

Rafael: Entregar proyecto para el 20 Dic.

Procurar

Explicar qué es un establecimiento público y ubicar a las Contralorías dentro de la organización de la Administración Pública - Ley 439/98,

**AUDITORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Memorando Interno

Explicar brevemente objeto del Decreto 111/96 y su aplicación como Estatuto Orgánico del Presupuesto de la <sup>entidad de la</sup> Administración Pública.  
Por favor ver Sentencia C-476/92 si aplica para efectos.

Ver concepto ofc. jurídica AGP que se anexa.

Radicado No: 20102160070641  
Fecha: 09.12.2010

Bucaramanga,  
216

~~27~~ 27 de diciembre

CJ 110.051.2010

**Para:** Doctora **VIVIANA CASTAÑEDA AYA**  
Directora Oficina Jurídica

**De:** Gerente Seccional IV.

**Asunto:** Remisión Derecho de Petición 216-2010-82

Respetada doctora Viviana:

En razón a la función de conceptualización otorgada a dicha Oficina, nos permitimos remitir el derecho de petición interpuesto por ASSDECOL Santander, mediante el cual solicita se determine si la Contraloría General de Santander es un establecimiento público y si le son aplicables las normas del artículo 16 del Decreto 111 de 1996 y sus parágrafos.

Cordialmente,

JAIRO ALFONSO PLATA QUINTERO  
Gerente Seccional IV

Anexo: Un (1) folio

Proyecto: Imma  
Reviso: japq

Recibido 14 DIC 2010  
*[Handwritten signature]*

13 DIC 2010

*[Handwritten signature]*  
Die. 13/10  
4:05 pm

SIQ - QUEJA NO. 216-2010-S2

Modificar queja



Estado:  
**QUEJA EN TRÁMITE**

Presentada por: ASDECCOL SANTANDER  
 No. Identificación: 8300197629  
 Cargo: PRESIDENTA  
 Dirección: Calle 37 No.14-39 Oficina 302. Bucaramanga  
 Teléfono: 6301953  
 E-mail: chele.sepulveda@gmail.com  
 Departamento:  
 Ciudad: BUCARAMANGA SANTANDER  
 Contraloría denunciada :  
 Entidad denunciada :  
 Tipo de denuncia : Derecho de petición  
 Medio de llegada : Web  
 NUR Relacionados : Añadir N.U.R.  
 Fecha Ingreso : 6/12/2010 [Modificar fecha]  
 Fecha vencimiento : 28/12/2010 [Modificar fecha]  
 SIQ relacionado:  
 Funcionario asignado:

**Descripción denuncia:** Sirvaso Informar a esta Organización, si la CONTRALORIA GENERAL DE SANTANDER, ES UN ESTABLECIMIENTO PUBLICO Y SI LE SON APLICABLES LAS NORMAS DEL ARTICULO 16 DEL DECRETO 111 DE 1996 Y SI SON APLICABLES LOS PARAGRAFOS DEL MISMO

2 ACCIONES REALIZADAS SOBRE ESTA DENUNCIA:

No.	Fecha	Acción	Dependencia
18924	9/12/2010 [Modificar]	09.12.2010 EN RAZON A LA FUNCION DE CONCEPTUALIZACION SE REMITE LA QUEJA A LA OFICINA JURIDICA DE LA AGR 09.12.2010 SE INFORMA DEL TRAMITE A LA QUEJOSA   Modificar actuación	Gerencia Seccional IV con sede en Bucaramanga
18833	6/12/2010 [Modificar]	Se asigna a:   Modificar actuación	Gerencia Seccional IV con sede en Bucaramanga

Reporte generado: 09/12/2010 a las: 19:37:15

110 - 055 - 2010



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20101100077101

Fecha: 29-12-2010

Bogotá,  
110 - 055 - 2010

Señores  
**ASDECCOL SANTANDER**  
Calle 37 No. 14-39. Oficina 32  
Bucaramanga, Santander.

**Devolver Copia Firmada**

4405779069-00

10 1 ENE 2011

Referencia: Rad. No. 2010- 2160070641 Consulta sobre naturaleza de las contralorías y aplicación a éstas de Decreto 111 de 1996.

Respetados señores:

En atención a la petición de la referencia, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos:

**1) Síntesis de la consulta.-**

Mediante consulta presentada a través del Sistema de Información y Quejas de la Gerencia Seccional IV de la Auditoría General de la República, su organización pregunta si la Contraloría General de Santander es un establecimiento Público y si le son aplicables las normas del artículo 16 del decreto 111 de 1996.

**2) Consideraciones preliminares.-**

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que en virtud de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, este órgano de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, por adelantar sobre la gestión fiscal de éstas un control posterior y selectivo. Por tal razón, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares,

**7 ENE 2011**

*[Firma]*  
Circulo 44/44

1.441

individuales o concretas que eventualmente puedan llegar a ser objeto de nuestra vigilancia, lo que nos obliga a emitir pronunciamientos de carácter general y abstracto.

### 3) Consideraciones de la Oficina Jurídica.-

A partir de la reforma administrativa de 1968, con la expedición del Decreto 1050 de 1968 *"por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional"*, comenzó a considerarse a los establecimientos públicos como organismos integrantes o relacionados con la rama ejecutiva del poder público. Este decreto dio uniformidad a la clasificación y nomenclatura de las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, antes de su vigencia objeto de confusión tanto para la doctrina como para la jurisprudencia y aun para la ley, las cuales indistintamente utilizaban la denominación de establecimientos públicos y otras (institutos descentralizados, empresas descentralizadas, institutos oficiales, empresas oficiales, etcétera) para referirse a todas las entidades estatales, sin consideración a sus funciones o su pertenencia.

En su artículo 1° el decreto en mención incluye a los establecimientos públicos, junto con la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos y las Superintendencias, como organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel nacional.

Por su parte, el artículo 5° del decreto en mención define a los establecimientos públicos como "organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público".

La Constitución Política de Colombia de 1991, mantuvo la estructura de la rama ejecutiva delineada por el decreto-ley 1050 de 1968 y sus normas reglamentarias y complementarias, como resalta en el inciso final de su artículo 115:

*"Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva"* (Resaltado fuera del texto).

Actualmente la definición de establecimiento público está contenida en la Ley 489 de 1998, que se encargó de desarrollar la referencia que la Constitución Política hiciera de los establecimientos públicos en el citado artículo 115. En su artículo 70 la ley 489 define los establecimientos públicos como "organismos encargados

principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público”.

Por su parte, las contralorías territoriales se circunscriben, junto con el Ministerio Público, dentro de los llamados organismos de control, regulados por el Título X de la Constitución Política de Colombia.

Por su naturaleza y por la función pública de control fiscal que la Constitución y las leyes les han conferido, es necesario y fundamental que las contralorías gocen de autonomía e independencia frente a los demás entes que conforman la organización estatal, atributos de los que han sido dotadas por el cuarto inciso del artículo 267 de nuestra Constitución Política y el 2° de la Ley 330 de 1996, así como por el artículo 155 de la Ley 136 de 1994, normas que estatuyen que las contralorías son entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal y carecen de funciones administrativas distintas de aquéllas inherentes a su propia organización. En virtud de lo anterior no pertenecen ni pueden pertenecer a ninguna rama del poder público, a diferencia de los establecimientos públicos, situados, según se vio, dentro de la rama ejecutiva.

Aclarada la naturaleza jurídica de las contralorías como entidades esencialmente autónomas, diferentes de los establecimientos públicos, esta Oficina pasa a analizar la aplicación del principio de Unidad de Caja en el ámbito de las contralorías territoriales. Sobre el particular encuentra en primer lugar, después de armonizar las normas de la Constitución Política —específicamente las de su Título XII— los artículos 106, 107, 108 y 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, establecido por el Decreto 111 de 1996<sup>1</sup>, que el principio de unidad de caja —según el cual los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se destinan a los cometidos que se determinan en el presupuesto— tiene raigambre constitucional, puesto que ésta lo formula de modo general en su artículo 359 en el que se prohíben las rentas de destinación específica para lo nacional, con las excepciones que ese mismo artículo y la Constitución consagran.

Comoquiera que el artículo 353 de la Carta Magna establece que los principios y disposiciones establecidos en el Título XII se aplican, en lo que sea pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto, el principio de Unidad de Caja se aplica directamente, aun cuando

<sup>1</sup> El decreto 111 de 1996 compiló las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, en un cuerpo de normas conocido como Estatuto Orgánico del Presupuesto.

no medie acto administrativo que lo autorice.

En cuanto a los términos y condiciones en los cuales debe aplicarse, en sujeción del artículo 107 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, éstos serán los que estén previstos en el respectivo estatuto orgánico presupuestal de la entidad territorial, y, en caso de no existir éste, los que prevea la Ley Orgánica del Presupuesto. No debe olvidarse que sin desmedro de la autonomía presupuestal atribuida por la Constitución y las leyes a las contralorías, el presupuesto de éstas es una sección del presupuesto de la respectiva entidad territorial.

Sobre la jerarquía de las normas orgánicas presupuestales se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-478 de 1992, en la cual, fiel al espíritu del artículo 352 de 1991, reconoce que las leyes orgánicas, categoría a las que pertenecen las presupuestales, tienen rango cuasi-constitucional, que hacen de ellas normas superiores a otras leyes, lo cual les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materias que regulan. Por esta razón la ley orgánica del presupuesto debe regir "todo el proceso presupuestal y no solamente el presupuesto nacional":

*"Es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales. Esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales".<sup>2</sup>*

Dicho de otro modo, las atribuciones de las entidades territoriales en materia presupuestal son residuales, porque deben ceñirse a la Constitución, y en segunda medida al Estatuto Orgánico del Presupuesto. De manera que el principio de unidad de caja, contenido en el artículo 16 del Estatuto Orgánico Presupuestal, tiene aplicación sobre los presupuestos de las contralorías territoriales aun cuando no haya en la entidad territorial a la que pertenezca el respectivo ente de control,

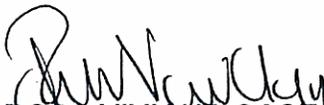
<sup>2</sup>

Sentencia C-478 de 1992 Corte Constitucional. Magistrado Ponente EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

acto administrativo que prevea su aplicación.

En síntesis, los actos administrativos de presupuesto de las entidades territoriales deben gobernarse por las disposiciones y principios de la Constitución Política y por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, por lo que la programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las entidades territoriales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras.

Atentamente,



ROSA VIVIANA CASTAÑEDA AYA  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: R. Villalobos P.