la Función Pública de Control Fiscal y de sus instituciones.

Para su conocimiento e ilustración recurrimos al oficio de ASDECCOL JDN-PN-094 del 11 de agosto de 2005, dirigido en su época a la entonces Auditora General de la República doctora: **PIEDAD AMPARO ZUÑIGA QUINTERO**, recibido por la entidad a su cargo bajo número NUR 100-1-28477 del 19 de agosto de 2005, igualmente el Oficio OJ335 del 19 de septiembre de 2005, mediante el cual la AGR da respuesta a la consulta.

Teniendo en cuenta la respuesta que la AGR da en la época y que la misma dejó vacíos, además de información que no fue suministrada, solicitamos lo siguiente:

1. ¿Cuál es el amparo o reconocimiento legal del Consejo Nacional de Contralores, indicando la autoridad que la profiere y anexando copia?



**www.asdeccol.org**

Bogotá: Cra 10 No 17-18 piso 4, edificio Colseguros Tel-Fax (091)3421898/  
3597700 ext 4163. Cali:(092) 6682712 E-Mail: contacto@asdeccol.org

1  
Duyel  
12-12-07  
11:30

2 ~~X~~



**Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia**

**ASDECCOL Junta Directiva Nacional. Fielat CNT**

Personería Jurídica No.001863 del 8 de Julio 1996

NIT. 830019762-9



De no encontrarse el soporte legal que a través de autoridad o institución competente que reconozca la existencia del Consejo Nacional de Contralores, rogamos comedidamente a su autoridad oficie y exija el reconocimiento legal de esa asociación.

2. ¿Quién realiza el control y vigilancia del Consejo Nacional de Contralores, en lo relacionado con los gastos generales, de representación, viáticos etc, bajo el entendido que utilizan recursos públicos para su gestión?
3. ¿Cuáles han sido los gastos por vigencias del Consejo Nacional de Contralores, con cargo a las Contralorías Territoriales desde su creación a la fecha? (Información solicitada en el 2005 no suministrada por la AGR)
4. Teniendo en cuenta la respuesta de la AGR de amparar o justificar el uso de recursos de las Contralorías Territoriales con cargo al ejercicio que en favor del control fiscal hace el Consejo Nacional de Contralores y que esto estatutariamente es parte de nuestra función sindical. ¿Podrá bajo el mismo argumento legal expuesto por la AGR, darse la destinación de recursos de las Contralorías a las organizaciones de trabajadores legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de la Protección Social como la que representamos?

Este argumento para nosotros es posible por derecho igualdad y debe cumplirse una vez se suscriban los acuerdos laborales entre empleadores y trabajadores, como resultado de la negociación de pliegos de peticiones o peticiones respetuosas, que son legalmente permisibles en los tratados internacionales suscritos por Colombia, inmersos en nuestra Constitución y reglados por la Ley.

Atentamente,

**HENRY TORRES CASTRO**  
Presidente Nacional



**www.asdeccol.org**

**Bogotá:** Cra 10 No 17-18 piso 4, edificio Colseguros Tel-Fax (091)3421898/  
3537700 ext 4163. **Cali:**(092) 6682712 **E-Mail:** contacto@asdeccol.org



**Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia**

**ASDECCOL Junta Directiva Nacional. Filial CUI**

Personería Jurídica No.001863 del 8 de Julio 1996  
NIT. 830019762-9



*Dr. Felix  
De Carreras H.*

Bogotá, 3 de diciembre de 2007

JDN-CNP-098

Doctora  
**ANA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA**  
Auditora General de la Republica  
E.S.D



**AUDITORÍA GENERAL**  
Rad No 2007-233-000735-2  
Fecha 07/12/2007 09:07:27  
Asunto : SOLICITUD DE CONCEPTOS Y CONTROLES  
Destino : / Rem CUI ASOCIACION DE SERVIDORES  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la Republica

**Asunto: Solicitud de conceptos y controles.**

Comediantemente y en representación de nuestros afiliados de las Contralorías de Colombia, presentes a través de nuestro Consejo Nacional de Presidentes de las subdirectivas de ASDECCOL, reunidos en Bogotá en el mes de noviembre pasado, requiero concepto por parte de su autoridad, además de información detallada que fue parcialmente contestada por la AGR a consulta del 2005.

El tema está referido a los gastos de los Contralores Territoriales a través del Consejo Nacional de Contralores y gastos de las Contralorías a través de las organizaciones sindicales legalmente reconocidas para la defensa de la Función Pública de Control Fiscal y de sus instituciones.

Para su conocimiento e ilustración recurrimos al oficio de ASDECCOL JDN-PN-094 del 11 de agosto de 2005, dirigido en su época a la entonces Auditora General de la República doctora: PIEDAD AMPARO ZUÑIGA QUINTERO, recibido por la entidad a su cargo bajo número NUR 100-1-28477 del 19 de agosto de 2005, igualmente el Oficio OJ335 del 19 de septiembre de 2005, mediante el cual la AGR da respuesta a la consulta.

Teniendo en cuenta la respuesta que la AGR da en la época y que la misma dejó vacíos, además de información que no fue suministrada, solicitamos lo siguiente:

1. ¿Cuál es el amparo o reconocimiento legal del Consejo Nacional de Contralores, indicando la autoridad que la profiere y anexando copia?



**www.asdeccol.org**

**Bogotá: Cra 10 No 17-18 piso 4, edificio Colseguros Tel-Fax (091)3421898/ 3537700 ext 4163. Call:(092) 6682712 E-Mail: contacto@asdeccol.org**

*1  
12/12/07  
9:45*



**Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías  
de Colombia**

**ASDECCOL Junta Directiva Nacional. Filial CMT**

Personería Jurídica No.001863 del 8 de Julio 1996

NIT. 830019762-9



De no encontrarse el soporte legal que a través de autoridad o institución competente que reconozca la existencia del Consejo Nacional de Contralores, rogamos comedidamente a su autoridad oficie y exija el reconocimiento legal de esa asociación.

2. ¿Quién realiza el control y vigilancia del Consejo Nacional de Contralores, en lo relacionado con los gastos generales, de representación, viáticos etc, bajo el entendido que utilizan recursos públicos para su gestión?
3. ¿Cuáles han sido los gastos por vigencias del Consejo Nacional de Contralores, con cargo a las Contralorías Territoriales desde su creación a la fecha? (Información solicitada en el 2005 no suministrada por la AGR)
4. Teniendo en cuenta la respuesta de la AGR de amparar o justificar el uso de recursos de las Contralorías Territoriales con cargo al ejercicio que en favor del control fiscal hace el Consejo Nacional de Contralores y que esto estatutariamente es parte de nuestra función sindical. ¿Podrá bajo el mismo argumento legal expuesto por la AGR, darse la destinación de recursos de las Contralorías a las organizaciones de trabajadores legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de la Protección Social como la que representamos?

Este argumento para nosotros es posible por derecho igualdad y debe cumplirse una vez se suscriban los acuerdos laborales entre empleadores y trabajadores, como resultado de la negociación de pliegos de peticiones o peticiones respetuosas, que son legalmente permisibles en los tratados internacionales suscritos por Colombia, inmersos en nuestra Constitución y reglados por la Ley.

Atentamente,

**HENRY TORRES CASTRO**  
Presidente Nacional



**www.asdeccol.org**

Bogotá: Cra 10 No 17-18 piso 4, edificio Colseguros Tel-Fax (091)3421898/  
3537700 ext 4163. Cali:(092) 6682712 E-Mail: contacto@asdeccol.org



Radicado No: 20072100008373

Fecha: 14-12-2007

11  
Esto ya había  
llegado a la O.J.  
lo asigné a

Kathe-  
rinna  
Col

## MEMORANDO INTERNO

Bogotá D. C.,

210

PARA: Doctora **CARMEN HELENA LENIS**, Directora Oficina Jurídica. ←

DE: Auditor delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

ASUNTO: 2007-233-000735-2

Por competencia, atentamente remito la solicitud presentada por la Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia.

Agradezco informar al peticionario el número de SIQ 110-2007-18 y la forma de consultarlo en la página Web de la AGR.

De otra parte, informar a esta Delegada sobre el trámite dado para ingresarlo al SIQ.

Cordial saludo,

  
FÉLIX BARAJAS BLANCO.

Anexo: Un (1) folio.

Atendido  
14-12-07  
3:00pm

C.J. 110.001.2008



Rad Salida No 2008-110-000286-1  
Us Rad. ACLOPATOFSKY  
Fecha 22/01/2008 08:42:44  
Asunto : Solicitud concepto jurídico. Consejo Nacional de Contralores  
Destino : / Rem (OEM) HENRY  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Bogotá, D.C.,  
OJ110-



AUDITORÍA GENERAL

Señor  
**HENRY TORRES CASTRO**  
Presidente Nacional  
**Asociación de Servidores Públicos de las  
Contralorías de Colombia**  
Carrera 10 N° 17-18 piso 4 Edificio Colseguros  
Bogotá D.C.

Devolver Copia Firmada

**REFERENCIA:** Solicitud concepto jurídico. Consejo Nacional de Contralores.  
**Rad. 2007-233-000735-2.**

Esta oficina recibió su solicitud de concepto, donde plantea los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es el amparo o reconocimiento legal del Consejo Nacional de Contralores, indicando la autoridad que la profiere y anexando copia?
2. ¿Quién realiza el control y vigilancia del Consejo Nacional de Contralores en lo relacionado con los gastos generales de representación, viáticos etc., bajo el entendido que utilizan recursos públicos para su gestión?
3. ¿Cuáles han sido los gastos por vigencias del Consejo Nacional de Contralores con cargo a las Contralorías Territoriales desde su creación a la fecha?
4. Teniendo en cuenta la respuesta de la AGR de amparar o justificar el uso de recursos de las Contralorías Territoriales con cargo al ejercicio que a favor del control fiscal hace el Consejo Nacional de Contralores y que esto estatutariamente es parte de nuestra función sindical. ¿Podrá bajo el mismo argumento legal expuesto por la AGR, darse la destinación de recursos de las Contralorías a las organizaciones de trabajadores legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de la Protección Social como la que representamos?

YANIRA ZAMORA  
22-01-08

Cra. 10a. No. 17-18 Piso 9  
PBX (571)3186800 - Fax (571)3186730  
Sitio Web: www.auditoria.gov.co  
E-mail: correspondencia@auditoria.gov.co  
Bogotá D.C. - República de Colombia

Antes de entrar a resolver sus inquietudes es conveniente recordar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia. Así, se abordarán los temas de manera general.



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En primer término es imperioso recordar que esta Oficina ya se pronunció sobre los interrogantes planteados en concepto de fecha 19 de septiembre de 2005 con radicado 100-1-28477. En esta ocasión se dedicó un acápite de la respuesta a la naturaleza del Consejo Nacional de Contralores y a la competencia para ejercer vigilancia sobre su gestión fiscal así:

**"2.- Fundamentos Jurídicos:**

Partiendo de la consideración, que se han sometido a análisis varios temas que ameritan un análisis independiente, a continuación se formularan algunas precisiones conceptuales respecto de cada uno de ellos, para facilitar la comprensión del pronunciamiento que en esta oportunidad se emite (sic):

**2.2.1. Naturaleza del Consejo Nacional de Contralores y competencia para ejercer vigilancia sobre su gestión fiscal**

Con el objeto de absolver los interrogantes planteados a la Auditoría General de la República en relación con la naturaleza del Consejo Nacional de Contralores y, el organismo competente para ejercer vigilancia sobre su gestión fiscal, esta Oficina considera necesario precisar:

2.1.1.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, constituyen formas de organización administrativa, la descentralización, la delegación y, la desconcentración de funciones.

Por descentralización se ha entendido, aquel otorgamiento de competencias o de funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en nombre propio y bajo su propia responsabilidad. En el Estado moderno se han asumido tres manifestaciones diferentes: descentralización territorial, descentralización especializada o por servicios y, la descentralización por colaboración.

Para efectos del análisis que corresponde realizar a este Despacho, conviene centrarnos en el tema de la descentralización especializada o por

servicios, que con anterioridad a la expedición de la Ley 489 de 1998, se subclasificaba por la doctrina, entre descentralización directa y, descentralización indirecta, figuras que son claramente explicadas por el doctor Libardo Rodríguez, en los siguientes términos:

*"... las entidades descentralizadas directas, lo mismo que las entidades territoriales, por ser personas jurídicas, pueden, a su vez, participar con otras personas en la creación de nuevas entidades, las cuales corresponderán, por tanto, a la figura de las entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado.*

*Con fundamento en ese concepto f. . . J se presentan varias posibilidades de existencia de entidades descentralizadas indirectas según la sistematización que nos hace ÁLVARO TAFUR GALVIS.*

- 1) Por participación de la nación y de las entidades territoriales.
- 2) Por participación de la nación y las entidades descentralizadas (por servicios, se entiende)
- 3) Por participación de la nación y entidades territoriales y descentralizadas
- 4) Por asociación de entidades territoriales
- 5) Por asociación de entidades descentralizadas
- 6) Aunque no la menciona el profesor TAFUR, podemos agregar aquí la de la asociación de entidades territoriales y descentralizadas entre sí.
- 7) En cualquiera de los anteriores supuestos, con participación de personas privadas, ya sean naturales o jurídicas.
- 8) Por adquisición de derechos o acciones de entidades privadas por parte de entidades descentralizadas
- 9) Agrega el profesor TAFUR el caso especial que preveía el inciso 2° del artículo 7° del decreto 3130 de 1968, consistente en la creación de fundaciones o instituciones de utilidad común por parte de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado.

*De acuerdo con las anteriores posibilidades y teniendo en cuenta el fin para el cual es creada la nueva entidad, el decreto 130 de 1976 tipificó las siguientes clases de entidades descentralizadas indirectas: las sociedades de economía mixta indirectas, las sociedades entre entidades públicas, las asociaciones o corporaciones de participación mixta, las asociaciones entre entidades públicas y las fundaciones de participación mixta.*

*La reforma administrativa de 1998 no reglamentó de manera precisa este tipo de entidades, sino que se limitó a consignar algunas disposiciones generales, como las siguientes.*

*[. . .] B) Asociaciones entre entidades públicas. El artículo 95 de la ley comentada prevé que las entidades públicas podrán asociarse a fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro, las cuales se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus juntas o consejos directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán también sobre la designación de su representante legal."*



AUDITORÍA GENERAL

2.1.2.- Esta Oficina ha podido obtener fotocopia simple de los estatutos que rigen la conformación y funcionamiento del Consejo Nacional de Contralores, que contiene propuestas de modificación que actualmente son objeto de estudio. De este documento resulta pertinente transcribir, los siguientes apartes:

**"Artículo 1°.- EL CONSEJO NACIONAL DE CONTRALORES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES y MUNICIPALES,** es una institución de carácter civil, con personería jurídica, sin ánimo de lucro; constituida con el objeto de representar y defender los intereses de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales. Su propósito es impulsar y desarrollar actividades de fiscalización, estando su organización y funcionamiento regidos por los siguientes estatutos:

**Artículo 2°.-** En orden a cumplir los objetivos señalados en el artículo anterior, el Consejo ejercerá las siguientes funciones:

- a) Servir de organismo asesor, coordinador y vocero de los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales ante las instituciones oficiales o privadas correspondientes.
- b) Defender los intereses de sus afiliados en todas las circunstancias que se haga necesario.
- c) Fomentar, patrocinar y exaltar los vínculos de compañerismo, solidaridad, mutua ayuda y cooperación de sus miembros y de los funcionarios adscritos a los entes fiscalizadores de cada organismo territorial.
- d) Realizar los estudios económicos y técnicos que permitan presentar al Gobierno Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, recomendaciones oportunas y eficaces en orden de implantar las políticas adecuadas para el mejor desenvolvimiento de las Contralorías.
- e) Asesorar las Contralorías con el fin de consolidar la estructura presupuestal, financiera, fiscal y laboral de las entidades de conformidad con las exigencias de las reglamentaciones pertinentes, por intermedio de los organismos regionales o directamente cuando estas no existan y las circunstancias lo requieran.
- f) Servir de órgano consultor a los miembros o funcionarios adscritos a las Contralorías de todo el país.
- g) Mantener contacto con las demás organizaciones del orden Nacional e Internacional, Departamental, Distrital y Municipal con miras a obtener la interacción y unificación de las políticas del sector.
- h) Propender por el mejoramiento económico, social y cultural de los distintos estamentos vinculados a las Contralorías y al Consejo,
- i) Vigilar los planes y programas del Gobierno Nacional, Departamental, Distrital y Municipal en relación con la prestación del servicio público contribuyendo a su cumplida ejecución cuando sean justas y benéficas para la comunidad.
- j) Propender para que tanto los afiliados como las autoridades correspondientes den estricto cumplimiento a las disposiciones legales, fiscales, laborales, administrativas y demás normas complementarias.
- k) Adelantar estudios en relación con las actividades anexas a las Contralorías: Auditoría Sistemática, de resultado, control de Efectividad, etc; en orden a lograr las condiciones más favorables para sus miembros.
- l) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles y realizar toda clase de actos y contratos lícitos.
- m) Buscar y obtener para el Consejo representación en los organismos oficiales que intervengan a nombre del Estado en materia fiscal.

n) *Propender por el fortalecimiento de las actuales entidades fiscalizadoras en los Municipios pequeños y fomentar su creación en las regiones donde no existan, previo el lleno de los requisitos de Ley.*

o) *Las mismas que se realicen con la debida ejecución de los objetivos trazados.*

p) *Buscar y obtener representación del Consejo en los organismos oficiales tales como Senado, Cámara, Asamblea, Concejo Municipal, Misiones Económicas Jurídicas o Fiscales que tengan como objetivo el Estado. Efectuar análisis socioeconómicos previos a los aumentos de cuantías o porcentajes de tributación contribución, participación, etc., para el correcto y normal funcionamiento y eficiencia de las Contralorías.*

[...] **Artículo 5°.-** *El patrimonio del Consejo estará constituido por los siguientes ingresos:*

a) *Las cuotas de inscripción de sus afiliados tendrán el valor que fije la Asamblea General del Congreso de Contralores. Para los Contralores Departamentales y Distritales de los Municipios y de Capital para Departamento y para los Municipios en general. Esta facultad podrá delegarla la Asamblea en la Junta.*

b) *Las cuotas de sostenimiento serán de cinco (5) salarios mínimos diarios para las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales de capital de Departamento y de dos (2) salarios mínimos diarios para las demás Contralorías Municipales.*

c) *Los bienes muebles e inmuebles que a cualquier título adquiera.*

d) *Los ingresos por prestación de servicios.*

e) *Los frutos de los bienes que posea.*

f) *Los legados y donaciones privadas y oficiales que se les otorguen.*

g) *El quince (15%) por ciento de las inscripciones de los Congresos Nacionales de Contralores."*

De las transcripciones hechas, se desprende que el Consejo Nacional de Contralores constituye una "asociación entre entidades públicas", al tenor de lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, entidad descentralizada indirecta, que se rige por las normas del derecho civil y lo previsto en sus propios estatutos.

2.1.3.- Partiendo de la consideración que el patrimonio de esta entidad en parte se encuentra conformada por los aportes realizados por sus miembros, que al tenor de lo establecido en el artículo 9° de los estatutos del Consejo Nacional de Contralores<sup>2</sup> ostenta esta calidad, las contralorías del país que decidan afiliarse, cuyos aportes se realizan con cargo a sus respectivos presupuestos, para este Despacho es claro que estamos ante una persona jurídica sometida al derecho privado, que administra o maneja fondos o bienes públicos de fuente endógena de las entidades territoriales de los diferentes niveles y, por tanto, sujeta a la vigilancia fiscal ordenada por la Constitución Política.

2.1.4.- Como es de su conocimiento, la Auditoría General de la República es el organismo al cual se le ha confiado ejercer la vigilancia fiscal sobre la Contraloría General de la República (artículo 274 de la Constitución Política), las contralorías departamentales (artículo 10 Ley 330 de 1996) y, de las contralorías distritales y municipales (artículo 17 Decreto Ley 272 de



AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA



2000, con las aclaraciones hechas por la sentencia C-499 de 1998).

Por tratarse de recursos reconocidos en los presupuestos de las contralorías, cuya administración, ejecución y custodia corresponde vigilar a la Auditoría General de la República, se estima procedente que esta Entidad ejerza control fiscal sobre los recursos públicos administrados por la referida organización."



AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

Hecha la transcripción anterior, vale a pena mencionar que el artículo 95 de la ley 489 de 1995, antes citado, fue declarado condicionalmente exequible por la H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-671 del 9 de septiembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, <"bajo el entendido de que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género", sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.>

En consecuencia, como ya se expresó en oportunidad anterior, el amparo o soporte legal del Consejo Nacional de Contralores es la Ley 489 de 1998 en su artículo 95 que permite la creación de asociaciones entre entidades públicas.

Ahora bien, respecto de lo planteado para realización del control y vigilancia de los recursos públicos que se traspasan al Consejo Nacional de Contralores, como cuotas de inscripción y/o de sostenimiento es necesario hacer algunas aclaraciones.

La Constitución Política de 1991 señala cuales son los organismos de vigilancia y control fiscal. Así, la competencia para el ejercicio del control fiscal, como función pública, corresponde a la Contraloría General de la República, cuando se trate de recursos de la Nación, a las contralorías territoriales según su jurisdicción y a la Auditoría General de la República.

Las normas de orden legal sobre las competencias de estos Órganos, disponen:

En primer término, el Decreto 272 de 2000 señala:

"ARTICULO 2. ÁMBITO DE COMPETENCIA. Corresponde a la Auditoría General de la República ejerger la vigilancia de la gestión fiscal de la

7

Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales,  
en los términos que este Decreto establece. (Resaltado fuera del texto)

ARTICULO 17. FUNCIONES DEL AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA. Son las siguientes:

12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales."



Auditoría General de la República

Al ser el Consejo Nacional de Contralores una persona jurídica diferente e independiente de las Contralorías, con patrimonio distinto al de los entes de control, la Auditoría no tiene competencia jurídica para entrar a ejercer control fiscal sobre el Consejo. Ahora bien, siendo las cuotas de inscripción y las cuotas de sostenimiento que aparecen en el patrimonio del Consejo recursos provenientes de los presupuestos de cada contraloría (ver artículo 5º de sus estatutos) la administración y ejecución de esos recursos presupuestales si debe ser vigilada por la Auditoría General de la República; en otras palabras, solamente es procedente que esta Entidad ejerza el control fiscal sobre la forma en que las contralorías ejecutan sus presupuestos.

En segundo término, el Decreto 267 de 2000 "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, establece su estructura orgánica, fija las funciones de sus dependencias y dicta otras disposiciones" en su artículo 4 señala:

"ARTICULO 4. SUJETOS DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República:

1. Los órganos que integran las Ramas Legislativa y Judicial del Poder Público;
2. Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas;
3. Los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas;
4. La Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas;
5. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible;
6. Las universidades estatales autónomas que administren bienes recursos nacionales o que tengan origen en la nación;

7. El Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga;

8. Los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía;

9. Las entidades u organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998;

10. Las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;

11. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación;

12. Los particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación."

En consecuencia la competencia otorgada a la Contraloría General de la República es para ejercer el control fiscal sobre aquellos recursos o bienes que son o tienen origen en la Nación, no pudiéndose hacer extensiva a casos o sujetos sobre los cuales la normatividad no lo ha previsto pues estaría extralimitando su competencia.

Así mismo, las contralorías a nivel departamental ejercen competencia dentro de su jurisdicción como lo señala la Ley 330 de 1996 en su artículo 1°:

"ARTÍCULO 1o. COMPETENCIA. Corresponde a las Contralorías Departamentales ejercer la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley."

Por tanto ninguno de los organismos de control fiscal señalados por la Constitución Política tendría competencia para ejercer este tipo de control sobre el Consejo Nacional de Contralores.

Así las cosas, y como ya se ha manifestado reiteradamente, el Consejo Nacional de Contralores, como asociación entre entidades públicas, está regido por las normas del derecho civil y lo previsto en sus propios estatutos. Sin embargo, no dejamos de tener presente lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-671 de 1999, igualmente ya citada, en la que se señala algunos límites para aplicar el derecho privado a este tipo de



AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

asociaciones como es lo referente al control, aspecto éste, que según la Corte, está regido por la normatividad propia de las entidades estatales. No obstante, como hemos visto no existe un organismo de control fiscal del Estado que por competencia constitucional y legal pueda ejercer a vigilancia y control fiscal al Consejo; en consecuencia, debe interpretarse que para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte la norma pública se aplicará a controles diferentes al fiscal. Este último será competencia del órgano fiscal señalado en los estatutos del Consejo.



AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

Respecto de su tercera pregunta esta entidad no cuenta con la información por usted requerida. Sugerimos que en ejercicio de un derecho petición, dirigido al Consejo Nacional de Contralores, la soliciten por ser este órgano el poseedor de dicha información.

Acerca de la inquietud que plantea en el cuarto interrogante de su consulta no es claro para esta Oficina cuando se refiere al amparo o justificación en la respuesta de la AGR, al uso de los recursos de las contralorías. La Auditoría no es la competente para cuestionar la legalidad de la creación del Consejo Nacional de Contralores y mucho menos a través de la emisión de un concepto justificar o legitimar el uso de recursos por parte de las contralorías.

Respecto de la pregunta de si se podrá bajo el mismo argumento legal expuesto por la AGR darse la destinación de recursos de las contralorías a las organizaciones de trabajadores legalmente constituidas, es menester precisar lo siguiente. Aunque tampoco es claro a que argumento de orden legal se refiere, es importante señalar que la naturaleza jurídica de los dos entes es diferente. ASDECOL es una asociación de carácter sindical y como tal se encuentra regida por los derechos de asociación señalados en la Constitución Política en su artículo 39 y por el Código Sustantivo del Trabajo artículo 353 y siguientes, en todo lo atinente a su organización facultades, funciones y demás. Por consiguiente conforme a esta normatividad sus formas de financiación deben constar en los estatutos de la organización.

Los sindicatos son personas jurídicas regidas por el derecho privado, asociaciones constituidas por personas naturales que aportan para el sostenimiento del mismo cuotas ordinarias o extraordinarias según lo establecido en sus estatutos.

Para entrar determinar si un aporte a una asociación de este tipo es viable o no hay que tener en cuenta lo expresado en el artículo 355 de la Constitución Política que señala:

"ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."

En adición a lo anterior, es pertinente resaltar el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual a la letra reza: "Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aún cuando no puedan declarar o hacer huelga." (Resaltado fuera del texto).<sup>1</sup>

Finalmente, recordamos que, el presente concepto se expide al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

  
CARMEN ELENA LENIS GARCÍA  
Directora Oficina Jurídica

Elaboró: María Katherina Ramírez Navarrete.  
Abogada Oficina Jurídica  
Fecha: 18/01/08

<sup>1</sup> La Corte Constitucional en sentencia C-1234-05 de 29 de noviembre de 2005, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra expreso: "Declarar **exequible** la expresión "Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas" contenida en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política, y de conformidad con los Convenios 151 y 154 de la OIT, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto."

