



Bogotá D.C.,  
110

Señora  
**CLAUDIA PATRICIA FERNÁNDEZ OSORIO**  
Subcontralora Municipal de Armenia  
[contactenos@contraloria-armenia.gov.co](mailto:contactenos@contraloria-armenia.gov.co)  
Calle 23 No. 12-59 Edificio Camacol piso 1,2 y 6.  
Armenia, Quindío.

Referencia: Concepto 110.019.2023  
SIA-ATC. 012023000083  
*Temas: (i) De la autonomía presupuestal de las contralorías municipales; (ii) De los convenios interadministrativos.*

Respetada Dra. Claudia Fernández:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del lunes, 23 de enero de 2023, el cual fue radicado bajo No. 20232330001762 y SIA-ATC. No 012023000038, en el que se realiza la siguiente consulta:

«La presente tiene como fin, solicitar concepto respecto a la implementación del Software Financiero PCT ENTRERPRISE, que fue adquirido recientemente por el municipio de Armenia, y que sería implementado en la Contraloría Municipal de Armenia

(...)

**La consulta que realizamos en esta ocasión, se enfoca a** conocer si es posible que la Contraloría de Armenia, implemente el Software Financiero PCT ENTRERPRISE, el cual se adquiriría a través del módulo del Municipio de Armenia, y entraría la Contraloría a ser una entidad ejecutora independiente al del Municipio.»

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, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, 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 en Colombia, 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).

Por lo tanto, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, nos permitimos a abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

### **1. De la autonomía presupuestal de las contralorías municipales.**

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece respecto del presupuesto:

«Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.»

Así mismo, dispuso como atribuciones de los concejos municipales y distritales, y del alcalde, lo siguiente:

«Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.»

«Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere

inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.»

Por su parte, el Decreto 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», establece:

«Artículo 106. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (Ley 225 de 1995, art. 28).

(...)

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.»

De acuerdo con la normatividad mencionada, este despacho en Concepto 110.097.2022, concluyó que:

«el presupuesto de las contralorías distritales y municipales es presentado por el respectivo contralor al alcalde para que se incluya en el presupuesto de la entidad territorial, en el entendido que el organismo de control es una sección de tal presupuesto. A su vez, el alcalde presenta ante el concejo el proyecto de presupuesto para su aprobación. El presupuesto aprobado mediante acuerdo es objeto de sanción y promulgación por parte del alcalde.»

No obstante, las contralorías territoriales se encuentran dotadas legalmente de autonomía administrativa y presupuestal, así lo dispuso el cuarto inciso del artículo 164 de Decreto 403 de 2020, el cual, modificó el artículo 105 de la Ley 1421 de 1993, indicando que:

«La Contraloría es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.»

Al respecto el Consejo de Estado en distintas ocasiones ha reiterado la autonomía presupuestal y financiera con la que gozan las contralorías territoriales, como es el caso de la Sentencia del 13 de octubre de 2016, Rad. 08001-23-31-000-2010-00340-01(1175-12), en la que sostuvo:

«Se concluye entonces que los departamentos, municipios o distritos según sea el caso, son quienes financian el funcionamiento de las contralorías territoriales. Ahora, las entidades territoriales no tienen la obligación de asumir con su presupuesto las condenas que se impongan derivadas de vínculos laborales en contra de las contralorías porque: (i) No existe norma que les imponga tal obligación, toda vez que el artículo 3 de la Ley 1416 de 2010 fue declarado inexecutable y; (ii) porque las contralorías cuentan con autonomía presupuestal y financiera.» Subrayado por fuera del texto

Lo anterior, se encuentra en concordancia con concepto citado, en el que este despacho sostuvo que el presupuesto de la respectiva contraloría distrital o municipal es una sección del presupuesto del distrito o municipio respectivamente, sin embargo, el ente de control cuenta con autonomía para el manejo del presupuesto que se le asigne, en cumplimiento de sus fines y funciones, y marco de las normas orgánicas de presupuesto.

## **2. De los convenios interadministrativos.**

La figura de convenios interadministrativos fue desarrollada en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 95 Ley 489 de 1998, en el que se consideró:

«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. (...)»

De igual forma, el Decreto 1082 de 2015 «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional» reglamentó su modalidad de contratación pública, disponiendo:

«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.»

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-671 de 2015, indicó que se entiende por 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.”»

Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto del 16 de diciembre de 2019 Rad. 11001-03-06-000-2019-00126-00(00002 PL), resaltó:

«La Sala ha manifestado en ocasiones anteriores, apoyada parcialmente en la jurisprudencia de esta corporación, que los denominados “convenios interadministrativos” no constituyen en nuestro ordenamiento jurídico una categoría jurídica autónoma e independiente del contrato estatal, sino que, por el contrario, se trata de un tipo o clase de contrato estatal, que tiene la particularidad de celebrarse entre entidades públicas, pero que, al igual que los contratos suscritos entre entidades estatales y particulares, genera obligaciones (usualmente para las dos partes) que pueden ser exigidas judicialmente y cuyo incumplimiento compromete la responsabilidad patrimonial de la parte incumplida.

La existencia de este tipo de contratos estatales se justifica fundamentalmente por el principio constitucional y legal de coordinación y colaboración entre las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines. Por tal razón y por la consideración de que las dos partes en estos actos jurídicos se presumen en condiciones de igualdad, la ley otorga a tales contratos un tratamiento especial en determinados aspectos, como el proceso de selección, la no obligatoriedad de garantías etc.

Entre sus características, están las siguientes:

- Se celebra por parte de entidades públicas, sin consideración a su jerarquía, pueden ser entidades nacionales, distritales o territoriales.
- No existe una remuneración o contraprestación. Las partes no perciben una utilidad económica por la ejecución del objeto del convenio.
- Puede existir o no transferencia de recursos de una entidad a otra, o que las partes realicen aportes económicos para cumplir con el objeto del convenio.
- Su objetivo primordial es lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y por tal razón, deben ejecutarse los proyectos, planes y programas en aras de contribuir al bienestar social de la comunidad.
- Es un acuerdo de voluntades que está determinado por la Ley 489 de 1998 y la Constitución Política de Colombia. La celebración, desarrollo y ejecución de los convenios, así como su liquidación tendrán en cuenta lo indicado por estas normas.

Luego de citarse las principales características del contrato y del convenio interadministrativo, es preciso establecer sus diferencias, así como sus aspectos comunes.

Un elemento diferenciador es el precio. El contrato interadministrativo se caracteriza por establecer una remuneración, mientras que en el convenio no se define una contraprestación. En este último, las partes pueden realizar o no, de manera conjunta aportes para la ejecución de su objeto.

En el contrato interadministrativo una parte presta un servicio o ejecuta un objeto para la otra, mientras que en el convenio dicha relación no existe debido a que la única finalidad es atender un interés general.» (Subrayado por fuera del texto).

De acuerdo con lo expuesto, el ordenamiento jurídico, prevé la celebración de convenios o contratos interadministrativos entre las entidades estatales para el cumplimiento de sus funciones, asimismo, la jurisprudencia ha sostenido, que dicha figura se sustenta en el principio constitucional y legal de coordinación y colaboración entre entidades, para el cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, en ese contexto, en lo que corresponde a la situación puesta de presente y reiterando que esta Entidad no está facultada para pronunciarse frente al caso en concreto, es imprescindible que en todo caso, las entidades que pretendan suscribir un acuerdo efectúen los análisis correspondientes que les permitan garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable, la independencia en el ejercicio de sus funciones y en particular la estricta sujeción a los requisitos que sean aplicables a la función administrativa y misional del respectivo ente.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto 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 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”, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’**» (Negrilla fuera de texto)

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 # 69-76, Ed. Elemento, Torre 4 (Agua), Pisos 17 y 18 Bogotá, Cundinamarca o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [pavelasquez@auditoria.gov.co](mailto:pavelasquez@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](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón

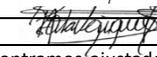
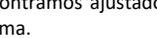
Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y las contraseñas 7cb0db15, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,



**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		27/02/2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguét		27/02/2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguét		27/02/2023

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.