

Bogotá D. C.,

Doctora:

SANDRA MILENA ZAMBRANO POLANIA  
[sandra\\_zambrano@contraloriahuila.gov.co](mailto:sandra_zambrano@contraloriahuila.gov.co)  
Contraloría del Huila



Auditoría General de la República  
Al contestar cite el radicado No: 1102-202401578  
Fecha: 5 de junio de 2024 02:29:54 PM  
Origen: Oficina Jurídica  
Destino: SANDRA MILENA ZAMBRANO POLANIA

Referencia: Concepto No. 110.050.2024  
SIA-ATC No. 012024000382

1. *Las Contralorías Territoriales se encuentran exentas de pago de contribución dirigida a ESP (Escuela Superior de Administración Pública) y EMEN (Escuelas Industriales e Instituciones Técnicas), acudimos a su despacho con el fin que se emita concepto en el sentido de indicar si dicha excepción es aplicable a las Contralorías Territoriales (Municipales, Distritales y Departamentales).*

Respetados Señores:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento en el correo electrónico del 19 de abril de 2024, radicado con No. 2101-2024000999 bajo el SIA-ATC. No. 012024000382, en el que hace la siguiente consulta:

*En atención al conocimiento del concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de parafiscales de la unidad de pensiones y parafiscales, en la que, concluye que las Contralorías Territoriales se encuentran exentas de pago de contribución dirigida a ESP (Escuela Superior de Administración Pública) y EMEN (Escuelas Industriales e Instituciones Técnicas), acudimos a su despacho con el fin que se emita concepto en el sentido de indicar si dicha excepción es aplicable a las Contralorías Territoriales (Municipales, Distritales y Departamentales).*

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 nuestra 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 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).

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 la 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 las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando los siguientes temas: i) autonomía para la imposición de contribuciones fiscales y parafiscales, ii) del pago de los aportes para la escuela superior de administración pública (ESAP) y las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales (EMEN); iii) conformación de la rama ejecutiva del poder público; iv) De la contraloría general de la republica .

#### **I. AUTONOMIA PARA LA IMPOSICION DE CONTRIBUCIONES FISCALES Y PARAFISCALES**

Iniciando con la inquietud planteada, es importante recordar que de acuerdo con nuestra norma constitucional artículo 338, solo gozan de autonomía para la imposición de contribuciones fiscales o parafiscales en su orden : el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales y para ello deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

En igual sentido la ley 21 de 1982 "*Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones*", fija las entidades obligadas al pago de los aportes para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales (EMEN).

#### **I. DEL PAGO DE LOS APORTES PARA LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA (ESAP) Y LAS ESCUELAS INDUSTRIALES E INSTITUTOS TECNICOS NACIONALES (EMEN)**



De acuerdo con el artículo 8 de la ley 21 de 1982 "Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones", la nación, los departamentos, intendencias y comisarías, el distrito especial de Bogotá y los municipios deberán realizar los aportes a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales (EMEN).

**ARTÍCULO 8.** La nación, los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios deberán, además del subsidio familiar y de los aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), efectuar aportes para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales Intendencias, Comisariales, Distritales y Municipales.

**ARTÍCULO 9.** Los empleadores señalados en los artículos 7 y 8. De la presente ley, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6%) del monto de sus respectivas nóminas, que se distribuirán en la forma dispuesta en los artículos siguientes.

**ARTÍCULO 11.** Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación:

1. El cuarto por ciento (4%) para proveer el pago del subsidio familiar.
2. El medio por ciento (1/2 %) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinado a programas específicos de formación profesional acelerada, durante la prestación del servicio militar obligatorio.
3. Modificado por el Artículo 87 de la Ley 812 de 2003. El medio por ciento (1/2 %) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos".

En su orden el artículo 16 de la norma citada dispone:

**ARTÍCULO 16.** A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los aportes de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), podrán ser girados directamente a dichas entidades, e igualmente los correspondientes a las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, a la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional.

## II. CONFORMACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO.

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, se establece que la integración de la Rama Ejecutiva esta conformada por diferentes órganos del orden nacional entre otros por presidencia, vicepresidencia, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas, etc..



*“ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:*

*1. Del Sector Central:*

- a) La Presidencia de la República;*
- b) La Vicepresidencia de la República;*
- c) Los Consejos Superiores de la administración;*
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;*
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica*

*2. Del Sector descentralizado por servicios:*

- a. Los establecimientos públicos*
- b. Las empresas industriales y comerciales del Estado*
- c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica*
- d. Las empresas sociales del estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.*
- e. Los institutos científicos y tecnológico*
- f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;*
- g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del poder público.*

#### **IV. DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA .**

De acuerdo con lo anterior, la norma constitucional señala en su artículo 267 que la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal y no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional:

*“ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos (...)*

(...)



*La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional". (RAYAS POR FUERA DEL TEXTO)*

Y el artículo 272 expresa:

*"ARTICULO 272. Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019 La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.*

*La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.*

*La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.*

*Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal. (SUBRAYAS POR FUERA DEL TEXTO)*

(...)

*Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".*

Así las cosas, en distintas sentencias ha establecido diferenciaciones, de las que se puede deducir que este concepto abarca todos los organismos de la Rama Ejecutiva nacional, pero no comprende las demás ramas ni los órganos autónomos que fueron consagrados en la Constitución. Así, por ejemplo, en la sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se precisó que el numeral 14 del artículo 189 de la Carta no era aplicable a la Contraloría "debido a que es un órgano autónomo e independiente, excluido de la rama ejecutiva, la cual corresponde a la administración central"<sup>1</sup>

Así mismo,

*en la sentencia C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que trató sobre la temática presupuestal. En el inciso 14 del actual artículo 189 de la Carta vigente no se menciona cuáles son las dependencias que constituyen la administración central. Sin embargo, los numerales 15 y 16 del mismo artículo 189 enumeran una serie de organismos sobre los cuales tiene incidencia directa el Presidente de la República en temas muy relacionados con los del inciso 14. Este hecho, así como la premisa de que en estas materias la Carta de 1991 siguió, en buena medida, los lineamientos de la Carta de 1886, permite concluir que con el concepto de administración central incorporado en el*

<sup>1</sup> Concepto 41 de 2014 Departamento Administrativo de la Función Pública





*aludido numeral 14 se quiso hacer alusión a los Ministerios, los Departamentos Administrativos y demás entidades administrativas del orden nacional que formen parte de la administración, es decir, de la Rama Ejecutiva del Poder Público.”<sup>2</sup>*

Con lo anterior es claro que la Contraloría General de la República es un órgano de control que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. Por lo tanto, no hace parte de la Rama Ejecutiva del poder público”. , así mismo es claro que las Contralorías Territoriales (Municipales, distritales y departamentales) son entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal de acuerdo a los mandatos Constitucionales y el artículo 155 de la Ley 136 de 1994, por lo tanto no hacen parte de la Rama de Ejecutiva del poder público, ni del sector descentralizado por servicios.

### **DEL CASO EN CONCRETO**

Frente a la inquietud planteada : *En atención al conocimiento del concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de parafiscales de la unidad de pensiones y parafiscales, en la que, concluye que las Contralorías Territoriales se encuentran exentas de pago de contribución dirigida a ESP (Escuela Superior de Administración Pública) y EMEN (Escuelas Industriales e Instituciones Técnicas), acudimos a su despacho con el fin que se emita concepto en el sentido de indicar si dicha excepción es aplicable a las Contralorías Territoriales (Municipales, Distritales y Departamentales).*

podemos concluir que la Contraloría General de la República es un órgano de control que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. Por lo tanto, no hace parte de la Rama Ejecutiva del poder público”. , así mismo es claro que las Contralorías Territoriales (Municipales, distritales y departamentales) son entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal de acuerdo a los mandatos Constitucionales y el artículo 155 de la Ley 136 de 1994, por lo tanto no hacen parte de la Rama de Ejecutiva del poder público, ni del sector descentralizado por servicios organismos que se podría inferir que sí podrían estar obligados al pago de la contribución a ESP (Escuela Superior de Administración Pública) y EMEN (Escuelas Industriales e Instituciones Técnicas).

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que 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 «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

---

<sup>2</sup> Concepto 41 de 2014 Departamento Administrativo de la Función Pública

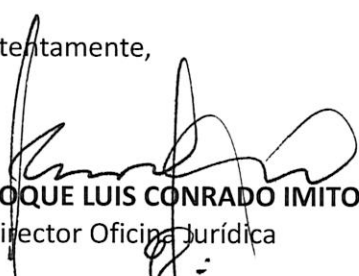


artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para 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’»** (Resaltamos en negrilla)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace:  
<http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

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 al correo electrónico [juridica@auditoria.gov.co](mailto: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](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar el botón *Encuesta de Satisfacción* e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña **8cc3fd16**. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



**ROQUE LUIS CONRADO IMITOLA**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Cargo
Proyectado por:	Manuel Vicente Villanueva – Asesor Externo AGR
Revisado por:	Roque Luis Conrado Imitola – Director Oficina Jurídica
Aprobado por:	Roque Luis Conrado Imitola – Director Oficina Jurídica

*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.*