



Radicado No: 2018100022801

Fecha: 31-07-2018

Bogotá,  
100

Honorables Magistrados  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER (REPARTO)**  
Palacio de Justicia - Bloque C - Piso 4 - Oficina 409 C  
Cúcuta – Norte de Santander  
E. S. D.

**Referencia:** Acción de nulidad simple con medida cautelar de suspensión provisional.

**Accionante:** Auditoría General de la República

**Accionado:** Asamblea Departamental de Norte de Santander - Contraloría General de Norte de Santander

**CARLOS HERNÁN RODRIGUEZ BECERRA**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.306.014 de Palmira Valle, con domicilio en la ciudad de Bogotá, en mi condición de Auditor General de la República, acreditado mediante acta de posesión No. 242 de 27 de septiembre de 2017 proferido por el Consejo de Estado, en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, de manera respetuosa concurre ante esta Alta Corporación para demandar la nulidad de la Ordenanza No. 012 de 2004 proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander y solicitar la suspensión provisional del acto administrativo controvertido.

## I. PRESUPUESTOS PROCESALES

1. **Oportunidad:** Por impetrarse en el presente caso una acción pública de nulidad, podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la publicación del acto impugnado.
2. **Competencia:** El Tribunal Administrativo de Norte de Santander es competente para conocer en primera instancia de esta acción de nulidad en razón a lo previsto por el artículo 152 inciso 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
3. **Procedimiento:** Es el indicado en los artículos 179 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. **Accionante:** Es parte demandante en la presente acción el suscrito, Carlos Hernán Rodríguez Becerra, quien concurre en calidad de Auditor General de la República, en el ejercicio de la potestad otorgada por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
5. **Accionados:** Se demanda a la Asamblea Departamental de Norte de Santander, representada legal y judicialmente por el Doctor Pedro Leyva Rizzo, o quien haga sus veces. Asimismo, se demanda a la Contraloría General de Norte de Santander, representada legal y judicialmente por el Doctor Rafael Hernán Sanín Blanco, o quien haga sus veces.



15  
2

## II. ANTECEDENTES

1. Luis Miguel Morelli Navia, actuando en calidad de Gobernador del Departamental de Norte de Santander, para la época de los hechos, presentó el proyecto de Ordenanza ante la Asamblea Departamental de Norte de Santander, mediante el cual solicitó la creación del Fondo de Bienestar Social y de Capacitación de la Contraloría General de Norte de Santander.
2. Que mediante documento del 21 de julio de 2004, suscrito por Álvaro Enrique Jaimes Escalante, en su calidad de Secretario General de la Asamblea del Departamento de Norte de Santander, CERTIFICA: " Que: La ordenanza "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL Y DE CAPACITACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. (P-013). Fue aprobada por la Honorable Asamblea Departamental en sus tres (3) debates reglamentarios".
3. Cumplido el trámite antes descrito, la Asamblea Departamental del Departamento de Norte de Santander, expidió la Ordenanza Numero 012 de 2004, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL Y DE CAPACITACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
4. Luis Miguel Morelli Navia, Gobernador del Departamento de Norte de Santander, para la época, mediante documentos del 27 de julio de 2004, sancionó la ya citada Ordenanza.

## III. LO QUE SE DEMANDA

A través de la interposición de esta demanda, se pretende que se decrete la nulidad de la Ordenanza No. 012 de 2004 proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL Y DE CAPACITACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Lo anterior teniendo en cuenta que El fondo de Bienestar Social y de Capacitación de la Contraloría General del Departamento de Norte de Santander no obedece a la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, debido a que los aspectos constitutivos son contrarios a la ley y la constitución, en el entendido que la Contraloría General del Departamento de Norte de Santander, es un órgano de control territorial y no se encuentra adscrito a una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del poder público, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política, el numeral 6 del artículo 50, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 y 265 del Decreto 1222 de 1986.

Además, La Asamblea Departamental de Norte de Santander, expidió la Ordenanza demandada con una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, incurriendo de este modo en una vulneración a los derechos colectivos, a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, privilegiando a un grupo reducido y determinado de la población.

16  
3  
/

#### IV. NORMAS VIOLADAS

La Ordenanza No. 012 de 2004 expedida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, infringe las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

1. Artículos 209 a 211 de la Constitución Política de Colombia.
2. Artículo 3°, 4°, 50°, 68° y ss. de la Ley 489 de 1998.
3. Artículos 252, 253, 254, 261, 262 y 265 del Decreto 1222 de 1986.
4. Artículo 4° de la Ley 472 de 1995
5. Decreto Ley 1567 de 1998

#### V. FUNDAMENTOS FACTICOS Y JURIDICOS DE LAS NORMAS VULNERADAS- CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

##### PRIMER CARGO: DESVIACIÓN DE PODER POR PARTE DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL/ INDEBIDA MOTIVACIÓN DE LA ORDENANZA.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 consagra la función administrativa como un servicio que conlleva la atención de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Asimismo, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En este sentido, la Ley 489 de 1998, mediante la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en su artículo 3° delimitó los principios de la función administrativa así "*La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen*".

Paralelamente, el Artículo 4° de la norma en mención determina la finalidad de la función administrativa, la cual persigue en estricto sentido la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos constitucionales. Agrega que "*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general*".

Ahora bien, sobre la protección de los intereses generales de todos los ciudadanos, expresión de los cometidos de la función administrativa, surge la defensa de los derechos e intereses colectivos, definidos por la Corte Constitucional como el "*interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares*"<sup>1</sup>. Sobre el asunto agregó la Alta Corporación que "*los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno*"<sup>2</sup>.

En este orden de ideas, la Ley 472 de 1998 en su Artículo 4° estableció de forma taxativa los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser amparados a través de diversos mecanismos judiciales y constitucionales así; a) El goce de un ambiente sano, b) **La moralidad administrativa**; c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. /t-341-16.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-377 de 2002.



aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible(...), d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) **La defensa del patrimonio público** (...) entre otros. (Negrilla fuera de texto)

Frente al estudio del caso concreto, se procederá a examinar la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, en virtud de las razones expuestas a continuación:

En primer lugar, la Corte Constitucional ha entendido la moralidad administrativa como un fenómeno jurídico que ostenta una naturaleza dual, en tanto funge como un principio de la función administrativa decantado con anterioridad, y opera como un derecho colectivo.

Para esta Corporación Constitucional, la moralidad, *"en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad"*.

Es decir, que la moralidad administrativa tiene una textura abierta, y cuando opera como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibídem) debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado, en este orden de ideas, se considera como inmoral *"toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta"*<sup>3</sup>. Se advierte, entonces una relación inescindible entre este principio y la desviación de poder, la cual será objeto de estudio en el caso concreto.

En efecto, la jurisprudencia ha decantado ampliamente los supuestos y características que se deben verificar para evidenciar la vulneración al derecho mencionado, estas son<sup>4</sup>: i) se debe entender que este principio debe ser analizado en cada caso particular; ii) se deben deslindar las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al operador de justicia frente a aquellas en las que se desconozcan las finalidades del interés público que debe perseguir con su actuación; iii) se debe probar la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación, iv) Que se acredite el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, v) la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza.

Ahora bien, sobre este último punto, es necesario resaltar que la afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, implica generalmente, la vulneración del derecho a la defensa del patrimonio público. Existe una estricta relación entre estas dos prerrogativas, precisamente por los bienes jurídicos que tutelan, tales como la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros. El Consejo de Estado, ha planteado que la conexión que se predica frente estos principios se deriva de *"la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos"*

En términos generales, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera idónea, transparente, eficiente, oportuna, diligente y responsable, y que tenga como finalidad irrestricta el interés y satisfacción de la colectividad, la evitación del detrimento patrimonial, y la abstención de la corrupción.

<sup>3</sup> Sentencia n° 52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518) de Consejo de Estado - Sección Tercera, de 31 de Octubre de 2002

<sup>4</sup> Sentencia C-046/94 de la Corte Constitucional

Sobre este punto, es preciso indicar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: *"la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva"*<sup>5</sup>.

Es dable inferir, que la vulneración de los derechos a la moralidad administrativa y patrimonio público, coinciden con *"el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero"*<sup>6</sup>, lo anterior deviene sin duda en la configuración de una desviación de poder, vicio que se configuró en el caso concreto mediante la expedición del acto administrativo controvertido, para la creación del Fondo de Bienestar de la Contraloría General de Norte de Santander, con una finalidad contraria a los intereses públicos y sociales, en tanto favoreció intereses particulares, tal como se expondrá a continuación:

En este punto, es preciso definir el alcance, naturaleza y delimitación del vicio de la desviación del poder, decantado por la Corte Constitucional en los siguientes términos: *"El vicio de la desviación de poder en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia"*<sup>7</sup>.

En estricto sentido, frente al análisis de la controversia que nos ocupa, se evidencia que la Asamblea Departamental de Norte de Santander, en el marco de sus facultades potestativas y competencias asignadas por la Constitución y la Ley, a través de la Ordenanza No. 012 de 2004 creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría de Norte de Santander.

Teniendo en cuenta las características de la entidad descentralizada creada: *Personería jurídica; Autonomía administrativa y financiera; Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, se colige que dicha entidad corresponde a un establecimiento público, con los objetivos definidos en la Ordenanza No. 12 de 2004.*

En este sentido, la Ley 489 de 1998 en el artículo 68 definió cuales son las entidades descentralizadas de orden nacional señalando que, dentro de este conjunto se encuentran los establecimientos públicos, entre otros, y el artículo 69 ibidem señala que dichas entidades descentralizadas en el orden nacional se crean por la Ley, en el orden departamental, distrital y municipal mediante ordenanzas o acuerdos o con su autorización, siempre y cuando exista un estudio demostrativo que justifique la iniciativa y este acorde con los principios de la función administrativa que propende por el interés general y se fundamenta en la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En este orden de ideas se avizora que la Asamblea Departamental de Norte de Santander, expidió dentro del marco de sus competencia el acto administrativo en mención con una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Actor: FERNANDO GARCÍA-HERREROS CASTAÑEDA. Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Actor: FERNANDO GARCÍA-HERREROS CASTAÑEDA. Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

<sup>7</sup> Sentencia C-456/98: Desviación de Poder-Naturaleza:

149  
6

específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia en el gobierno nacional, incurriendo de este modo en una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, y de forma automática se configuró el vicio de desviación de poder en la expedición de este, en tanto privilegió a un grupo reducido y determinado de la población, desatendiendo las demás necesidades del departamento en materia de educación, salud, recreación, cultura, entre otros.

Ha expresado el Consejo de Estado, que la circunstancia antes descrita, no impide que el acto administrativo objeto de controversia sea objeto de control jurisdiccional, por el contrario, permite su anulación en la medida en que sean evidentes las razones que tuvo en cuenta la administración para proferir el acto administrativo acusado y que aquellas no sean las que están expresamente permitidas por el ordenamiento jurídico superior, sino otras distintas, con las cuales desvía de su fin legítimo la competencia a ella atribuida.<sup>8</sup>

En efecto, el estudio demostrativo que justifica la necesidad de la iniciativa, la motivación o la intención de la Asamblea Departamental, órgano quien profirió el acto administrativo cuestionado no quedaron plasmados en el acto mismo, a contrario sensu, sin ningún tipo de motivación se adoptó la creación de un Fondo de Bienestar adscrito a la Contraloría General de Norte de Santander, con autonomía presupuestal, técnica, y financiera para captar recursos destinados al a optimizar el bienestar de un grupo poblacional reducido, es decir a los funcionarios públicos adscritos a dicha entidad, desconociendo las normas generales que existen en materia de estímulos, capacitación y bienestar social de los empleados públicos en Colombia, regulado en el marco del Decreto 1567 de 1998, así:

*“Artículo 20º.- Bienestar Social. Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.”*

Asimismo, el Decreto 1227 de 2005 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998, en su artículo 69 consagra que *“Las entidades deberán organizar programas de estímulos con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso de sus empleados. Los estímulos se implementarán a través de programas de bienestar social”*<sup>9</sup>.

Con relación a la financiación presupuestal de los programas o planes de capacitación, bienestar social y estímulos, el Decreto 1567 de 1998, indica:

*“Artículo 3º.- Componentes del Sistema. El sistema está integrado por los*

<sup>8</sup> Ver sentencia del CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Santafé de Bogotá, D.C. Cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997). CONSEJERO PONENTE: DOCTOR DELIO GOMEZ LEYVA. REF: EXPEDIENTE No. 8381 ACTOR: RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ

<sup>9</sup> Artículo 70. Las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales que se relacionan a continuación:

70.1. Deportivos, recreativos y vacacionales.

70.2 Artísticos y culturales.

70.3. Promoción y prevención de la salud.

70.4. Capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas.

70.5. Promoción de programas de vivienda ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, los Fondos de Cesantías, las Cajas de Compensación Familiar u otras entidades que hagan sus veces, facilitando los trámites, la información pertinente y presentando ante dichos organismos las necesidades de vivienda de los empleados”.



componentes que se relacionan a continuación:

(...)

Recursos. Cada entidad contará para la capacitación con los recursos previstos en el presupuesto, así como sus propios recursos físicos y humanos, los cuales debe administrar con eficiencia y transparencia, estableciendo mecanismos que permitan compartirlos con otros organismos para optimizar su impacto. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará la búsqueda de mecanismos de coordinación y de cooperación institucional que hagan posible utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles para hacer capacitación en las entidades del Estado.

**Artículo 11º.-** Obligaciones de las Entidades. Es obligación de cada una de las entidades:

(...)

d. Incluir en el presupuesto los recursos suficientes para los planes y programas de capacitación, de acuerdo con las normas aplicables en materia presupuestal;

(...)

**Artículo 37º.-** Recursos. Las entidades públicas a las cuales se aplica este Decreto - Ley deberán apropiar anualmente, en sus respectivos presupuestos, los recursos necesarios para el efectivo cumplimiento de las obligaciones emanadas de los programas de bienestar social o incentivos que se adopten.

Así mismo, el Decreto 1227 de 2005, señala:

**“Artículo 77.** El jefe de cada entidad adoptará anualmente el plan de incentivos institucionales y señalará en él los incentivos no pecuniarios que se ofrecerán al mejor empleado de carrera de la entidad, a los mejores empleados de carrera de cada nivel jerárquico y al mejor empleado de libre nombramiento y remoción de la entidad, así como los incentivos pecuniarios y no pecuniarios para los mejores equipos de trabajo.

Dicho plan se elaborará de acuerdo con los recursos institucionales disponibles para hacerlos efectivos. En todo caso los incentivos se ajustarán a lo establecido en la Constitución Política y la ley.” (Subrayas fuera de texto)

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública en concepto 78641 del 13 de abril de 2016, manifestó respecto de los programas de bienestar social e incentivos<sup>10</sup>, que:

**“Para efectos de atender los programas de bienestar social e incentivos que se adopten, las entidades públicas deberán apropiar anualmente, en sus respectivos presupuestos, los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los mismos.**

Es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 1567 de 1998, la ejecución de las actividades relacionadas con el bienestar social de los servidores, se determina por el estudio de necesidades efectuado por la entidad y por el diseño de programas y proyectos para atender estas necesidades, sin que para su determinación deba atenderse un porcentaje específico del presupuesto de la entidad y a su vez se debe tener en cuenta el principio de la racionalización del gasto.

<sup>10</sup> Departamento administrativo de la Función Pública.  
<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73756>



81/21

**De otra parte es necesario establecer que por mandato de la ley tal programación es de carácter obligatorio y anual, debiendo contar con la apropiación presupuestal necesaria para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los programas de bienestar social.” (Negrilla fuera de texto)**

Se aprecia que las normas citadas, consagran la obligatoriedad que tienen todas las entidades públicas, al interior de su estructura, de desarrollar programas de bienestar social y sistema de estímulos dirigido a los servidores públicos, y realizar la apropiación anual de su presupuesto para el desarrollo del mismo; sin embargo la norma no consagra de forma taxativa la posibilidad de crear establecimientos públicos o entidades descentralizadas independientes a nivel territorial para brindar dicha función, con el objeto de privilegiar a un grupo reducido de coasociados, en este caso funcionarios públicos, precisamente debido a que la creación de dichos establecimientos, deben atender al interés colectivo, a las necesidades básicas insatisfechas de la población, a la optimización del bienestar general, y materialización en el acceso a salud, educación, recreación, vivienda, empleo, recreación y cultura de la ciudadanía, razón por la cual al expedir dicho acto administrativo vulneró los derechos e intereses colectivos a la defensa del patrimonio público y moralidad administrativa, e incurrió en una desviación de poder, por las razones expuestas con anterioridad.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Se vulneró la Constitución Política de Colombia en su artículo 209 a 211 que consagra la función administrativa como un servicio que se encuentra en atención de los intereses generales, así como el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998 en el entendido que se privilegió el interés particular sobre el interés general, en claro detrimento a la moralidad administrativa desconociendo en tal sentido los principios fundamentales de la administración pública

De igual manera se trasgredió la Ley 472 de 1998 en su Artículo 4º que consagra entre los derechos e intereses colectivos i) a la moralidad administrativa y ii) la defensa del patrimonio público, que predicen una conexión entre ambas por *"la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos"*; en el sentido de que la expedición de la ordenanza objeto de demanda se constituyó con una finalidad contraria a los intereses colectivos o sociales que el legislador buscó satisfacer a través de los establecimientos públicos, toda vez que la iniciativa favoreció a un grupo reducido y determinado de la población como lo son los funcionarios de la Contraloría de Norte de Santander.

En igual sentido se evidencia la violación del Decreto-ley 1567 de 1998, la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005 en el entendido de que la Contraloría Departamental de Norte de Santander se encuentra infringiendo los postulados legales señalados anteriormente al pretender tercerizar en una entidad diferente a la contraloría –llámese Fondo de Bienestar Social – las obligaciones propias de implementar un programa de bienestar social y desarrollar las actividades en beneficio de los funcionarios de la entidad de acuerdo al estudio de necesidad, omitiendo de esta manera la obligación legal de hacerlo a través de la misma entidad y usando otras formas de financiación distintas a las dispuesta por la ley que es mediante la apropiación anual del presupuesto de la entidad.

### **SEGUNDO CARGO: INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE-NATURALEZA JURIDICA DE LOS FONDOS DE BIENESTAR.**

Con el objeto de analizar la violación de las normas legales y constitucionales que fundamentaron la creación del Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Norte de Santander mediante la Ordenanza No. 012 de 2004, se hace necesario efectuar un estudio minucioso de la naturaleza jurídica de dicho fondo,



9/22

con la finalidad de determinar si se acreditan los requisitos contemplados en el ordenamiento jurídico para ser considerado un establecimiento público.

Cabe resaltar que los establecimientos públicos, son entidades descentralizadas<sup>11</sup> que se definen como "organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: Personería jurídica; Autonomía administrativa y financiera; Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes"<sup>12</sup>.

El artículo 1° de la Constitución Política dispone que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Específicamente sobre el tema de la descentralización de establecimientos públicos, la Corte Constitucional ha manifestado que esta consiste en la facultad que se le otorga a distintas entidades del Estado para gobernarse por sí mismas de manera autónoma, es decir que estas tienen funciones propias asignadas que devienen en la capacidad de gestión independiente de sus asuntos propios. Sobre los tipos de descentralización esta Alta Corporación ha señalado:

*"Existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. **La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta**"<sup>13</sup>(...)"*. (Negrilla fuera de texto).

Descendiendo al estudio del asunto a analizar, el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia señala que los establecimientos públicos son entidades del sector descentralizado por servicios que integran la rama ejecutiva del poder político en el orden nacional.

Asimismo, el numeral 7° del artículo 189 de la Carta otorgó dentro de las facultades del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la función de distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos. En cuanto al nivel territorial, corresponde a los Gobernadores y Alcaldes ejercer dicha función.

De manera general, la Ley 489 de 1998 efectúa el desarrollo normativo de los establecimientos públicos, la cual consagra en su artículo 69 que dichas entidades descentralizadas en el orden nacional se crean por ministerio de la Ley, mientras que en el orden departamental, distrital y municipal mediante ordenanza o acuerdo respectivamente, siempre y cuando exista un estudio demostrativo que justifique la

<sup>11</sup> Artículo 68 Ley 489 de 1998

<sup>12</sup> Artículo 70 Ley 489 de 1998

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1051/01



iniciativa, y propenda por la materialización de los principios de la función administrativa tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De la estructura y organización de la administración pública se ocupa en particular el capítulo X de la ley en comento; para ello, el artículo 38 hace referencia a la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, distinguiendo los sectores central y descentralizado y relacionando los organismos y entidades que conforman cada uno de ellos.

En este orden de ideas, el artículo 39 define la administración pública como el conjunto de organismos y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público y los demás de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

Asimismo, clasifica entre organismos principales de la administración y los adscritos o vinculados, los cuales "gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.". Los establecimientos públicos se definen como entidades u organismos adscritos a los ministerios o departamentos administrativos de conformidad con el párrafo del artículo 50 ibídem.

Dicha clasificación referida, se aplica del mismo modo para el nivel descentralizado, es decir, las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, los cuales cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso.

Ahora bien, sobre el caso que nos ocupa, el Fondo de Bienestar fue creado como un establecimiento público, por cuanto fue dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, contable, y financiera, características propias de dichos organismos, establecidas en los términos del inciso final del artículo 70 de la Ley 489 de 1998 y artículo 254 del Decreto 1222 de 1986.

No obstante, una vez efectuado el anterior análisis a la luz de las normas que regulan la creación de los establecimientos públicos, contrastadas con el acto administrativo de creación del Fondo de Bienestar, se evidencia que el Fondo de bienestar Social de los servidores públicos de la Contraloría General de Norte de Santander, no obedece a la naturaleza y espíritu propia de un establecimiento público, en el entendido que este pertenece o asemeja estar adscrito a un órgano de control territorial como es la Contraloría Departamental de Norte de Santander, desatendiendo las normas constitucionales y legales, las cuales disponen que dichos organismos deben estar adscritos únicamente a una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del poder público y cumplir con una función administrativa y/o servicio público.

Finalmente, es oportuno indicar lo señalado por la Corte Constitucional en senda jurisprudencia respecto de lo denominado como "Fondos Entidades":

*"(...) Así, se señaló por el Pleno que "[e]n cuanto a su definición conceptual, en la Sentencia C-650 de 2003, MP. Manuel José Cepeda, la Corte explicó que los fondos especiales "son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados", cuyos recursos están comprendidos en el presupuesto de rentas nacionales. || En aquella oportunidad la Corte también*

**explicó que un fondo con personería jurídica no es equiparable a un fondo especial que constituye una cuenta (sin personería jurídica). De esta manera, el primero se asimila a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública y por tanto modifica su estructura, mientras el segundo se refiere al sistema de manejo de recursos y por lo tanto no tiene personería jurídica. No obstante, un fondo-entidad puede tener dentro de sus funciones la administración de un fondo-cuenta. (...) De esta manera, la creación de un Fondo-entidad implica la modificación de la estructura de la administración nacional, lo que hace necesario el cumplimiento de las normas constitucionales especiales en cuanto la creación debe ser efectuada por el legislador y contar con la iniciativa o el aval del Gobierno (arts. 150-7 y 154). (...)**

*Como se observa, la Corte ha identificado un vínculo entre la configuración, por mandato del legislador, de fondos entidad y la obligatoriedad del aval gubernamental en esos casos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 154 C.P. Esto en razón a que, contrario a como sucede con los fondos especiales, los fondos entidad son modificaciones a la estructura de la administración, derivadas de la inclusión de un nuevo cuerpo institucional. A su vez, también debe resaltarse que el principal factor diferenciador entre los institutos mencionados es que en los fondos entidad preexiste la decisión del el legislador de conferirles personería jurídica, lo que otorga el carácter institucional antes señalado.” (Negrilla fuera de texto)<sup>14</sup>*

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

El fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Norte de Santander, no obedece a la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, debido a que los aspectos constitutivos del fondo son contrarios a la constitución y a la Ley, en el entendido que este pertenece a un órgano de control territorial como es la Contraloría General de Norte de Santander y no se encuentra adscrito a una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del poder público, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política, el numeral 6 del artículo 50, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 y 265 del Decreto 1222 de 1986.

Aunado a lo anterior, no se enmarca en las finalidades que tienen los establecimientos públicos de prestar una función administrativa y/o un servicio público en beneficio del interés general como lo establece el artículo 209 a 211 de la Constitución Política.

## **VI. PETICIÓN**

Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicito al Honorable Tribunal, declarar la nulidad de la Ordenanza No. 012 de 2004, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander “Por la cual se crea el Fondo de Bienestar de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Norte de Santander.

Adicionalmente, se solicita como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo controvertido, en virtud de los argumentos que se expondrán a continuación.

## **VII. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL- MEDIDA CAUTELAR.**

El Código Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, en relación con la medida cautelar relacionada con la suspensión provisional de los efectos de un acto

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-617 de 2012



administrativo, señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia.

Es así que el Artículo 229 sobre la procedencia de medidas cautelares reza lo siguiente: *"En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejulgamiento"*.

En este orden, el artículo 230 de la ley en mención acerca del contenido y alcance de las medidas cautelares indica que: *"Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo"*.

Para que esta proceda, el artículo 231 de la ley en mención contempla los siguientes requisitos:

*"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda..., cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*.

Así las cosas, conforme a lo preceptuado por los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo o Contencioso Administrativo, en esta oportunidad se solicita, se decrete, como medida cautelar, la suspensión provisional de la Ordenanza No. 012 de 2004.

Esta petición se presenta, debido a que, como se ha expuesto de forma suficiente en esta demanda, el Acto acusado vulnera la Constitución Política de Colombia en su artículo 209 a, así como el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998 en el entendido que se privilegió el interés particular sobre el interés general, en claro detrimento a la moralidad administrativa desconociendo en tal sentido los principios fundamentales de la administración pública

De igual manera se trasgredió la Ley 472 de 1998 en su Artículo 4º que consagra entre los derechos e intereses colectivos i) a la moralidad administrativa y ii) la defensa del patrimonio público, que predicen una conexión entre ambas por *"la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos"*; en el sentido de que la expedición de la ordenanza objeto de demanda se constituyó con una finalidad contraria a los intereses colectivos o sociales que el legislador buscó satisfacer a través de los establecimientos públicos, toda vez que la iniciativa favoreció a un grupo reducido y determinado de la población como lo son los funcionarios de la Contraloría de Norte de Santander.

También se evidencia la violación del Decreto-ley 1567 de 1998, la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005 en el entendido de que la Contraloría Departamental de Norte de Santander se encuentra infringiendo los postulados legales señalados anteriormente al pretender tercerizar en una entidad diferente a la contraloría –llámese Fondo de Bienestar Social – las obligaciones propias de implementar un programa de bienestar social y desarrollar las actividades en beneficio de los funcionarios de la entidad de acuerdo al estudio de necesidad, omitiendo de esta manera la obligación legal de hacerlo

a través de la misma entidad y usando otras formas de financiación distintas a las dispuesta por la ley que es mediante la apropiación anual del presupuesto de la entidad.

El fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Norte de Santander, no obedece a la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, debido a que los aspectos constitutivos del fondo son contrarios a la constitución y a la Ley, en el entendido que este pertenece a un órgano de control territorial como es la Contraloría General de Norte de Santander y no se encuentra adscrito a una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del poder público, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política, el numeral 6 del artículo 50, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 y 265 del Decreto 1222 de 1986.

En consecuencia, la situación planteada debe ser conjurada con el decreto de la medida de suspensión provisional, con miras a evitar la vulneración continua y real de las prerrogativas antes descritas, asunto que generaría un perjuicio inminente de los intereses colectivos de la población, en tanto los recursos públicos deben atender a las necesidades básicas insatisfechas de la población, a la optimización del bienestar general, y materialización en el acceso a salud, educación, recreación, vivienda, empleo, recreación y cultura de la ciudadanía, razón por la cual al expedir dicho acto administrativo se incurrió en una desviación de poder, por las razones expuestas con anterioridad.

#### VIII. PRUEBAS

Solicito a esa Honorable Corporación decretar y tener como pruebas las siguientes:

1. Ordenanza No. 012 de 2004
2. Iniciativa de la Ordenanza, presentada por parte del Gobernador de Norte de Santander.
3. Sanción de la Ordenanza por parte del Gobernador de Norte de Santander.
4. Certificación de aprobación expedida por el Secretario General de la Asamblea Departamental de Norte de Santander.

#### IX. ANEXOS

- Acuerdo No. 248-A de 19 de septiembre de 2017 proferido por el Consejo de Estado Sala Plena, mediante el cual se declara elegido en propiedad como Auditor General de la República.
- Acta de posesión No. 242 de 27 de septiembre de 2017 proferido por el Consejo de Estado del Auditor General de la República.
- Copia de la cédula de ciudadanía de Carlos Hernán Rodríguez Becerra.
- Copia de la demanda para el traslado, Ministerio Público y el archivo.
- Tarjeta profesional expedida por el C.S de la J
- Un (1) CD contentivo del cuerpo de la demanda y anexos para lo pertinente.

## X. NOTIFICACIÓN

Recibiré notificaciones en la Carrera 57c # 64A- 29, sede principal de la Auditoría General de la República en la ciudad de Bogotá.

La Asamblea Departamental de Norte de Santander en la Avenida 5 No. 11 – 20 4° piso – Cúcuta.

La Contraloría General de Norte de Santander en la Avenida 5 No. 11 – 20 Piso 2° y 3° Edificio Antiguo Banca de la República – Cúcuta.

De los Honorables Magistrados,

Atentamente,

**CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA**  
C.C No. 94.306.014 de Palmira- Valle  
Auditor General de la República

Folios: veintisiete (27) Folios

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Angela Navarro- Asesora de despacho Bernardo Henriquez- Asesor de despacho		31/07/2018
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodriguez- Director Oficina Jurídica AGR		31/07/2018
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodriguez- Director Oficina Jurídica AGR		31/07/2018

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

15

**ACUERDO N°. 248-A DE 2017  
(19 DE SEPTIEMBRE)**

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA PLENA**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 274 de la Constitución Política, el Decreto 272 de 2000 y de conformidad con lo decidido en sesión de la fecha,

**ACUERDA:**

**Primero:** **DECLARAR** elegido en **propiedad** al doctor **Carlos Hernán Rodríguez Becerra**, identificado con cédula de ciudadanía No. 94.306.014 de Palmira, como **Auditor General de La República**.

**Segundo:** Este acuerdo rige a partir de la fecha de comunicación.

Dado en Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

**COMUNÍQUESE.**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
**Presidente**

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
**Secretario General**

16 / 2



ACTA 242 DE 2017

POSESIÓN DE CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA

En Bogotá, D.C., a los veintisiete (27) días del mes de septiembre de dos mil diecisiete (2017), compareció al despacho del doctor JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, presidente del Consejo de Estado, CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA, con el fin de tomar posesión del cargo de AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 15 del Decreto-Ley 272 de 2000 y de conformidad con lo decidido en sesión de Sala Plena del 19 de septiembre de 2017. El Presidente le tomó el Juramento en legal forma y bajo tal requerimiento prometió cumplir bien y fielmente con los deberes que el cargo le impone. Asimismo manifestó no estar dentro de los grados de parentesco de que tratan los artículos 126 de la Constitución Política y 53 de la Ley 270 de 1996. El posesionado exhibió los siguientes documentos: C.C. 94.306.014 de Palmira, certificado No. 363256 de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura certificado No. 99882342 de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación y certificado con código de verificación No. 945303702017 expedido por la contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República. Consultado en línea los antecedentes judiciales: "No tiene asuntos pendientes con las Autoridades Judiciales". En constancia se firma como aparece.

*[Handwritten signature]*  
 JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ  
 Presidente

*[Handwritten signature]*  
 CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA  
 Posesionado

*[Handwritten signature]*  
 JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR  
 Secretario General

CONSEJO DE ESTADO  
 SECRETARÍA GENERAL  
 Es fiel copia tomada de su original  
 SECRETARÍA GENERAL  
 - 4 OCT 2017

17  
3

REPUBLICA DE COLOMBIA  
IDENTIFICACION PERSONAL  
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **94.306.014**  
**RODRIGUEZ BECERRA**

APELLIDOS  
**CARLOS HERNAN**

NOMBRES  
*Carlos H. Rodriguez B*



FECHA DE NACIMIENTO **10 JUL 1969**

**PALMIRA**  
(VALLE)

LUGAR DE NACIMIENTO

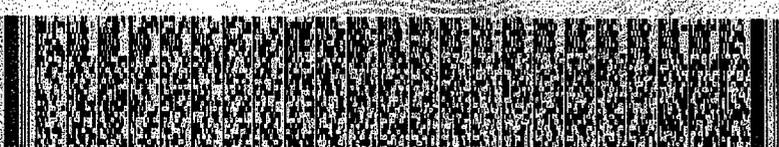
**1.70**      **B+**      **M**  
ESTATURA      G.S. RH      SEXO

**24-OCT-1987. PALMIRA**

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION *Carlos Ariel Sanchez Torres*

INDICE DERECHO

REGISTRADOR NACIONAL  
CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES



A 3100100-00195982-M-0094306014-20081111 0017918200A T 33808117

ADUJIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

18/4

**311365**

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
**TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO**

<b>80838-D1</b> Tarjeta No.	<b>19/07/1996</b> Fecha de Expedición	<b>19/03/1993</b> Fecha de Grado
--------------------------------	------------------------------------------	-------------------------------------

**CARLOS HERNAN RODRIGUEZ BECERRA**

<b>94306014</b> Cédula	<b>VALE</b> Consejo Seccional
---------------------------	----------------------------------

**SANTIAGO DE CALI**  
Universidad

*[Signature]*

Francisco Escobar Henríquez  
Presidente Consejo Superior de la Judicatura





ORDENANZA No. 0012 <

( 27 JUL 2004 )

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL Y DE CAPACITACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (P -013)**

La Asamblea del Departamento del Norte de Santander, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en numeral 7º del artículo 300 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 1222 de 1986 y demás normas pertinentes, como también las disposiciones contenidas en la ley 443 de 1998 y su Decreto Reglamentario 1567 de 1998.

**ORDENA**

**ARTÍCULO PRIMERO: CREACIÓN Y NATURALEZA.** Crease el Fondo Especial de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento del Norte de Santander.

**ARTÍCULO SEGUNDO: DE LOS OBJETIVOS.** El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría del Departamento, tendrá como objetivos, los siguientes:

- 1.- Contribuir con la solución de las necesidades básicas atinentes al Bienestar Social en las áreas de salud, educación y recreación de los empleados de la Contraloría General del Departamento.
- 2.- Contribuir con el fortalecimiento institucional, la adecuación de las instalaciones del lugar habitual de trabajo, mobiliarios, así como en la adquisición de equipos de sistemas apropiados, entre otras necesidades que se diagnostiquen para mejorar el ambiente laboral.
- 3.- Desarrollar planes especiales de capacitación a los clientes internos y externos de la Contraloría Departamental, entendiendo entre estos a los funcionarios de la entidad de control territorial, así como lo servicios que se llegaren a prestar a los empleados de las entidades sujetas del control fiscal.

**ARTÍCULO TERCERO: DE LAS FUNCIONES:** Serán funciones del Fondo las siguientes:

- 1.- Expedir los reglamentos generales para la atención de sus objetivos, de conformidad con las normas legales y reglamentarias.
- 2.- Realizar las investigaciones que le permitan servir oportunamente los objetivos propios y le garanticen seguridad, rentabilidad y liquidez.
- 3.- Elaborar y ejecutar los programas de asistencia social para los empleados y sus familias.

20



DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER  
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL



ORDENANZA No. 0012

( 27 JUL 2004 )

- 4.- Elaborar y ejecutar programas recreativos y culturales para los funcionarios de la CGD y sus familias.
- 5.- Propender por establecer y desarrollar políticas de fortalecimiento institucional, adecuación de sus instalaciones locativas, así como en la adquisición de equipos de sistemas administrativos, de comunicación, e información y sistemas apropiados que permitan a la Contraloría estar a tono con los nuevos avances tecnológicos y de sistemas, y en el proceso de conectividad del Departamento encaminados a la modernización; entre otros asuntos.
- 6.- Establecer y ejecutar planes de capacitación para el mejoramiento en el ejercicio funcional de su recurso humano en las diferentes áreas y disciplinas técnicas y profesionales, así como de los planes de capacitación dirigidos a los servidores públicos de las entidades públicas sujetas de control.
- 7.- Las demás que le sean asignadas por la ley en materia de programas de Bienestar Social, de Incentivos y capacitación a los funcionarios, así como en cualquier otro asunto que le sea encomendado de acuerdo a su naturaleza por parte de la junta directiva del fondo.

**ARTÍCULO CUARTO: DEL PATRIMONIO.** El patrimonio del Fondo de Bienestar Social y de capacitación de la Contraloría General del Departamento estará constituido así:

- 1.- Por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto Departamental y especialmente por los aportes anuales que haga la CGD.
- 2.- Por los rendimientos operacionales financieros, tanto de la Contraloría General del Departamento, así como del mismo Fondo.
- 3.- Donaciones que reciba,
- 4.- los aportes de los empleados de la CGD,
- 5.- las sumas que recaude la CGD por concepto de multas que imponga,
- 6.- los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera, y los bienes que el Fondo venda a terceros;
- 7.- los recursos que se perciban como producto de los servicios prestados en capacitación a los distintos funcionarios de otras entidades,
- 8.- los pagos de fotocopias, expedición de constancias o certificaciones, o cualquier venta de servicios a que esté autorizado a personas diferentes a sus empleados;
- 9.- Aportes de convenios de cooperación internacional o de convenios interadministrativos.
- 10.- Por el superávit fiscal de la Contraloría Departamental.

**ARTÍCULO QUINTO: DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN.** El Fondo de bienestar social estará dirigido y administrado por una Junta Directiva y un Director. Éste último será su representante legal. La Junta estará conformada así:

- ❖ El Contralor Auxiliar del Departamento, quien será su Director;
- ❖ El jefe de la Oficina de Control Fiscal;
- ❖ El jefe de la Oficina Administrativa y Financiera;
- ❖ Dos (2) representantes de los empleados elegidos mediante proceso democrático.

42

21 / 7



REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER  
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL



ORDENANZA No. 0012

( 27 JUL 2004 )

**ARTÍCULO SEXTO: DEL DOMICILIO.** El domicilio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Norte de Santander, será la ciudad de Cúcuta.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Confiérase amplias facultades a la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social y Capacitación de la Contraloría Departamental, para que mediante Acuerdo expidan la reglamentación sobre la existencia, funcionamiento en general y organización de dicho Fondo, por un término de 90 días contados a partir de su sanción y publicación del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO OCTAVO: CONTROL FISCAL.** El Control Fiscal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría departamental, será ejercido por la Oficina competente de la Contraloría General del Departamento.

**ARTÍCULO NOVENO:** Autorízase al señor Gobernador del Departamento para crear los rubros presupuéstales correspondientes e incorporar los recursos autorizados mediante la presente ordenanza.

**ARTICULO DECIMO:** La presente ordenanza rige a partir de su sanción y publicación.

Dada en San José de Cúcuta, a los quince (15), días del mes de julio del año dos mil cuatro (2004)

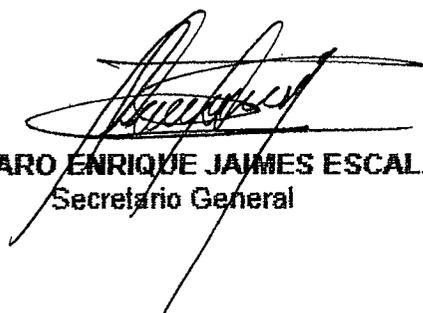
**PUBLÍQUESE Y CUMPLASE**

  
**JOSE IVAN CLAVIJO CONTRERAS**

Presidente

  
**CARMEN ROSA VEGA ANGARITA**  
Primer Vicepresidente

  
**ALICE LEONOR PEÑALOZA LOPEZ**  
Segundo Vicepresidente

  
**ALVARO ENRIQUE JAMES ESCALANTE**  
Secretario General

EB

17 JUN 2004

San José de Cúcuta,

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
SAN JOSÉ DE CÚCUTA *Ju 9 17/0*  
Proyecto de Ordenanza N° *013*  
1er. Debate *Julio 23/04*  
2do. Debate *Julio 14/04*  
3er. Debate *Julio 15/04*  
Ordenanza N° \_\_\_\_\_

Doctor  
**JOSE IVÁN CLAVIJO CONTRERAS**  
Presidente y demás Miembros Honorable Asamblea  
Departamento Norte de Santander  
Ciudad.

Asunto: Proyecto de Ordenanza – Fondo Especial Empleados CGD

Respetados señores:

Nos permitimos presentar a su consideración para el respectivo proceso de revisión y aprobación el proyecto de Ordenanza **"Por medio del cual se crea el Fondo Especial de Bienestar Social y de capacitación de la Contraloría General del Departamento del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones"**

En primer lugar se ha de resaltar el cumplimiento de la misión institucional y la función pública de la Contraloría General del Departamento y de la incidencia que sus logros han tenido con la administración departamental que en colaboración y armonización institucional han destacado diferentes aspectos como los consignados en el informe ejecutivo anual de control interno referentes al reconocimiento del Departamento en el **primer lugar en saneamiento fiscal**, según el certificado expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la **calificación del sistema de control interno en un rango de valoración alto con grado e avance del 82.7%**. Además en dicho informe se plasmó por parte de la Oficina Asesora de la Gobernación **"El valor agregado generado, entre otras entidades, por la Contraloría General del Departamento logrando con ello avances significativos en la organización administrativa, contable y financiera"**

Por lo anterior, y en aras de generar una mayor capacidad de aprendizaje y de acción en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración, así como respaldar el proceso de optimización de la Contraloría territorial, y de fortalecer las políticas y estrategias trazadas en común – **Contraloría y Gobernación** – en materia de finanzas públicas, en especial lo que concierne a los recaudos por tributos y rentas departamentales, nos permitimos someter a su consideración el presente proyecto de Ordenanza que tiene como fin, además de lo motivado anteriormente, en el mejorar la calidad de vida de los funcionarios de la Contraloría General del Departamento del Norte de Santander, teniendo en cuenta las necesidades que en materia de educación salud y vivienda tienen los empleados, así como lo concerniente a equipamiento y desarrollo institucional de la Contraloría.

El Programa de Bienestar Social debe organizarse como un proceso permanente orientado a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo debe permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado de la Contraloría Departamental con el servicio que presta para la entidad en la cual labora.

*W*

*1-?*

*1-45*

23 / 9

Así mismo, se debe mantener la capacitación en forma permanente de los empleados, buscando lograr una mejor efectividad en las labores que estos desarrollan, por ello se ha decidido que el manejo de la capacitación se haga a través de este fondo para que le de impulso a la gestión que los servidores públicos llevan a cabo.

La Contraloría del Departamento ha venido recaudando los dineros por concepto de **multas y de venta de servicios**, los cuales podrían ser utilizados por el Fondo de Bienestar Social para capacitar a sus funcionarios otorgándoles a través de las distintas modalidades de capacitación, herramientas que faciliten el adiestramiento en las funciones que estos desarrollan en la práctica del Control Fiscal, reforzándose esto con la adecuación de las instalaciones, su ambiente de trabajo y el equipamiento del sistema informático tanto para sus clientes internos así como para la optimización funcional hacia los clientes externos y el proceso de conectividad.

Para ello se dispondría que los recursos que se capten por concepto de multas y de ventas de servicios, sólo serán destinados a ingresar al fondo de Bienestar Social y de Capacitación de la Contraloría General del Departamento del Norte de Santander, los cuales se utilizarán para los fines propuestos.

Así las cosas, con el presente proyecto se pretende hacer del *Fondo de Bienestar Social* y de Capacitación una realidad en beneficio de los empleados de este órgano de control que fortalezcan los planes institucionales en materia de capacitación de los funcionarios, así como lo concerniente a equipamiento y fortalecimiento institucional.

En tales condiciones y en aras de que la estructura administrativa de la Contraloría Departamental cuente con las herramientas necesarias para el eficiente manejo de su gestión, la cual se desarrolla a través de sus funcionarios, acogemos las disposiciones legales contenidas en los capítulos 2º y 3º del Título II del Decreto 1567 de 1998 –*sistema de estímulo para los empleados del Estado*–, quien hace exigencia en la obligatoriedad e implementación de programas anuales de Bienestar Social que las entidades deben adoptar para sus empleados, para la promoción de su atención integral y de su desempeño productivo enmarcados dentro del *área de protección y servicios sociales y del área de calidad de vida laboral*, según lo dispone el artículo 22 *ibídem*.

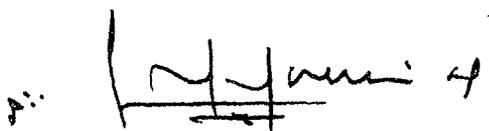
De otro lado, ha de traerse a colación la ley 106 de 1993 << por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la **Contraloría General de la República**, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la auditoría externa, se organiza el fondo de bienestar social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la carrera administrativa especial y se dictan otras disposiciones >>, y las modificaciones pertinentes hechas por el Decreto –Ley 267 de 2000. Normas jurídicas estas en las que se creó y reconoció la naturaleza, objetivos, funciones, patrimonio, dirección y administración del Fondo de Bienestar Social de la CGR, las cuales en virtud de las facultades administrativas y a la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley a las Contralorías territoriales, como la Contraloría Departamental, ejercerá en su jurisdicción las atribuciones reconocidas al órgano de control del orden nacional – *inciso 5º del artículo 272 constitucional y artículo 65 de la ley 42 de 1993* –, que para el presente caso, y en procura de la promoción de la eficacia y eficiencia administrativa y del bienestar de sus empleados, podrá promover la organización y funcionamiento – al igual que en la forma ejemplar lo tiene la CGR – el Fondo Especial de Bienestar Social y de Capacitación de la Contraloría

LMJ 2

General del Departamento del Norte de Santander, como se ha de solicitar respetuosamente a la Duma del Departamento.

Como corolario tenemos que por los motivos expuestos y debidamente sustentados, con miras a garantizar el bienestar de los funcionarios y con el ánimo de mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, entre ellos el adiestramiento laboral y el derecho a la capacitación, adecuación de las instalaciones, su ambiente de trabajo, fortalecimiento institucional y el equipamiento del sistema informático tanto para sus clientes internos así como para la optimización funcional hacia los clientes externos y el proceso de conectividad, se hace necesario la creación del *Fondo de Bienestar Social y de Capacitación de los Empleados de la Contraloría departamental*, teniendo en cuenta además de las disposiciones constitucionales ya mencionadas en líneas que preceden, las normas jurídicas estipuladas en el Decreto 1567 de 1998 – reglamentario de la ley 443 de 1998 y a la aplicación extensiva de la ley 106 de 1993 y del Decreto-ley 267 de 2000, unas y otras referentes a los programas de Bienestar Social e incentivos para los empleados.

Atentamente,



**LUIS MIGUEL MORELLI NAVIA**  
Gobernador del Departamento  
Norte de Santander

JS/44

**Despacho**

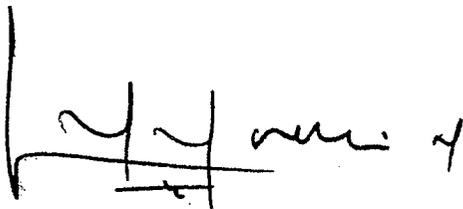
Gobernación  
de Norte de  
Santander  
"A Trabajar unidos"

San José de Cúcuta, 27 JUL 2004

0012

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las conferidas en el artículo 305, numeral 9 de la Constitución Política y el Decreto No. 1222 de 1986, imparte **SANCIÓN** a la totalidad del articulado de la presente Ordenanza "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL Y DE CAPACITACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (P-13).

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

JS:   
LUIS MIGUEL MORELLI NAVIA  
Gobernador

45-45

26 / 12



DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER  
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
NIT. 899.648.889-1

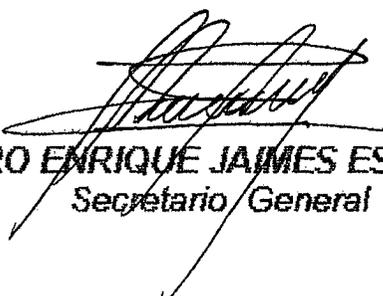
0012

**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE  
ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**

**CERTIFICA**

**QUE:** La ordenanza "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL Y DE CAPACITACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (P- 013). Fue aprobada por la Honorable Asamblea Departamental en sus tres (3) debates reglamentarios.

Se expide en San José de Cúcuta, a los 21 días del mes de julio de 2004.

  
**ALVARO ENRIQUE JAIMES ESCALANTE**  
Secretario General

214