



Radicado No: 20221100011731

Fecha: 07-04-2022

Bogotá,
110

Doctor:

CRISTIAN CAMILO VILLEGAS HERNANDEZ

Contralor

Contraloría Municipal de Soacha

Carrera 7a #16-41 Soacha

contralormunicipal@contraloriasoacha.gov.co; contactenos@contraloriasoacha.gov.co

Referencia: Concepto 110.015.2022
SIA-ATC. 012022000131

1. *Convenios interadministrativos entre contralorías y personerías municipales*

Doctor Villegas,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en correo electrónico del 17 de febrero de 2022, radicado con el No. 20222330003092 del 17 de febrero de 2022 y bajo el SIA-ATC. 012022000131 por medio del cual se formuló la siguiente consulta:

«Por medio del presente escrito nos permitimos solicitar se sirvan conceptuar sobre la viabilidad de suscribir un convenio interadministrativo entre la Contraloría Municipal de Soacha, siendo este un sujeto de control de la misma Contraloría, en virtud del Artículo 95 de la Ley 489 de 1998 en donde se establece que las entidades públicas pueden asociarse con el fin de aunar esfuerzos para el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar servicios conjuntamente mediante la celebración de Convenios Interadministrativos.»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta 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 (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no corresponde a una autorización o solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación normativa, doctrina y jurisprudencia aplicable, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

De acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-671 de 2015, se entienden los convenios interadministrativos:

«Como un negocio jurídico bilateral en virtud del cual la administración se vincula con otra entidad pública en el marco de la función administrativa de que trata el Artículo 209 de la Constitución para que mediante instrumentos de cooperación se cumpla el interés general

(...)

“Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública.”»

Los convenios o contratos interadministrativos fueron previstos en el ordenamiento jurídico por la Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento

de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones», si bien, habían sido para el momento mencionados por la Ley 80 de 1993 «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública», sus disposiciones no desarrollaron la figura.

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 regula las asociaciones entre entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones, las cuales podrán concretarse a través de los llamados convenios Interadministrativos o por la constitución de nuevas personas jurídicas sin ánimo de lucro, así:

«**Artículo 95.** Las entidades públicas podrán asociarse con el 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 personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, 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 igualmente sobre la designación de su representante legal. (...)»

Asimismo el Decreto 1082 de 2015 «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional» reglamenta la modalidad de contratación pública, contratación directa y establece que para la contratación entre entidades estatales, se debe observar la justificación que impone la misma norma para los contratos celebrados por medio de dicha modalidad.

«**Artículo 2.2.1.2.1.4.4.** La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.»

Respecto de la naturaleza jurídica y autonomía de las personerías municipales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto del 28 de junio de 2007 con Radicación No. (1828), indicó lo siguiente:

«Al respecto, es necesario señalar que la Personería Municipal puede carecer de personería jurídica, pero ello no es óbice para que efectúe el pago de las condenas

judiciales, toda vez que goza de autonomía administrativa y presupuestal y constituye una Sección dentro del presupuesto del respectivo municipio, lo cual la habilita para atender sus obligaciones y realizar sus pagos. En materia presupuestal, las normas legales orgánicas son de aplicación tanto a nivel nacional como territorial, conforme lo establece el artículo 352 de la Constitución (...) Como se observa, el inciso tercero de esta última norma [artículo 110 del decreto 111 de 1996] menciona a las “Personerías Territoriales”, expresión que comprende a las personerías distritales y a las municipales y en consecuencia, **la ley orgánica de presupuesto reconoce a estos órganos, la autonomía presupuestal necesaria para el ejercicio independiente de su labor de control de la administración local y les confiere la categoría de ser una sección del presupuesto del respectivo distrito o municipio, con lo cual, además de la potestad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte (el distrito o el municipio), pueden válidamente ordenar el gasto respecto de las apropiaciones que han sido incorporadas en la Sección que les corresponde.»** (Negrillas fuera de texto).

De conformidad con la Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», las contralorías territoriales están dotadas de autonomía presupuestal, administrativa y contractual.

«**Artículo 66.** 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 con sus funciones como entidades técnicas.»

De las normas citadas, debe concluirse que el Ordenamiento Jurídico prevé la celebración de convenios o contratos interadministrativos entre las entidades estatales para el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente los servicios que se encuentren en su cabeza, asimismo, que las personerías y contralorías, en virtud de su autonomía administrativa, presupuestal y contractual pueden obligarse a través de la modalidad de contratación directa por medio de convenios o contratos interadministrativos en el marco de las normas de contratación estatal.

Ahora bien, de todo lo anterior, es preciso que en caso en que dos o más entidades públicas determinen la conveniencia de suscribir un convenio interadministrativo, en el alcance del objeto y la construcción de las obligaciones se establezcan con extrema precisión las actividades a ejecutar sin que en las mismas pudieran presentarse riesgos desde el punto de vista jurídico respecto de las exigencias legales para el adelantamiento del objeto.

Para el caso de las Contralorías, es muy importante que se respete lo contenido en los artículos 267 y 268 constitucional y las disposiciones establecidas en Decreto 403 de 2020, en especial lo regulado en el artículo 5 que manifiesta:

«ARTÍCULO 5. Independencia técnica de las contralorías territoriales. Las actividades, acciones y objetos de control, serán establecidos con independencia técnica por las contralorías territoriales, sin perjuicio de la colaboración técnica que puede existir entre ellas. (...)»

Así mismo, lo establecido en las Normas Internacionales de Auditoría y las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI, acogidas por el Estado colombiano, a través de las directrices emanadas por el SINACOF e incluidas en la Guía de Auditoría territorial GAT V. 2.1, en la que se establecen los principios y requisitos mínimos que deben observar las Contralorías Territoriales en la ejecución de los procesos auditores para la vigilancia y control fiscal de los bienes y fondos públicos de las entidades bajo su competencia.

Por consiguiente, es muy importante que se tenga en cuenta los principios generales para el desarrollo de los procesos auditores señalados en el numeral 1.3.1.1 Ética e independencia de la GAT, en el que se establece que «Los auditores y demás funcionarios de las Contralorías Territoriales deben observar y respetar en su comportamiento personal y profesional, durante el proceso auditor y demás actividades laborales, el código de integridad adoptado por cada Contraloría...» Así mismo, señala que «Los funcionarios deben permanecer independientes de modo que sus informes sean imparciales y sean vistos de esa manera por las partes interesadas.» En ese entendido, para el caso de las Contralorías, las mismas deben tener máximo cuidado en la suscripción de este tipo de convenios, como quiera que bajo ninguna circunstancia pueden poner en riesgo

En los anteriores términos consideramos atendida su solicitud, esperando haber cumplido con lo requerido en la misma, anotando que la presente respuesta se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica», amplió el término para la resolución de solicitudes de documentos y de información presentadas por los ciudadanos, así:

«Artículo 5. (...)

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.»

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña **c8da2065**, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		07/04/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		07/04/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.