



## 2.- FUENTE FORMAL

Ley 42 de 1993.

Ley 181 de 1995.

Decreto 1228 de 1995.

Decreto 4183 de 2011.

## 3.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

3.1.- Ante todo es importante tener presente el artículo 22 de la Ley 42 de 1993 "sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", donde prescribe que la vigilancia fiscal en las entidades de que trata el Decreto 130 de 1976, (derogado por la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades de Orden Nacional, se expiden las disposiciones y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones), diferentes de las de economía mixta, se hará teniendo en cuenta, si se trata de aporte o participación del Estado.

En el primer caso, ello es - aporte, se limitará la vigilancia fiscal hasta la entrega del mismo y en el segundo, se evaluará la gestión empresarial de tal forma que permita determinar, si el manejo de los recursos públicos se realizó de acuerdo con los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales. La disposición citada designa con las palabras "participación" y "aporte" dos situaciones distintas.

Al efectuar una interpretación doctrinal en busca del porqué de esta distinción legal para el ejercicio del control fiscal, consideramos que el artículo anterior denominó **participación** cuando se **entregan recursos destinados a constituir o a formar parte del capital social del ente jurídico**, sirven para el desarrollo de su objeto y permiten la participación de los miembros delegatarios de los entes públicos en la toma de decisiones.

Ahora bien, en cuanto a la modalidad denominada "aporte", que establece el artículo 22 de la Ley 42 de 1993, se quiso significar la entrega de recursos para un fin específico, el cual comúnmente las entidades denominan cofinanciación para el desarrollo de un programa o proyecto, sin pretender que este aporte vaya a engrosar el patrimonio del ente jurídico; en estas situaciones el control se hace limitándose la vigilancia fiscal hasta la entrega del aporte realizado por la entidad pública o privada que administra recursos, sin acudir a las entidades receptoras del aporte.

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C- 065 de 1997, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero, mediante la cual declara exequible el artículo 22 de la ley 42 de 1993, concluye en el mismo sentido que lo habían hecho los conceptos emitidos por esta Oficina, acerca de la diferencia del control tratándose de los aportes y las participaciones del Estado en las distintas entidades. "... Así una entidad que recibe aportes, pero no participaciones, esto es, donde el Estado entrega recursos para los proyectos pero no se convierte en asociado, queda en general sometida a una vigilancia fiscal sobre un contrato. En cambio las entidades que reciben participaciones y en donde el Estado es miembro, se caracterizan por que la vigilancia fiscal se ejerce de manera directa sobre la Entidad". Cuando las entidades públicas entregan recursos que van a formar o acrecentar el patrimonio del ente jurídico, llámese éste sociedad, corporación, fundación o cooperativa, estamos frente a la modalidad de participación.

3.2.- De otra parte, con base en el Decreto número 4183 del 3 de noviembre de 2011 se transformó al Instituto Colombiano del Deporte, "COLDEPORTES", en Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo libre, "COLDEPORTES", como organismo principal de la administración pública, del nivel central, rector del sector y del Sistema Nacional del Deporte, determinando su objetivo, estructura y funciones.

Cabe resaltar que las funciones del Departamento Administrativo son las asignadas en la Ley 181 de 1995 y sus decretos reglamentarios, las cuales fueron trasladadas al Decreto 4183 de 2011, al producirse la transformación de Instituto Descentralizado al Departamento Administrativo.<sup>1</sup>

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó en el año 2012 Auditoría al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, COLDEPORTES, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, eficiencia, eficacia, equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el proyecto, las áreas, actividades y procesos auditados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2011 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el año terminado en esa fecha. Dichos estados

---

<sup>1</sup> Contraloría Delegada del Sector Social, Informe de Auditoría, Vigencia 2011.

financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.<sup>2</sup>

La auditoría incluyó la comprobación para verificar que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero, Legalidad y Control Interno), obtenidos por la administración de la entidad en el proyecto, las áreas, actividades y procesos auditados.<sup>3</sup>

3.3.- El artículo 46 de la Ley 181 de 1995 define el Sistema Nacional del Deporte de la siguiente forma: "El Sistema nacional del deporte es el conjunto de organismos, articulados entre sí, para permitir el acceso de la comunidad al deporte, a la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física".

En atención al artículo 50 y siguientes de la Ley 181 de 1995, integran el Sistema Nacional del Deporte, las entidades y organismos de carácter público, privado y mixto, considerando su nivel jerárquico, jurisdicción territorial y ámbito de actividades, que ejerzan las funciones de fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

En el sector público:

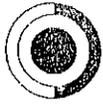
- Nivel Nacional: Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo del Deporte - Coldeportes;
- Nivel Departamental: Entes Deportivos Departamentales
- Nivel Municipal: Entes Deportivos Municipales y Distritales.

En el sector privado: (art. 1 Decreto Ley 1228 de 1995)

---

<sup>2</sup> Contraloría Delegada del Sector Social, Informe de Auditoría, Vigencia 2011.

<sup>3</sup> Contraloría Delegada del Sector Social, Informe de Auditoría, Vigencia 2011.



- Nivel Nacional: Comité Olímpico Colombiano, Comité Paralímpico Colombiano (art. 6 Ley 582 de 2000) y Federaciones Deportivas Nacionales.
- Nivel Departamental: Ligas Deportivas departamentales y Asociaciones Deportivas departamentales; Ligas y Asociaciones del Distrito Capital.
- Nivel Municipal: Clubes Deportivos, Clubes Promotores y Clubes Profesionales.

Las anteriores corporaciones son organismos deportivos sujetos a la inspección, vigilancia y control del Estado, e Integrantes del Sistema Nacional del Deporte. Sus planes y programas hacen parte del Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física en los términos de la Ley 181 de 1995<sup>4</sup>.

Por ejemplo, a Nivel Departamental están los Institutos Departamentales del Deporte, (Cultura y Turismo), que son entidades descentralizadas con autonomía administrativa y financiera, eso sí, adscritas a cada uno de los Departamentos.

Creados a través de Ordenanza, la cual asigna recursos corrientes de libre destinación de cada vigencia fiscal del presupuesto de rentas del departamento, verbi gratia el 3.8% para el financiamiento de programas y proyectos de recreación, deporte y funcionamiento de la Institución, atendiendo las prioridades de inversión y funcionamiento establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental y en los planes de inversiones y presupuesto del Instituto Departamental de Cultura, Deporte y Turismo, de la misma manera, la transferencia de inversión se efectuará mensualmente y se distribuirá por ejemplo, el 50% para las ligas deportivas legalmente constituidas con reconocimiento deportivo vigente, 30% para funcionamiento institucional y 20% para financiar juegos campesinos, festivales escolares, mantenimiento, adecuación, construcción instalaciones deportivas y programas institucionales del Instituto Departamental respectivo.

En la misma Ordenanza se faculta a la Junta Directiva del Instituto para que en concertación con los actores deportivos organizados reglamenten las inversiones de la ordenanza en consonancia con las políticas departamentales del desarrollo deportivo.

Posteriormente, el Instituto Departamental elabora contratos con las Entidades sin Ánimo de Lucro (Ligas Deportivas), para la ejecución de los recursos de acuerdo al plan de inversiones presentados por las mismas, quienes una vez lo ejecuten deben presentar las legalizaciones correspondientes.

---

<sup>4</sup> La Ley 181 de 1995 fue modificada por la Ley 1445 de 2011.

Entonces, de acuerdo a lo anterior, cada Contraloría del Nivel Departamental ejerce el control y vigilancia a cada Instituto Departamental; diferente situación se presenta respecto a las ligas deportivas y/o federaciones, que suscriben contratos con los Institutos Departamentales, el control fiscal se ejerce respecto a los contratos y/o hasta la entrega del aporte; pero no directamente en las ligas y federaciones deportivas.

3.4.- Coldeportes, por delegación del Presidente de la República, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, de acuerdo con las competencias que le otorga el Decreto 1228 de 1995 y demás normas modificatorias, y con sujeción a lo dispuesto sobre el particular en la Ley 181 de 1995 y demás disposiciones legales.<sup>5</sup>

3.5.- Las LIGAS DEPORTIVAS son organismos de derecho privado, constituidas como asociaciones o corporaciones por un número mínimo de clubes deportivos o promotores o de ambas clases, para fomentar, patrocinar y organizar la práctica de un deporte con sus modalidades deportivas, dentro del ámbito territorial del departamento o del Distrito Capital, según el caso, e impulsarán programas de interés público y social.

No podrá existir más de una liga por cada deporte dentro de la correspondiente jurisdicción territorial. (Artículo 7º Decreto 1228 de 1995).

Para efectos de participación deportiva y vinculación con el Sistema Nacional del Deporte, las ligas deportivas y las asociaciones deportivas departamentales o del Distrito Capital requieren para su funcionamiento:

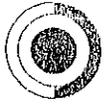
- 1.- Constitución con un número mínimo de clubes deportivos o promotores o de ambas clases, según el caso, debidamente reconocidos.
- 2.- Estatutos.
- 3.- Personería jurídica y reconocimiento deportivo otorgado por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes<sup>6</sup>. (Artículo 10 Decreto 1228 de 1995).

3.6- Usualmente las ligas deportivas tienen la siguiente estructura funcional.

A. Un Órgano de Dirección, representado por la Asamblea de afiliados.

<sup>5</sup> DECRETO 1228 DE 1995, art. 1º

<sup>6</sup> Ver Decreto 4183 de 2011 "Por el cual se transforma el Instituto Colombiano del Deporte, COLDEPORTES- establecimiento público del orden nacional en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, COLDEPORTES y se determinan su objetivo, estructura y funciones".



- B. Un Órgano de Administración colegiado, constituido por cinco (5) miembros, quienes una vez elegidos, designan un Presidente, quien será el Representante Legal del Organismo y demás cargos.
- C. Un Órgano de Control, representado por Revisor Fiscal Principal y el Revisor Fiscal Suplente, ambos elegidos por la Asamblea, cuya función principal es la de hacer cumplir las normas legales, estatutarias y reglamentarias, como también ejercer el control contable de la Liga.
- D. Un Órgano de Disciplina, constituido por la Comisión Disciplinaria, integrado por tres (3) miembros, elegidos así: Dos (2) por el Órgano de Dirección y Uno (1) por el Órgano de Administración colegiado.
- E. Una Comisión Técnica, cuya conformación y funciones serán reglamentadas por el Órgano de Administración colegiado de la Liga, como ente asesor y dependiente.
- F. Una Comisión de Juzgamiento cuya constitución y función será reglamentada por el Órgano de Administración colegiado de la Liga, como ente asesor y dependiente.
- G. Una Comisión Regional de Instructores, regido por un reglamento aprobado por el órgano de administración de la Liga.

3.7.- Respecto al PATRIMONIO de las ligas deportivas, comúnmente está constituido por la totalidad de los bienes muebles e inmuebles tangibles e intangibles, valores y títulos adquiridos o que adquiera lícitamente, archivos, elementos e implementos deportivos, condecoraciones, trofeos, medallas, distinciones, gallardetes, recordatorios y útiles de trabajo, de todo tipo lo cual se tendrá un inventario anual de existencia con su detalle de identificación, cantidad y valor comercial.

3.8.- Las Federaciones Deportivas, según el artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, Modificado por el Artículo 1º de la Ley 494 de 1999, en el sentido de que las Federaciones Deportivas Nacionales también puedan estar constituidas por Clubes Deportivos; el texto original del Artículo es el siguiente:> Las federaciones deportivas nacionales son organismos de derecho privado, constituidas como asociaciones o corporaciones por un número mínimo de ligas deportivas o asociaciones deportivas departamentales o del Distrito Capital o de ambas clases, para fomentar, patrocinar y organizar la práctica de un deporte y sus modalidades deportivas dentro del ámbito nacional e impulsarán programas de interés público y social.

El patrimonio de la Federación está constituido regularmente, por la totalidad de los bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, valores y títulos adquiridos o que adquiera lícitamente, archivos, elementos e implementos deportivos, condecoraciones, trofeos, medallas, distinciones, gallardetes, recordatorios y útiles de trabajo, ganadas por equipos nacionales, de todo lo cual se tendrá un

inventario anual de existencias con su detalle de identificación, cantidad y valor comercial o estimado.

#### 4.- CONCLUSIÓN

4.1.- Coldeportes, por delegación del Presidente de la República, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, de acuerdo con las competencias que le otorga el Decreto 1228 de 1995 y demás normas modificatorias, y con sujeción a lo dispuesto sobre el particular en la Ley 181 de 1995 y demás disposiciones legales

Para ejercer la vigilancia y control fiscal sobre las asociaciones, corporaciones, clubes, ligas, federaciones, organizaciones, se debe verificar si las mismas manejan dineros públicos; y si estos dineros entran a constituir parte del patrimonio de las mismas, el control fiscal se hará evaluando la gestión empresarial de tal forma que permita determinar, si el manejo de los recursos públicos se realizó de acuerdo con los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

Ahora bien, si se trata de aporte, la vigilancia y control fiscal se limita hasta la entrega del aporte realizado por la entidad pública o privada que administra recursos, sin acudir a las entidades receptoras del aporte. Por tanto, directamente no se podrá ejercer este control en las ligas y federaciones que suscriben contratos o convenios con los Institutos del Deporte por ejemplo; para adelantar actividades deportivas, o de recreación o culturales. A los contratos y/o convenios se les adelanta control posterior a la contratación pero directamente en la entidad descentralizada que los suscribió.

4.2.- En el sector del deporte convencional, el apoyo a los organismos deportivos del Sistema Nacional del Deporte Convencional se realizó a través del Convenio 091 de 2011 celebrado con el Comité Olímpico Colombiano, por lo cual el COC apoyó a 51 Federaciones con cargo al Convenio, por valor de \$7.298 millones. Para Londres 2012, se habían clasificado a 31 de diciembre de 2011 un total de 86 deportistas.<sup>7</sup>

4.3.- Para el sector del deporte paralímpico se apoyaron 36 eventos nacionales y 25 eventos internacionales, los cuales fueron desarrollados a través de los convenios celebrados entre COLDEPORTES, el Comité Paralímpico Colombiano y las diferentes Federaciones Deportivas por Discapacidad.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Contraloría Delegada del Sector Social, Informe de Auditoría, Vigencia 2011.

<sup>8</sup> Contraloría Delegada del Sector Social, Informe de Auditoría, Vigencia 2011.

4.4.- La vigilancia y control fiscal ejercido por parte de la Contraloría General de la República a COLDEPORTES, involucra el control posterior a la contratación estatal, dentro del cual se encuentra la revisión y análisis de los contratos y convenios celebrados con las diferentes federaciones deportivas por parte de COLDEPORTES.

4.5.- Copia del presente Concepto lo estamos remitiendo a la Contraloría Delegada del Sector Social, para que sea esa Dependencia la que directamente le responda la inquietud número tres (3); teniendo en cuenta que esa Delegada es la competente para ejercer y adelantar las auditorías previamente programadas a las diferentes entidades sujetos de control fiscal, que estén relacionadas con los subsectores salud, protección social, educación, cultura, deporte y aprovechamiento del tiempo libre, entre ellas COLDEPORTES.

4.6.- Finalmente, nos permitimos comunicarle que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>9</sup>, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"<sup>10</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"<sup>11</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de "las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"<sup>12</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que

<sup>9</sup> Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>10</sup> Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>11</sup> Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>12</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

Doctor NICOLÁS MUÑOZ ESCOBAR

*rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*<sup>13</sup> y "*asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten*"<sup>14</sup>.

Es relevante tener presente, que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16<sup>15</sup> del Decreto Ley 267/00, ésta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con la(s) dependencia(s) implicada(s).

Lo invitamos a consultar nuestra página web [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) en donde encontrará los pronunciamientos relacionados con el ejercicio de nuestra competencia.

Cordial saludo,

  
GERMÁN SILVA GARCÍA  
Director Oficina Jurídica

Copia: Doctor Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, Contralor Delegado para el Sector Social.

Proyectó: Gloria Leonora Andeotti Caro, Profesional Universitario.  
Revisión formal: María Stella Romero Nieto.  
NR: 2613ER0125155

<sup>13</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>14</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>15</sup> Art. 43. OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: [...] 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.